



# НОВАЯ МОДЕЛЬ РОСТА ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ СТАБИЛЬНОГО СРЕДНЕГО КЛАССА

*Комплексный социально-экономический  
анализ по Казахстану*

*Апрель 2018 г.*





# Новая модель роста для формирования стабильного среднего класса

*Комплексный социально-экономический  
анализ по Казахстану*



**ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА**

Апрель 2018 г.

## Содержание

Выражение признательности .....	ix
Сокращения .....	xi
<b>1. Подготовка основы: бедность, общее процветание и занятость в меняющихся экономических условиях .....</b>	<b>1</b>
1.1 Тенденция сокращения бедности и общего процветания .....	4
1.2 Занятость, доходы и производительность .....	14
1.3 Перспектива на будущее – четыре взаимодополняющих стратегических направления для формирования стабильного среднего класса.....	21
<b>2. Стратегическое направление 1: Экономическое управление для диверсификации .....</b>	<b>24</b>
2.1 Понимание компонентов экономического роста в Казахстане .....	24
2.2 Налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика во время циклов на сырьевых рынках .....	30
2.3 Эффективность управления и государственного сектора .....	35
<b>3. Стратегическое направление 2: Развитие частного сектора .....</b>	<b>38</b>
3.1 Диверсификация и конкурентоспособность: результаты и возможности .....	38
3.2 Сокращение государственного участия в экономике: государственные предприятия и состоятельность.....	50
3.3 Улучшение бизнес-среды и управления частного сектора.....	56
3.4 Реформирование финансового сектора .....	59
<b>4. Стратегическое направление 3: Интеграция и связи .....</b>	<b>65</b>
4.1 Региональная и глобальная интеграция дают возможности для расширения рынка .....	65
4.2 Внутренняя интеграция – соединение людей и рынков.....	70
4.3 Управление и социальная сплоченность.....	77
<b>5. Стратегическое направление 4: Продуктивный и гибкий человеческий и природный капитал .....</b>	<b>83</b>
5.1 Образование и развитие навыков для достижения желаемых результатов рынка труда.....	83
5.2 Здравоохранение для более качественной жизни и более качественной рабочей силы.....	90
5.3 Социальная защита для уменьшения бедности и повышения производительности .....	94
5.4 Управление природными ресурсами для преобразования богатства и экологической устойчивости .....	99
<b>6. Определение приоритетных задач.....</b>	<b>105</b>
6.1 Краткое описание вызовов.....	105
6.2 Определение приоритетности проблемы и возможностей.....	110
6.3 Окончательное определение приоритетности проблем и мер политики .....	112
6.4 Реализация приоритетных мер .....	114
<b>Использованная литература .....</b>	<b>118</b>
<b>Приложение 1: Детальное описание и результаты определения приоритетов .....</b>	<b>121</b>
<b>Приложение 2: Перечень проведенных консультаций.....</b>	<b>130</b>
<b>Приложение 3: Оценка основных пробелов в знаниях.....</b>	<b>131</b>
<b>Приложение 4: Статистическая система Казахстана.....</b>	<b>132</b>
<b>Приложение 5: Библиография исследований и отчетов, использованных при подготовке Комплексного социально-экономического анализа .....</b>	<b>140</b>

## Рисунки

Рисунок 1: Казахстан добился хороших результатов по сокращению бедности, 2006–2015 гг. ....	xiii
Рисунок 2: В период между 2011 и 2015 годом частные предприятия теряли рабочие места ....	xiv
Рисунок 3: Доли населения, относящегося к среднему классу, сократились во всех экономических регионах Казахстана в период между 2014 и 2015 годом.....	xv
Рисунок 4: В Казахстане было два периода роста в течение 2000–2016 годов.....	xvii
Рисунок 5: Темпы роста казахстанского нефтяного экспорта упали с 16 процентов в 2001–2008 годах до почти нуля в 2009–2015 годах.....	xvii
Рисунок 6: Если не будет изменений в политике, чистые финансовые активы Казахстана правительства могут быть практически полностью истощены через 5-10 лет.....	xviii
Рисунок 7: Присутствие СКГС в экономике Казахстана более широкое, чем в странах-членах ОЭСР, а также в большинстве крупных экономик, не входящих в ОЭСР, включая Бразилию и Китай, 2013 г. ....	xx
Рисунок 8: Кредитование экономики в Казахстане резко уменьшилось в номинальном отношении, 2005–2016 гг.....	xxi
Рисунок 9: Уровень неработающих кредитов в Казахстане сильно повысился после банковского кризиса, 2006–2016 гг.....	xxi
Рисунок 10: Рост годовых продаж, занятости и производительности МСБ в Казахстане отстает, 2013 г. ....	xxii
Рисунок 11: Доли МСБ в ВВП и занятости в Казахстане отстают от показателей стран с переходной экономикой и стран с высоким уровнем дохода, 2013 г. ....	xxii
Рисунок 12: Взаимодополняемость торговли Казахстана с региональными партнерами низка, 2015 г. ....	xxiii
Рисунок 13: Торговля с региональными партнерами имеет намного больше значения для недобывающих отраслей, 2004, 2010, 2016 гг. ....	xxiii
Рисунок 14: Внутренняя миграция реагирует на разницу в заработной плате, но остается небольшой, 2008–2013 гг.....	xxv
Рисунок 15: Несмотря на улучшения, казахстанские учащиеся отстают от средних показателей ОЭСР по чтению и математике в исследовании PISA, 2009 и 2012 гг. ....	xxvi
Рисунок 16: Расходы на одного учащегося в системе образования Казахстана намного ниже, чем в других странах, с которыми проводится сравнение, 2015 г. ....	xxvii
Рисунок 17: Охват системы социальной защиты среди 20 процентов наименее обеспеченного населения в Казахстане, 2013 г. ....	xxviii
Рисунок 18: В отличие от некоторых других богатых ресурсами стран, Казахстан еще не преобразовал свой природный капитал в человеческий и институциональный капитал, 2010 г. ....	xxviii
Рисунок 19: Схема связей между проблемами и мерами политики, стратегическими направлениями и целями в Казахстане .....	xxx
Рисунок 20: Предлагаемая последовательность приоритетных реформ политики в Казахстане .....	xxxii

Рисунок 1 (Вставка 1.1): Природные ренты Казахстана выше, чем в других богатых ресурсами странах, 1992–2015 гг. ....	3
Рисунок 2 (Вставка 1.1): Казахстан – одна из наиболее редконаселенных стран мира .....	4
Рисунок 1.1: Снижение уровня бедности, 2006–2015 гг. ....	5
Рисунок 1.2: Уменьшение численности бедного населения, 2006–2015 гг. ....	5
Рисунок 1.3: Средний класс в Казахстане увеличился, 2006–2015 гг. ....	6
Рисунок 1.4: Однако уровень роста среднего класса в Казахстане отстает от показателей других стран, с которыми проводится сравнение, 2002–2014 гг. ....	6
Рисунок 1 (Вставка 1.2): Казахстанские домохозяйства, владеющие или имеющие доступ к холодильнику.....	7
Рисунок 2 (Вставка 1.2): Казахстанские домохозяйства, владеющие или имеющие доступ к личному автомобилю.....	7
Рисунок 1.5: Распределение роста потребления в Казахстане, 2006–2015 и 2013–2015 гг. ....	9
Рисунок 1.6: Уровень и тенденции бедности отличаются в разных типах экономических регионов в Казахстане, 2006, 2014 и 2015 гг. ....	10
Рисунок 1.7: Примерно две трети бедного населения в Казахстане были сосредоточены в регионе торговли и базовых услуг и аграрных регионах в 2015 г. ....	11
Рисунок 1.8: Доли населения, относящегося к среднему классу, во всех экономических регионах Казахстана, сократились в период с 2014 до 2015 г. ....	12
Рисунок 1.9: Уровни безработицы и экономического бездействия в Казахстане снижались, 2001–2016 гг. ....	15
Рисунок 1.10: Уровни безработицы, экономического бездействия и самозанятости среди мужчин, женщин и молодежи сближались в Казахстане, 2001–2016 гг. ....	15
Рисунок 1.11: Разница в оплате труда между мужчинами и женщинами в Казахстане существенно варьируется в разных отраслях, 2013 г. ....	16
Рисунок 1.12: Строительство и услуги обеспечивают более 90 процентов создаваемых рабочих мест, 2013–2016 гг. ....	18
Рисунок 1.13: Рабочие места из малопродуктивного сельского хозяйства перешли, главным образом, в малопродуктивные неторгуемые услуги, 2003–2013 гг. ....	18
Рисунок 1.14: Доля рабочих мест в частном секторе и государственных предприятиях в Казахстане уменьшилась между 2010 г и 2015 г. ....	18
Рисунок 1.15: Частный сектор терял рабочие места между 2010 г и 2015 г, государственный сектор создавал новые рабочие места, хоть и немного .....	18
Рисунок 1.16: Годовой рост заработной платы и производительности сильно отличался в разных отраслях в Казахстане, 2004–2013 гг. ....	19
Рисунок 1.17: Доля рабочих мест, относящихся к самозанятости, существенно отличается в разных областях Казахстана, 2015 г. ....	20
Рисунок 1.18: Доля молодежи, не работающей, не получающей образование и не проходящей обучение, в Казахстане намного выше в некоторых областях, 2014 и 2016 гг. ....	20
Рисунок 1 (Вставка 1.3): Профиль населения Казахстана отражает всплеск рождаемости в 2005–	

2010 гг. ....	22
Рисунок 2 (Вставка 1.3): Прогнозируется, что рост рабочей силы Казахстана достигнет пика в 2030 году .....	22
Рисунок 2.1: В Казахстане было два периода роста в 2000–2014 гг. ....	25
Рисунок 2.2: Сектор услуг был самым большим источником роста в Казахстане в 2000–2016 гг. ....	25
Рисунок 2.3: Природные ресурсы обеспечили более половины экономического роста в Казахстане, 2003–2008 гг. ....	27
Рисунок 2.4: Средний рост ВВП в Казахстане был ниже выше, чем в некоторых других странах-экспортерах нефти, 2000–2007 и 2008–2016 гг. ....	27
Рисунок 2.5: Нефтяной сектор Казахстана рос, цены на нефть повышались до 2008 года включительно и потом снизились .....	27
Рисунок 2.6: Сбережения, стерилизация, валютные притоки в Казахстане, 2000–2016 гг. ....	27
Рисунок 2.7: Ненефтяной бюджетный дефицит увеличился после того, как Казахстан смягчил налогово-бюджетную политику в ответ на банковский кризис 2007 г. ....	28
Рисунок 2.8: Реальные обменные курсы тенге по отношению к доллару США и китайскому юаню начали расти в 2003 г. (январь 2000 г. = 100) .....	28
Рисунок 2.9: Уровень роста в Казахстане был более высоким в неторгуемых отраслях, 2001–2007 и 2008–2016 гг. ....	29
Рисунок 2.10: Темпы роста ненефтяного экспорта Казахстана упали с 16 процентов в 2001–2008 гг. до почти нуля в 2009–2015 гг. ....	29
Рисунок 2.11: Рост производительности в ненефтяных отраслях Казахстана выдерживал темпы укрепления реального курса тенге по отношению к доллару США, 2000–2016 гг. ....	30
Рисунок 2.12: Государственные расходы резко увеличились в Казахстане в 2001–2006 гг. ....	31
Рисунок 2.13: На фоне увеличения расходов и снижения налоговых поступлений, ненефтяной дефицит в Казахстане увеличился, 2000–2016 гг. ....	31
Рисунок 2.14: Ненефтяные налоговые поступления в Казахстане резко сократились по отношению к ненефтяному ВВП после 2006 г. ....	32
Рисунок 2.15: Если не будет изменений в политике, чистые финансовые активы могут быть практически полностью истощены через 5-10 лет .....	32
Рисунок 2.16: Уровень инфляции и номинальный обменный курс в Казахстане, 2000–2016 гг. ....	33
Рисунок 2.17: Кредитование казахстанской экономики сократилось после банковского кризиса 2007 г. ....	34
Рисунок 2.18: Потери иностранной валюты, используемой для управления обменным курсом, в Казахстане были остановлены, 2000–2016 гг. ....	34
Рисунок 2.19: Эффективность государственного управления в Казахстане повысилась, согласно рейтингу «Всемирные индикаторы управления», 2000–2015 гг. ....	35
Рисунок 2.20: Казахстанцы высоко оценивают свою страну по большинству индикаторов качества государственных услуг, 2016 г. ....	35
Рисунок 3.1: Отраслевая структура казахстанского экспорта, 2004 и 2014 гг. ....	39
Рисунок 3.2: Казахстанский экспорт в недобывающих отраслях тесно связан с экспортом	

добывающих отраслей, 2004–2016 гг. (в долларах США 2004 г.).....	40
Рисунок 3.3: Качество казахстанского экспорта остается ниже среднего мирового показателя почти во всех отраслях, 2010 г. ....	40
Рисунок 3.4: Объемы производства в обрабатывающей промышленности снизились между 2006 и 2016 г. ....	44
Рисунок 3.5: Обрабатывающее производство в Казахстане сосредоточено на ресурсоемких и капиталоемких видах деятельности, 2017 г. ....	44
Рисунок 3.6: Экспорт услуг в Казахстане рос на 80 процентов быстрее, чем в среднем в ОЭСР, 2005–2016 гг. ....	45
Рисунок 3.7: Казахстан отстает от других стран по показателям производительности труда в большинстве стран, хотя обрабатывающая промышленность, транспорт и торговля относительно конкурентоспособны.....	46
Рисунок 3.8: Баллы Казахстана по Глобальному индексу конкурентоспособности особенно низки в некоторых сферах, 2016–2017 гг. ....	47
Рисунок 3.9: Расходы на НИОКР в Казахстане ниже, чем в других странах, с которыми проводится сравнение.....	47
Рисунок 3.10: Доли МСБ и ВВП и занятости в Казахстане ниже, чем в странах с переходной экономикой и странах с высоким уровнем дохода, 2013 г. ....	48
Рисунок 3.11: Частные предприятия МСБ показали самые быстрые темпы роста рабочих мест среди зарегистрированных компаний в Казахстане в 2005-2013 гг. ....	48
Рисунок 3.12: Казахстан отстает от стран ЕС-9 по индикаторам переходных реформ ЕБРР, 1989–2014 гг. ....	50
Рисунок 3.13: Присутствие СКГС в экономике в Казахстане выше, чем в странах ОЭСР и большинстве экономик, не относящихся к ОЭСР, включая Бразилию и Китай, 2013 г. ....	51
Рисунок 3.14: СКГС в Казахстане преобладают в отраслях, состоящих преимущественно из крупных и средних компаний, 2015 г. ....	52
Рисунок 3.15: Деловые риски, связанные со слабой политикой конкуренции, считаются высокими в Казахстане, 2016 .....	54
Рисунок 3.16: В Казахстане действует широкий спектр инструментов индустриальной политики, которые часто применялись с 1997 г. ....	56
Рисунок 3.17: Коррупция наиболее часто приводится в качестве барьера в бизнес-среде Казахстана, 2013 г. ....	59
Рисунок 3.18: Кредитование экономики в Казахстане сильно сократилось в номинальном выражении, 2005-2016 гг. ....	62
Рисунок 3.19: Неработающие кредиты в Казахстане резко увеличились после банковского кризиса, 2006–2016 гг.....	62
Рисунок 4.1: Уровень взаимодополняемости торговли Казахстана с региональными партнерами низкий, 2015 г. ....	66
Рисунок 4.2: Торговля с региональными партнерами намного важнее в недобывающих отраслях, 2004, 2010 и 2016 г. ....	66
Рисунок 4.3: Торговый баланс Казахстана с Россией и Беларусью отражает в основном изменения	



в импорте, 2004–2016 гг.....	68
Рисунок 4.4: На дорогу до ближайших городов с населением более 100 000 человек и 250 000 человек уходит много времени, 2015 г. ....	71
Рисунок 4.5: Казахстан опережает другие страны и регионы по большинству индикаторов ИКТ, 2015 г. ....	72
Рисунок 4.6: Доля городского населения снижалась в Казахстане вразрез тенденциям в других странах, 2000–2015 гг. ....	74
Рисунок 4.7: Внутренняя миграция реагирует на разницу в заработной плате, но остается небольшой по масштабам, 2008–2013 гг. ....	75
Рисунок 4.8: Уровень преступности резко увеличился с 2010 года по всему Казахстану, особенно в городах Астане и Алматы.....	79
Рисунок 4.9: Казахстан занимает третье место с конца списка переходных стран по опыту и восприятию коррупции, 2016 г.....	80
Рисунок 5.1: Структура занятости в Казахстане отличается в зависимости от уровня образования и местонахождения, 2015 г. ....	85
Рисунок 5.2: Уровень образования молодежи (в возрасте 15–28 лет) в Казахстане увеличился, 2001, 2010 и 2015 гг. ....	85
Рисунок 5.3: Несмотря на улучшения, результаты казахстанских учащихся по математике и чтению в исследовании PISA 2009 и 2012 годов ниже средних результатов по ОЭСР.....	87
Рисунок 5.4: Улучшения в результатах восьмиклассников по математике в исследовании TIMSS были намного выше среди наиболее обеспеченных 10 процентов домохозяйств, чем среди наименее обеспеченных 10 процентов домохозяйств, 2011–2015 гг. ....	87
Рисунок 5.5: Расходы на образование на одного ученика в Казахстане намного ниже, чем в других странах, с которыми проводится сравнение, 2015 г. ....	89
Рисунок 5.6: Казахстан отстает от других стран по показателю продолжительности жизни при рождении среди мужчин, 1980–2015 гг. ....	92
Рисунок 5.7: Казахстан добился больших улучшений в снижении уровня материнской смертности, 1997–2015 гг. ....	92
Рисунок 5.8: Охват системы социальной защиты среди наименее обеспеченных 20 процентов населения в Казахстане низкий, 2013 г. ....	96
Рисунок 5.9: Большинство выплат в системе социальной защиты плохо нацелены на наименее обеспеченных 20 процентов населения в Казахстане, 2013 г. ....	96
Рисунок 5.10: Казахстан занимает место в середине своего региона, но отстает от среднего показателя ОЭСР по охвату пенсионной системы, 2014 г. ....	98
Рисунок 5.11: Доля природного капитала в общем богатстве, равная почти 70 процентам, в Казахстане выше, чем в других странах, с которыми проводится сравнение, 2000 и 2010 гг. ....	100
Рисунок 5.12: В отличие от некоторых других богатых ресурсами стран, Казахстан еще не преобразовал свой природный капитал в человеческий и институциональный капитал, 2010 г. ....	100
Рисунок 5.13: Казахстан обладает большими земельными ресурсами, но испытывает нехватку воды, 2014 г.....	101

Рисунок 5.14: Казахстан использует больше энергии на единицу ВВП, чем многие другие страны, последние имеющиеся данные, 2013–2015 гг. ....	102
Рисунок 6.1: Обзор процесса определения приоритетов в Комплексном социально-экономическом анализе .....	105
Рисунок 6.2: Приоритеты политики для искоренения бедности и формирования большого и стабильного среднего класса .....	112
Рисунок 6.3: Предлагаемая последовательность приоритетных реформ политики и возможные индикаторы успешной реализации в Казахстане.....	114
Рисунок 6.4: Краткая оценка сложностей реализации .....	117
Рисунок А1.1 Приоритеты, установленные по результатам опроса мнений в стране .....	128

## Таблицы

Таблица 1.1: Показатели неравенства по потреблению в Казахстане, 2006–2015 гг.....	8
Таблица 1.2: Сводные данные по областям, по экономическим регионам, последние имеющиеся данные.....	10
Таблица 1.3: Вклад в изменение реального дохода домохозяйств между 2006 и 2015 годом (в процентах).....	13
Таблица 1.4: Рост доходов домохозяйств по источникам и квинтилям доходов, 2006–2015 и 2014–2015 гг. (в процентах) .....	14
Таблица 1 (Вставка 3.3): Некоторые индикаторы охвата финансовых услуг.....	60
Таблица 5.1: Результаты здравоохранения в Казахстане и других странах, последние имеющиеся данные.....	91
Таблица 5.2: Некоторые результаты и услуги здравоохранения в Казахстане, по областям, 2000 и 2015 гг. ....	93
Таблица 5.3 Расходы на социальную защиту в Казахстане, по категориям, 2014 г.....	95
Таблица 6.1: Приоритетные задачи, требующие решения для искоренения бедности и формирования большого и стабильного среднего класса в Казахстане.....	106
Таблица А1.1: Краткое описание приоритетных проблем, желаемых результатов и связей с достижением двух целей.....	122
Таблица А1.2: Результаты кабинетной оценки по установлению приоритетов .....	127
Таблица А1.3 Проблемы первостепенной важности по результатам кабинетного анализа приоритетов и консультаций.....	129
Таблица А3.1 Основные пробелы в знаниях, необходимых для понимания проблем в Казахстане .....	131
Таблица А5.1 Перечень исследований и отчетов Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Азиатского банка развития и Организации экономического сотрудничества и развития .....	140

## Вставки

Вставка 1.1: Недавняя история и структурные особенности Казахстана.....	2
Вставка 1.2: Неденежные параметры бедности в Казахстане.....	6
Вставка 1.3: «Минимум рождаемости» в Казахстане и его демографические последствия .....	22
Вставка 3.1: Использование возможностей для основанного на частном секторе роста агробизнеса: производство пшеницы и животноводство .....	42
Вставка 3.2: Реализация реформ и изменение курса в секторе электроэнергетики Казахстана .....	53
Вставка 3.3: Охват финансовых услуг в Казахстане .....	59
Вставка 6.1: Критерии определения приоритетности проблем в Казахстане .....	110

## Выражение признательности

Настоящий Комплексный социально-экономический анализ (далее – КСЭА) был подготовлен Кростосом Костопулос и Томасом Фароль (Соруководители группы экспертов) при активном участии Луиса Альваро Санчеса. Анализ основан на материалах, полученных от экспертов КСЭА по Казахстану из различных подразделений Группы Всемирного банка, включая сотрудников, указанных в таблице ниже (просим извинения за любое отсутствие упоминания).

<b>Глобальная практика / системные направления</b>	<b>Сотрудники</b>
Сельское хозяйство	Давид Нилсон, Талимжан Уразов
Изменение климата	Евген Есыркенев
Статистика	Мустафа Динч
Образование	Дингйонг Ху, Александрия Валерио, Алия Бижанова, Кейко Инуе
Энергетика и добывающие отрасли	Хусам Бейдс, Ябей Ванг, Татьяна Седова, Мицунори Мотохаши
Окружающая среда и природные ресурсы	Кейтлин Ван ден Берг, Кинг Ванг
Финансы и рынки	Колин Масеник
Управление	Алма Нуршаихова, Арман Ватян, Алия Ким, Ахмед Мерзук, Нурбек Курманалиев, Гарик Сергеян
Здравоохранение, питание и население	Марсело Бортман, Бактыбек Жумадил
МФК	Аймилиос Чацциниколау
Макроэкономика и налогово-бюджетное управление	Ильяс Сарсенов, Хулио Ревийя, Азамат Алдияров
Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций	Персефон Эконому, Геро Верейен
Бедность и равенство	Вильям Сайц, Сарош Саттар
ГЧП	Джиоти Бисби
Социальная защита и занятость	Катерина Петрина, Виктория Строкова, Олексий Случинский
Торговля и конкурентоспособность	Ералы Бексултан, Гаухар Оспанова, Стефка Славова, Кристофер Миллер
Социальная сфера, развитие городов, сельские территории, устойчивость	Жанель Пламмер, Валери Сантос, Дмитрий Сиваев, София Жукова
Транспорт и ИКТ	Жак Бюре, Алия Каракулова
Водоснабжение	Бакыт Арыстанов

Настоящий КСЭА был подготовлен совместно с представительством Всемирного банка в Казахстане, под руководством Ато Браун (Постоянный представитель в Казахстане) и при поддержке Рахымжана Асангазиева (Старший координатор по Казахстану), Саша Джумена (Координатор программ по Казахстану), Азамата Алдиярова (Аналитик-исследователь) и Айгерим Айгужиной (Ассистент программ по Казахстану). Незаменимую помощь в течение всего процесса подготовки анализа оказывали Гульмира Акшатырова, Елена Яковлева и Айсулу Майлыбаева.

КСЭА подготовлен в сотрудничестве с Международной финансовой корпорацией (далее – МФК), вклад которой координировался Аймилиосом Чацаниколау, и Многосторонним агентством по гарантиям инвестиций, вклад которого координировался Персефоном Эконому. Моаззам Мекан (Региональный менеджер МФК по Центральной Азии) предоставлял необходимую информацию в течение всего процесса подготовки анализа. При подготовке КСЭА использовался диагностический доклад МФК по частному сектору «Создание рынков в Казахстане – диагностический доклад по частному сектору».

Авторы КСЭА выражают благодарность Правительству Республики Казахстан и представителям всех вовлеченных государственных органов за плодотворное сотрудничество и предоставление ценной информации по ключевым реформам, которые не были ранее учтены в КСЭА. Авторы хотели бы отметить тесную связь между КСЭА и Стратегическим планом развития Казахстана до 2025 года (Стратегия 2025). Многие проблемы, указанные в КСЭА нашли отражение в Стратегии 2025, наряду с широкими системными реформами для их решения.

Большую благодарность выражаем рецензентам анализа: Оскару Кальво-Гонсалесу (Менеджер практики, GPV04), Педро Родригесу (Руководитель программы, LCC6C), Энди Мейсону (Ведущий экономист, EAPCE), Апурве Санги (Ведущий экономист, GMF11).

Работа была выполнена под управлением Марии Гонзалез Миранды (Менеджер практики, GMF11) и Давида Робалино (Менеджер, GPSJB) и под общим руководством Лилии Бурунчук (Региональный директор Всемирного банка по Центральной Азии) и Томаша Тельмы (Региональный директор, МФК).

## Сокращения

АСП	Адресная социальная помощь
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГВБ	Группа Всемирного банка
ГЖПИ	Годы жизни с поправкой на инвалидность
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
ЕТС	Евразийский таможенный союз
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
KASE	Казахстанская фондовая биржа
КСЭА	Комплексный социально-экономический анализ
МВФ	Международный валютный фонд
МСБ	Малый и средний бизнес
МФК	Международная финансовая корпорация
НБК	Национальный банк Казахстана
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
НРК	Неработающий кредит
ОРС	Обследование рабочей силы
ОСМС	Обязательное социальное медицинское страхование
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
PISA	Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся
ППС	Паритет покупательной способности
REER	Реальный эффективный обменный курс
СКГС	Субъекты квазигосударственного сектора
СНГ	Содружество Независимых Государств
СПФП	Совокупная производительность факторов производства
ССЗН	Система социальной защиты населения
СЭЗ	Специальная экономическая зона
TEU	Двадцатифутовый эквивалент
TIMSS	Международное сравнительное мониторинговое исследование качества математического и естественнонаучного образования
US\$	Доллар США
ФСМС	Фонд социального медицинского страхования
ЦАРЭС	Программа Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества

## Краткое содержание

*В дальнейшей реализации структурных преобразований по искоренению бедности и формированию большого и стабильного среднего класса, которые приостановились во время нефтяного бума, Казахстану помогут четыре взаимодополняющие стратегических направления и связанные с ними стратегические приоритеты: 1. экономическое управление, направленное на диверсификацию, для усиления экономического управления, поддерживающего внешнюю диверсификацию экономики; 2. развитие частного сектора, в целях которого государство отойдет от своей активной роли в экономике и вместо этого будет содействовать развитию конкурентоспособного частного сектора, включая формирование сильного малого и среднего бизнеса; 3. интеграция и связи, способствующие расширению возможностей внешней торговли и способности экономических регионов использовать возможности на внешнем и внутреннем рынке, и одновременное укрепление институциональной структуры для национальной интеграции и вовлеченности граждан; 4. продуктивный и гибкий человеческий и природный капитал для усиления человеческого капитала, чтобы работники могли добиваться более высоких уровней производительности и более гибко реагировать на тенденции рынка, и улучшения управления природными ресурсами в целях усиления устойчивости к внешним шокам и поддержки стабильности. Для реализации всех этих приоритетных задач Казахстану необходимо дальше модернизировать и развивать потенциал своих институтов, делая их более открытыми, быстро реагирующими и более эффективными.*

### *Достижения по сокращению бедности и увеличению среднего класса*

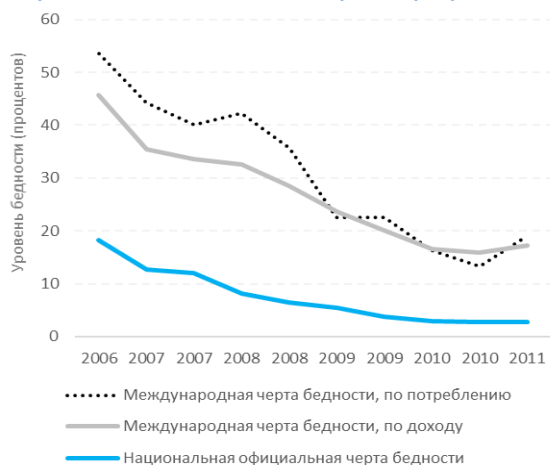
**С 2000 года Казахстан добился впечатляющих результатов по сокращению бедности и развитию среднего класса.** Экономика Казахстана в среднем росла на 6.8 процента в год с 2001 по 2016 год. Уровень бедности в Казахстане упал с 55 процентов населения в 2006 году до 20 процентов в 2015 году (Рисунок 1), а средний класс увеличился с 10 процентов до 25 процентов.<sup>1</sup> Тем не менее, результаты были очень неравномерными в масштабах страны. В 2015 году уровень бедности был равен 8 процентам в городах Алматы и Астана (среднее по двум городам), 15 процентам в других городах, 25 процентам в сельской местности. Аналогичным образом, почти половина (45 процентов) населения городов Алматы и Астана относится к среднему классу, по данным 2015 года, по сравнению с 28 процентами в других городах и 18 процентами в сельской местности.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> В настоящем докладе бедное население означает долю населения, живущего меньше чем на 5 долларов США на одного человека в день по ППС 2005 года, в то время как средний класс – это люди, живущие более чем на 10 долларов США на одного человека в день по ППС 2005 года. 10 долларов США на одного человека – значение, которое часто используется для сравнения разных стран. В докладе используется понятие общего процветания для измерения среднего класса, которое более уместно для Казахстана.

<sup>2</sup> В показателях 2015 года произошло ухудшение после прогресса, который наблюдался до 2014 года включительно, когда темпы роста ВВП были высокими; в результате в 2015 году рост ВВП составил 1,2 процента.

**Рисунок 1: Казахстан добился хороших результатов по сокращению бедности, 2006–2015 гг.**



*Источник данных: Обследование бюджетов домохозяйств.*

*Примечание: Международная черта бедности основана на показателе, составляющем 5 долл. США в день по паритету покупательской способности 2005 года.*

**Улучшение экономического благосостояния было достигнуто, главным образом, вследствие увеличения дохода от оплачиваемой занятости.** В течение 2006-2016 годов в Казахстане было создано около 1,1 миллиона рабочих мест при численности рабочей силы 9.0 миллиона человек, что намного превысило рост населения трудоспособного возраста за этот период времени. В 2015 году уровень безработицы составлял всего лишь 5,9 процента среди женщин и 4,4 процента среди мужчин, при этом доля работающих была высокой – 60,3 процентов среди женщин и 72,6 процент среди мужчин. Более того, в течение десяти лет, до 2013 года включительно (непосредственно перед падением цен на нефть в 2014 году), средняя реальная заработная плата росла на 7,7 процента в год. Эти улучшения на рынке труда стали главным фактором массового сокращения бедности и более инклюзивного роста. Доходы наименее обеспеченных 20 процентов домохозяйств в Казахстане выросли на 90 процентов за 2006–2015 годы, при этом трудовой доход составлял более трех четвертых роста;<sup>3</sup> доходы наиболее обеспеченных 20 процентов домохозяйств выросли всего лишь на 29 процентов.

**Тем не менее, казахстанская модель роста привела к созданию рабочих мест, которые были сосредоточены, главным образом, в малопродуктивных неторгуемых сервисных секторах.** Казахстан претерпел существенные структурные преобразования в 2001–2016 годах, в результате которых малопродуктивный аграрный сектор терял рабочие места, а последовавшее за этим перераспределение занятости способствовало росту производительности. Однако большинство новых рабочих мест относились к неторгуемым сервисным секторам, характеризующимся низкими темпами роста производительности. Отрасли с наиболее высокими уровнями создания рабочих мест (с двухзначными темпами роста) включали государственные услуги, например, образование, здравоохранение и другие социальные услуги, а также строительство, торговлю, транспорт и складирование в частном секторе.

**В то время как частные предприятия обеспечивали создание рабочих мест в первой половине 2000-ых годов, темпы создания рабочих мест снизились после 2011 года и относились, преимущественно, к государственному сектору и индивидуальным предприятиям.** Частные предприятия создавали более 165 000 рабочих мест в год (примерно две трети всех рабочих мест) в течение 2006–2010 годов. Однако после этого частные предприятия потеряли 70 000

<sup>3</sup> 57 процентов от заработной платы, 15 процентов от самозанятости, 5 процентов от сельскохозяйственных доходов.



рабочих мест (Рисунок 2). Между тем, государственный сектор оставался стабильным, хоть и ограниченным, источником новых рабочих мест, создавая около 45 000 рабочих мест (включая субъекты квазигосударственного сектора, СКГС) в год, начиная с 2011 года. Не имея доступа к качественным рабочим местам, люди создавали собственные возможности; самостоятельная занятость долгое время была важной чертой рынка труда в Казахстане. Тем не менее, в последние годы произошел большой сдвиг от самозанятости к работе в индивидуальных предприятиях.<sup>4</sup> Большая доля индивидуальной занятости влияет на производительность и адаптируемость рынка труда, так как самостоятельная занятость обычно не дает возможности специализации, сотрудничества и обмена знаниями, а также в меньшей степени позволяет развивать социальные навыки, которые очень важны для работы в более крупных структурах.

**Рисунок 2: В период между 2011 и 2015 годом частные предприятия теряли рабочие места**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

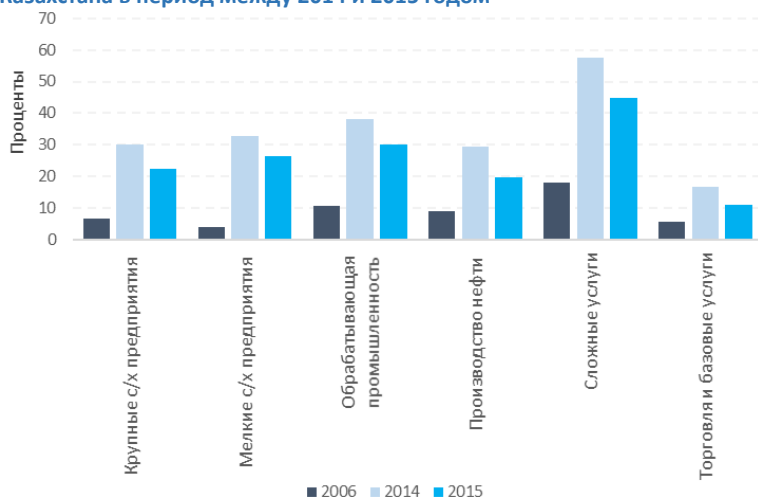
Примечание: Индивидуальные предприятия включают персонал структур, зарегистрированных как индивидуальные предприниматели.

**Падение цен на нефть в 2014 году стало сигналом, который усилил необходимость устранения недостатков в модели роста, основанной на нефти и неторгуемых услугах.** Произошедшее в 2014 году падение цен на нефть в 2015 году привело к обратным тенденциям в некоторых показателях бедности (см. Рисунок 1) и роста среднего класса, которые повышались в предыдущем десятилетии (Рисунок 3). Согласно расчетам Всемирного Банка, в период между 2014 и 2015 годом уровень бедности увеличился почти на 6 процентных пунктов в целом по стране, на 8 процентных пунктов в сельской местности и на 4 процентных пункта в городах. Эти неблагоприятные изменения связаны, главным образом, с уменьшением заработной платы. Средняя заработная плата снизилась почти на 9 процентов в реальном отношении за период между 2013 и 2016 годом, при том что в предыдущем десятилетии она росла более чем на 7 процентов в год. В то время как воздействие в 2016 году было по большей части вызвано быстрой инфляцией цен, главным фактором до этого было резкое снижение номинальных темпов роста доходов. Ситуацию усугубляет то, что снижение доходов было сосредоточено в категории

<sup>4</sup> «Индивидуальный предприниматель» - организационно-правовая форма, пользующаяся определенным режимом налогообложения, при которой можно нанимать до шести человек; в среднем, согласно статистике, такие индивидуальные предприниматели состоят из 1,6 человек.

наименее обеспеченных 60 процентах населения. В целом эта ситуация отражает неспособность государства и частного сектора поддерживать рост доходов при снижении цен на нефть.

**Рисунок 3: Доли населения, относящегося к среднему классу, сократились во всех экономических регионах Казахстана в период между 2014 и 2015 годом**



Источник данных: Обследование бюджетов домохозяйств.

Примечание: см. Таблицу 1.2 в главе 1 со структурой экономических регионов.

**В целях трансформации экономики, структурные реформы теперь необходимы, а не просто желательны.** Падение цен на нефть показало, что хоть экономическая модель Казахстана и была инклюзивной, она не была устойчивой. Структурные реформы необходимы, чтобы переориентировать базу экономического роста с неторгуемых отраслей на производство торгуемых товаров. Эти реформы крайне важны для возврата Казахстана на устойчивый путь роста, соответствующий долгосрочным целям страны. Так как предполагается, что цены на нефть будут оставаться низкими, а демографические характеристики Казахстана усиливают давление на рынке труда и в социальной сфере, вызовы станут только сложнее. Для возврата к ранее достигнутым результатам по сокращению бедности и увеличению среднего класса, Казахстану необходимо направить больше усилий по переходу к более диверсифицированному и продуктивному росту. Если не будут приняты решительные меры по преодолению этих вызовов, Казахстану будет трудно достичь цели по вхождению в список 30-и наиболее развитых стран мира.

**Настоящий анализ содержит предложение по четырем взаимодополняющим стратегическим направлениям, которые помогут Казахстану продолжить структурное преобразование экономики, застопорившееся в течение двух нефтяных бумов 2000-ых годов.** Первое стратегическое направление предусматривает усиление экономического управления в Казахстане для поддержки экономической диверсификации путем сокращения ненефтяного дефицита, ограничивая при этом вмешательство государства в экономику. По второму стратегическому направлению, государство отходит от ведущей роли в экономическом развитии и вместо этого содействует ему, позволяя частному сектору, действующему на равных условиях, играть активную роль, и преобразуя финансовый сектор путем увеличения ответственности акционеров за потери банков и развития небанковских финансовых учреждений. Третье стратегическое направление предусматривает усиление Казахстаном его возможностей в сфере внешней торговли, а также способности регионов использовать возможности на внешнем и внутреннем рынке, при одновременном укреплении институциональной основы для

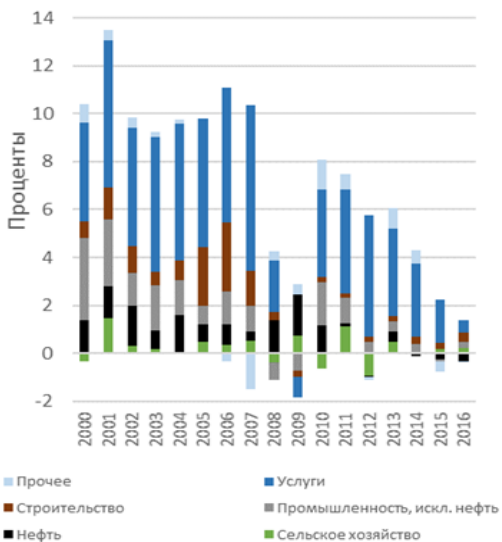
национальной интеграции. По четвертому стратегическому направлению, Казахстан осуществляет переход к этой новой экономической модели, продолжая развивать человеческий капитал для поддержки более продуктивной и гибкой рабочей силы, укрепляя систему социальной защиты для урегулирования нарушений в экономических связях, и совершенствуя управление природными ресурсами в целях усиления устойчивости к внешним шокам и поддержки стабильности. Каждое из этих направлений основывается на важнейшей системе управления и потенциале государственного сектора, которые необходимо кардинально улучшить, чтобы можно было сделать переход к новой экономической модели.

### *Стратегическое направление 1: Экономическое управление, ориентированное на диверсификацию*

**Экономический рост Казахстана в 2000-ых годах основывался, главным образом, на природных ресурсах.** В этот период в экономике Казахстана произошло два экономических бума, один в 2001-2007 годах, который был основан как на увеличении добычи нефти, так и на росте цен на нефть, и второй – в 2010–2014 годах (Рисунок 4), который был основан на восстановлении цен на нефть. Во время первого бума рост обеспечивался горнодобывающим сектором, а также базовыми услугами (торговля и транспорт) и сложными услугами с более высокой добавленной стоимостью (профессиональные услуги, информационно-коммуникационные технологии, финансовые услуги, все преимущественно в городах Астана и Алматы). Во время второго бума производство нефти стабилизировалось, и рост происходил, главным образом, за счет неторгуемых услуг, основанных на потреблении государственного сектора и домохозяйств, при этом частный сектор играл минимальную роль. В целях поддержки экономики государство ускорило развитие инфраструктуры страны, а также пыталось облегчить бремя банковского кризиса 2007 года для частного сектора посредством реализации программ поддержки и снижения налогов.

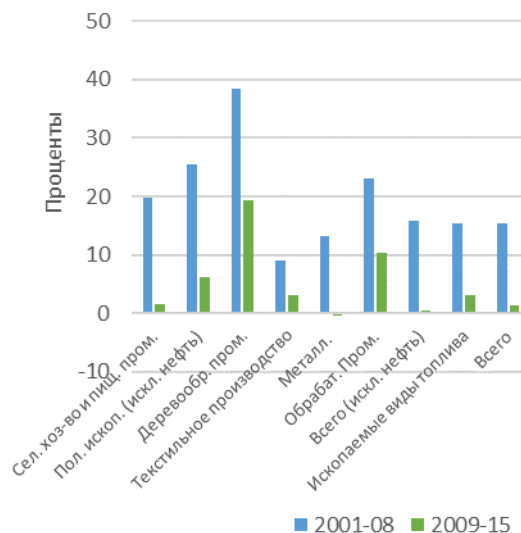
**Стерилизация притоков иностранной валюты оказалась недостаточной для защиты экономики от реального удорожания валюты и снижения конкурентоспособности несырьевых торгуемых отраслей и в то же время привела к смещению роста в сторону сектора услуг.** Первый бум в Казахстане сопровождался благоразумной налогово-бюджетной политикой с низким уровнем ненефтяного дефицита. Однако бум привел к увеличению чистого внешнего заимствования в банковском секторе, которое достигло 20 процентов ВВП в 2006 году, и явилось предпосылкой к банковскому кризису в 2007 году. Во время второго бума в Казахстане смягчение налогово-бюджетной политики привело к увеличению ненефтяного дефицита до 14 процентов ВВП, который финансировался за счет нефтяных доходов и долга. В течение 2001–2016 годов, чистые притоки иностранной валюты (от банковского сектора и Национального фонда Республики Казахстан, известного как Нефтяной фонд) в среднем составляли около 8 процентов ВВП. Реальный обменный курс быстро рос по отношению к доллару США и китайскому юаню до 2007 года включительно, и оставался завышенным до 2015 года включительно. Нефтяной экспорт рос медленно в 2009–2015 годах – в среднем меньше чем на 1 процент в год, по сравнению с почти 16 процентами в 2001–2008 годах (Рисунок 5).

**Рисунок 4: В Казахстане было два периода роста в течение 2000–2016 годов**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 5: Темпы роста казахстанского ненефтяного экспорта упали с 16 процентов в 2001–2008 годах до почти нуля в 2009–2015 годах**



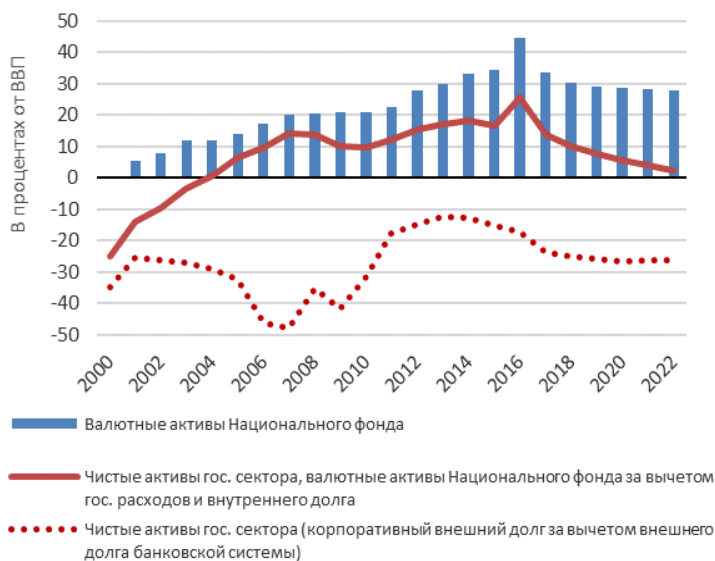
Источник данных: UN Comtrade.

**Во время второго бума в 2010-2014 годах экономику поддерживали стимулирующие меры налогово-бюджетной политики.** Консолидация в налогово-бюджетной сфере теперь стала необходимостью, и она должна быть проведена так, чтобы эти меры поддерживали структурные преобразования. В 2016 году ненефтяной дефицит в Казахстане составил 12,2 процента от ненефтяного ВВП. Учитывая, что устойчивым уровнем ненефтяного дефицита, согласно оценке Всемирного банка, является значение около 5 процентов ненефтяного ВВП, целесообразной будет налогово-бюджетная консолидация в размере 6-8 процентов ненефтяного ВВП. Часть сокращения дефицита необходимо будет покрыть за счет повышения поступлений по ненефтяным доходам, которые снизились примерно на 10 процентных пунктов от ненефтяного ВВП с 2007 года, когда правительство стремилось уменьшить налоговую нагрузку на частный сектор. Другая часть налогово-бюджетной консолидации должна быть обеспечена за счет снижения значительных государственных расходов, поддерживающих установившуюся структуру экономики, которую необходимо изменить (обязательства СКГС и банковского сектора и субсидии для СКГС, частного сектора и банковского сектора). Эти изменения могут привести к повышению привлекательности налогово-бюджетной консолидации, поскольку они позволят снизить искажения в экономике, когда совокупный спрос подрывается отсутствием хорошо функционирующего финансового сектора.

**Национальный фонд, составляющий основу кредитоспособности Казахстана, подвергается риску.** По состоянию на 2016 год сбережения Казахстана в Национальном фонде составляли около 45 процентов ВВП в валютных активах, хранящихся преимущественно в иностранных государственных облигациях. Однако в результате бюджетного дефицита, сформировавшегося за 2010–2016 годы и девальвации тенге в 2015 году, у государства образовался общий правительственный и гарантированный государством долг, который удвоился до 20 процентов ВВП. Таким образом, чистые финансовые активы правительства составили 25 процентов ВВП в 2016 году. Так как правительство продолжило использовать сбережения Национального фонда, а также учитывая эффект от укрепления тенге, чистые финансовые активы снизились до 16 процентов в 2017 году. Оценка Всемирного банка показывает, что в отсутствие налогово-бюджетной консолидации, чистые финансовые активы правительства могут быть практически

полностью истощены через 5-10 лет (Рисунок 6), подрывая тем самым способность страны заимствовать по более благоприятным ставкам.<sup>5</sup>

**Рисунок 6: Если не будет изменений в политике, чистые финансовые активы Казахстана правительства могут быть практически полностью истощены через 5-10 лет**



Источник данных: Национальный банк РК; Министерство финансов РК.

**Для эффективного управления экономикой, а также улучшения качества оказания государственных услуг необходимо дальнейшее институциональное укрепление государственного сектора.** Следует усилить работу в сфере планирования, финансового управления, проектного менеджмента и развития культуры корпоративного управления. Традиционный командно-административный стиль управления, до сих пор наблюдающийся в государственном аппарате, необходимо переориентировать на систему стимулов и управления талантами. Принятие данных мер вкпе с повышением прозрачности и подотчетности государственных органов позволят в полной мере реализовать амбициозные долгосрочные стратегии правительства, государственные программы и политики.<sup>6</sup>

**Краткое описание основных ограничений в области экономического управления.** Главные ограничения, с которыми Казахстан сталкивается в сфере экономического управления, включают: необходимость укрепления потенциала правительства и Национального банка для осуществления грамотной и хорошо скоординированной макроэкономической политики; неустойчивый уровень ненефтяного дефицита; большие условные обязательства банковского сектора и СКГС.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> В 2016 году правительство разработало новую Концепцию формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан, в которой были заложены целевые показатели по сокращению ненефтяного дефицита до 7 процентов ВВП к 2020 году и 6 процентов ВВП к 2025 году. Вместе с тем, Министерством Финансов РК разрабатывается План по повышению налоговой емкости ВВП до 2025 года. Эти меры направлены на фискальную консолидацию для недопущения дальнейшего сокращения активов Национального Фонда.

<sup>6</sup> Для решения этих проблем правительство разработало и приступило к выполнению Плана нации «100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ», где одним из ключевых направлений является формирование профессионального государственного аппарата.

<sup>7</sup> Эти вызовы нашли отражение в недавно принятом Стратегическом плане развития Казахстана до 2025 года.

## *Стратегическое направление 2: Развитие частного сектора*

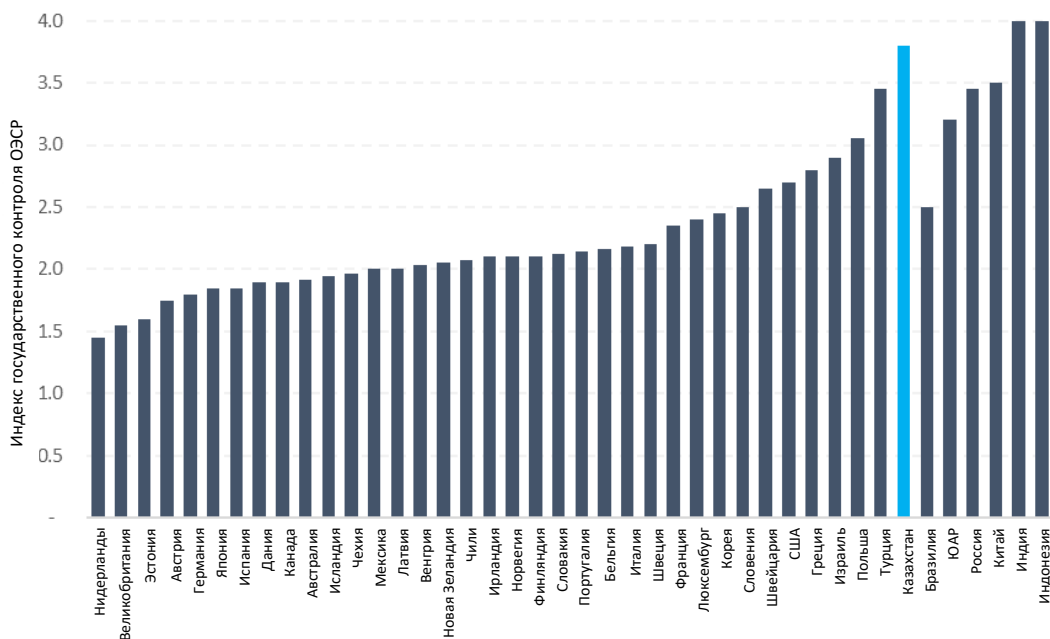
**Казахстан недостаточно эффективно использовал свой экономический потенциал для преобразования структуры экономики.** Казахстан обладает большими ресурсами полезных ископаемых, расположенными по всей стране, обширными сельскохозяйственными угодьями, значительным промышленным потенциалом, формирующимся сектором сложных услуг в городах Алматы и Астана. У него также есть значительный потенциал по развитию регионального торгового хаба, используя возможности региональных и глобальных систем, таких как китайская программа «Один пояс – один путь». Этот потенциал в значительной мере еще не реализован, отчасти из-за недостаточных стимулов, созданных ранее проводимой макроэкономической политикой, государственного контроля экономики и других проблем, которые обсуждаются в настоящем анализе. Индекс сложности экономики Казахстана снижается, указывая на то, что страна добавляла меньше, а не больше, ценности к своему экспорту с течением времени (как в сырьевых, так и в других отраслях). В результате падения курса тенге в 2015 году у Казахстана появились новые возможности, чтобы конкурировать в торгуемых отраслях, так как привлекательность неторгуемых услуг, которые доминировали среди отраслей, обеспечивающих рост экономики, снизилась.

**Государственные предприятия преобладают в экономике, а государственные вмешательства носят повсеместный характер.** Широкое присутствие государства в экономике ослабляет стимулы для частных инвестиций и мешает конкуренции. Государству напрямую или косвенно принадлежат основные сетевые отрасли экономики. Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), государству полностью принадлежат, и оно полностью контролирует крупнейшие компании в газовом секторе, в нескольких транспортных отраслях, в сфере почтовых, мобильных услуг, электроэнергетики (распределение, снабжение и производство), и владеет контрольным пакетом акций в компаниях других отраслей. Присутствие государства в экономике значительно более широкое, чем в среднем по ОЭСР, и даже еще больше, чем в сырьевых экономиках, таких как Российская Федерация и Венесуэла (Рисунок 7). Кроме государственной собственности, в Казахстане намного более распространен ценовой контроль, чем в какой-либо стране ОЭСР. Сложностей, которые создает государственная собственность, много, включая слабые стимулы для модернизации и инноваций, а также препятствия для частных инвесторов (связанные с преимущественным доступом государственного сектора к финансированию и регулирующим органам через должности в коллегиальных органах управления).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Президент страны поручил сократить долю государственного участия в национальной экономике до 15 процентов ВВП к 2020 году. Эта цель будет достигаться за счет сокращения издержек бизнеса, развития конкуренции, проведения обширной приватизации предприятий с государственным участием, дальнейшего улучшения инвестиционного и макроэкономического климата, совершенствования таможенно-тарифного регулирования.

**Рисунок 7: Присутствие СКГС в экономике Казахстана более широкое, чем в странах-членах ОЭСР, а также в большинстве крупных экономик, не входящих в ОЭСР, включая Бразилию и Китай, 2013 г.**



Источник: Индекс государственного контроля ОЭСР.

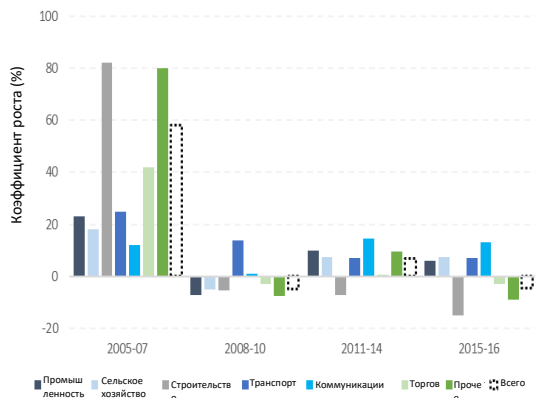
Примечание: Шкала индекса – от 0 (наименее ограничительный) до 6 (наиболее ограничительный)

**Чтобы произошли структурные преобразования, главные рынки Казахстана должны работать эффективно, прозрачно и справедливо.** Обязательным условием является значительное уменьшение роли государства в экономике. Обязательным условием также является развитие состязательных рынков, чтобы обеспечить равные условия для частного сектора. Значительное присутствие государства на ключевых товарных рынках (включая тяжелое машиностроение и секторы сетевых услуг) и на финансовом рынке (главным образом, в банковском секторе) приводит к неэффективности, искажает стимулы, мешает новым инвестициям.

**Банковский сектор еще не восстановился после кризиса 2007 года и не выполняет свою распределительную функцию.** Этот сектор также является источником значительной волатильности в экономике. В 2005-2007 годах общий уровень кредитования увеличивался в среднем почти на 60 процентов в год в номинальном отношении (Рисунок 8), достигнув 61 процента от ВВП в 2007 году. Однако, с 2017 года, рост кредитования (по отношению к ВВП) приостановился, преимущественно из-за имевшейся проблемы неработающих кредитов (НРК) (Рисунок 9). Банковский сектор трижды получал государственную помощь (2008, 2015, 2017 годы). Тем не менее, несмотря на рекапитализацию и закрытие некоторых проблемных банков, проблема неработающих кредитов в секторе не была решена, не были устранены и лежащие в ее основе недостатки, связанные со структурой собственности и регулированием. Тогда как по оценке Национального банка Казахстана (НБК), неработающие кредиты составляют около 25 процентов всех непогашенных кредитов по состоянию на конец 2016 года (если исключить единовременную поддержку банковскому сектору), оценка международных кредитных агентств намного выше – порядка 35–45 процентов. Еще одним подтверждением трудностей банковского сектора является подход по привлечению средств для дальнейшего расширения кредитования домохозяйств и СКГС. Средства были привлечены у международных кредиторов, а также из Национального фонда и государственного пенсионного фонда, по привлекательным ставкам

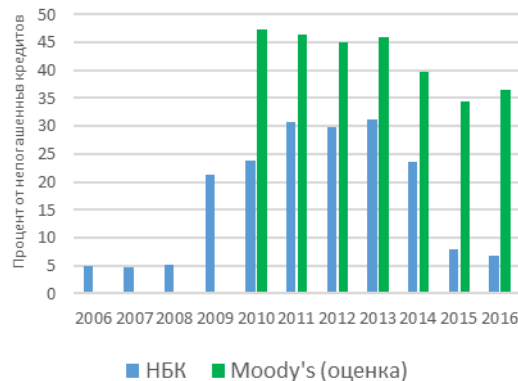
дохода на капитал и были предложены потребителям по выгодным ставкам. Этот подход искажал инвестиционные стимулы для получателей и создавал большие затраты для бюджета. Кроме того, он не может решить основополагающий дефицит кредитования в экономике.

**Рисунок 8: Кредитование экономики в Казахстане резко уменьшилось в номинальном отношении, 2005–2016 гг.**



Источник данных: Национальный банк Казахстана и оценка сотрудников Всемирного банка.

**Рисунок 9: Уровень неработающих кредитов в Казахстане сильно повысился после банковского кризиса, 2006–2016 гг.**



Источник данных: Оценка Национального банка Казахстана по кредитам, просроченным более 90 дней, и оценка Moody's, включающая кредиты для физических и юридических лиц, на основе опроса девяти банков, составляющих 65 процентов портфеля коммерческих банков.

**Многие реализуемые в Казахстане инициативы по развитию частного сектора предполагают активные меры государственной поддержки и, тем самым, снижают роль рынка и могут исказить стимулы для бизнеса.** Во многих программах Казахстана по развитию частного сектора широко используются тарифы на импорт, льготные кредиты, субсидии (включая транспортные субсидии, операционные субсидии, субсидируемые кредиты), поддержка СКГС, налоги или ограничения по экспорту, требования о происхождении и прочее. Это создает неравные условия для частного сектора, которые усугубляются отсутствием прозрачности в процессе распределения субсидий. Эти программы по развитию частного сектора также приводят к смещению стимулов компаний в сторону получения субсидий вместо повышения конкурентоспособности.

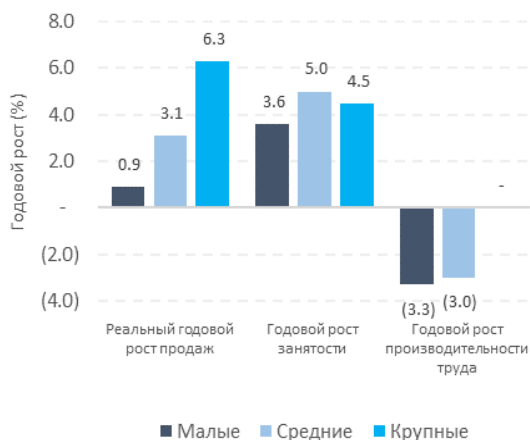
**Двумя последствиями существующего подхода к росту являются: высокий воспринимаемый риск для частных иностранных инвесторов и недостаточное внимание местным предприятиям МСБ.** Сильный государственный контроль в экономике и интервенционистский подход государства к поддержке частного сектора создают условия, в которых процветают, в основном, крупные компании с хорошими связями и поддержкой. В результате, иностранные инвесторы, исключая инвесторов в нефтегазовом секторе, оценивают Казахстан наравне с Кыргызстаном, Россией и Украиной из-за коммерческих рисков, связанных со слабой конкурентной политикой (ценовой контроль, особые интересы, искаженное принятие решений, несправедливая практика конкуренции, дискриминация иностранных компаний). В то же время, местные предприятия МСБ, которые обычно играют ведущую роль в инновациях и росте переходных экономик, вносят очень небольшой вклад в Казахстане (по отношению к их доле ВВП) по сравнению с другими странами (Рисунки 10 и 11).

**Краткое описание основных ограничений экономического роста на основе частного сектора.** Основные ограничения, с которыми сталкивается Казахстан при реализации подхода к



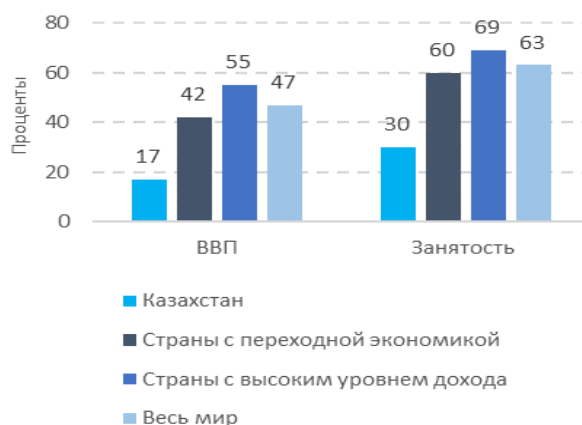
экономическому росту, основанному на развитии частного сектора, включают: затянувшийся процесс восстановления финансового сектора, который не обеспечивает активной поддержки инвесторов; широкое присутствие государства в экономике, влияющее на конкуренцию в отдельных отраслях экономики; влияние государственных мер поддержки на создание равных условий для бизнеса. Если эти ограничения не будут устранены, частные инвестиции в торгуемом секторе, которые необходимы для реализации структурных преобразований и достижения более высокой траектории роста экономики, будут маловероятными.

**Рисунок 10: Рост годовых продаж, занятости и производительности МСБ в Казахстане отстает, 2013 г.**



Источник данных: Обследование предприятий Казахстана, Группа Всемирного банка, 2013 г.

**Рисунок 11: Доли МСБ в ВВП и занятости в Казахстане отстают от показателей стран с переходной экономикой и стран с высоким уровнем дохода, 2013 г.**



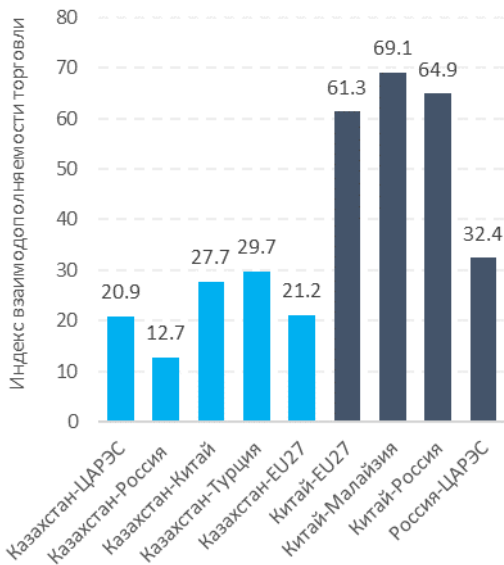
Источник данных: Группа Всемирного банка (2013b).

### Стратегическое направление 3: Интеграции и связи

Экономика Казахстана небольшая (с точки зрения численности населения и внутреннего спроса) и ей нужно интегрироваться с региональной и мировой экономикой, чтобы расширить свои рынки и повысить перспективы роста. Географическое положение Казахстана дает множество потенциальных преимуществ. Чтобы использовать этот потенциал, нужно будет сначала углубить интеграцию с соседями по Центрально-Азиатскому региону. Партнеры по Центрально-Азиатскому региональному экономическому сотрудничеству (ЦАРЭС) составляют всего лишь 5 процентов казахстанского экспорта (по данным 2015 года). Это, главным образом, связано с низким уровнем взаимодополняемости торговли.<sup>9</sup> Уровень взаимодополняемости торговли с Российской Федерацией еще ниже (Рисунок 12). Однако торговля Казахстана с региональными партнерами имеет намного больше значения для недобывающих отраслей (Рисунок 13), что подчеркивает важность региональных рынков для поддержки усилий Казахстана по диверсификации.

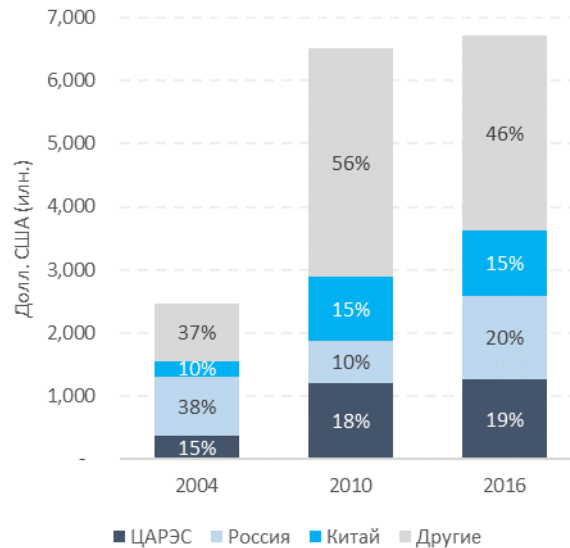
<sup>9</sup> Индекс двухсторонней взаимодополняемости – показатель сходства экспортной корзины одной страны и импортной корзины другой страны. Индекс определяется по шкале от 0, означающего отсутствие взаимодополняемости, до 100, означающего полное совпадение.

**Рисунок 12: Взаимодополняемость торговли Казахстана с региональными партнерами низка, 2015 г.**



*Источник данных: База статистических данных ООН по торговле товарами через WITS.  
Примечание: Индекс определяется по шкале от 1 (низкий) до 100 (высокий). ЦАРЭС означает Центрально-Азиатское региональное экономическое сотрудничество.*

**Рисунок 13: Торговля с региональными партнерами имеет намного больше значения для недобывающих отраслей, 2004, 2010, 2016 гг.**



*Источник данных: База статистических данных ООН по торговле товарами через WITS.  
Примечание: ЦАРЭС означает Центрально-Азиатское региональное экономическое сотрудничество.*

**В среднесрочной перспективе Казахстану нужно будет быть намного более активным в развитии торговых связей за пределами подрегиона.** Близость к Российской Федерации и Китаю – важнейшее преимущество Казахстана. Торговые и инвестиционные связи с российской экономикой будут дальше углубляться в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Это даст результаты по мере улучшения российской экономики, но Казахстану также нужно продолжать усилия по улучшению торговой политики и конкурентоспособности компаний, чтобы получать больше пользы от участия в ЕАЭС. Казахстан рассматривает членство в ЕАЭС как возможность для свободного продвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на крупный рынок России, а также на рынки Армении, Кыргызстана и Беларуси. Для этого потребуются безбарьерная среда на внутреннем рынке ЕАЭС. Также пристальное внимание будет уделено вопросам цифровизации экономик ЕАЭС, которая может стать важным фактором инновационного роста. Торговые отношения Казахстана с Китаем развиваются вокруг перемещения этой страной своих товаров в западном направлении по суше в рамках инициативы «Один пояс – один путь». В среднесрочной перспективе Казахстану нужно будет улучшить работу по упрощению процедур торговли и развить свой логистический сектор, а также добавлять намного больше стоимости к торговле, идущей на запад. В долгосрочной перспективе, по мере роста благосостояния в Китае, продукты и услуги могут быть ориентированы на восток по международным наземным транспортным коридорам.

**У административных регионов (областей) Казахстана, есть продемонстрированный экономический потенциал, но их возможности, инфраструктура и административный потенциал значительно варьируются.** Судя по степени уникальности и сложности продуктов, возможностей обработки и сервисной поддержке в каждом из регионов, почти у половины из

16 регионов Казахстана (14 областей и 2 главных города) есть возможности для диверсификации, согласно результатам анализа, проведенного Европейским банком реконструкции и развития.<sup>10</sup> Однако лишь один регион, Алматинская область, смогла подняться в цепочке создания добавленной стоимости в секторе обрабатывающей промышленности в 2003–2016 годах. В зависимости от возможностей, факторов стоимости и устойчивости, некоторые регионы могут заслуживать вертикальной поддержки по определенным отраслям или секторам в целях совершенствования продукции, в то время как для других регионов будет целесообразна горизонтальная поддержка, направленная на улучшение бизнес-среды или государственно-частного партнерства. В других регионах, особенно удаленных и малонаселенных, в зависимости от экономических и социальных условий, меры поддержки могут быть сосредоточены меньше на стимулировании инвестиций и больше на обеспечении качественного оказания государственных и социальных услуг.

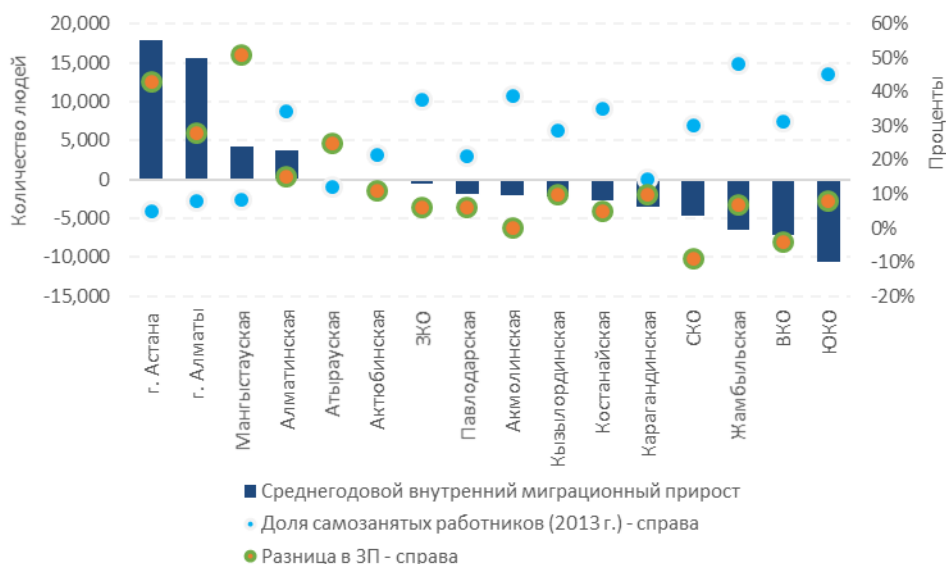
**Для поддержки регионального развития необходима связь «регион-центр», основанная на учете мнения регионов и развитии их потенциала.** Как можно судить по вышеотмеченным контекстуальным факторам, региональные программы поддержки должны быть согласованы со стратегическими планами регионального развития с соответствующими рыночными стимулами. Поддержка должна учитывать налогово-бюджетные реалии Казахстана и включать значительные меры по развитию потенциала, отражающие возможности регионов в сфере администрирования, бюджета и регулирования. Кроме того, поддержка должна реализовываться с использованием децентрализованной налогово-бюджетной системы, допускающей обмен между регионами и центром. Для обеспечения такой связи необходимо больше учитывать мнение местных исполнительных органов и использовать подход к подотчетности, основанный на эффективности программы или региона и предоставлении вводных ресурсов (например, кредитов и инфраструктуры).

**Развитие конкурентоспособных регионов и стимулирование мобильности трудовых ресурсов неразрывно связаны между собой; чтобы добиться и того, и другого, необходимо укреплять процесс урбанизации.** Помимо укрепления региональных экономик, Казахстану необходимо больше стимулировать мобильность, чтобы люди могли искать возможности по всей стране. В 2003-2016 годах в Казахстане в значительном объеме происходила миграция из регионов с низкой заработной платой в регионы с более высокой заработной платой (Рисунок 14). Тем не менее, внутренняя миграция была меньше, чем можно было ожидать, учитывая большую разницу в темпах роста и уровнях дохода между регионами. Внутреннюю миграцию ограничивают несколько факторов, включая несоответствие между спросом и предложением рабочей силы, высокую стоимость жилья в городах и ограниченный доступ к определенным услугам (например, в области дошкольного образования и здравоохранения) при отсутствии регистрации. Это упущенная возможность для Казахстана, которую можно было использовать для поддержки роста производительности, а также содействия возможностям развития регионов, не считая г. Астаны и г. Алматы. В результате, Казахстан не получает выгод агломерации, связанных с повышением производительности. Это относится к г. Астане и г. Алматы, но еще больше эта проблема проявляется во второстепенных городах Казахстана, где нехватка инвестиций выражена намного сильнее. Инвестиции в агломерацию городов и соединение городов с периферией должны быть в центре усилий Казахстана по развитию регионов.

---

<sup>10</sup> «Диверсификация казахстанской экономики: подход на основе возможностей». (Whiteshield Partners, 2015).

Рисунок 14: Внутренняя миграция реагирует на разницу в заработной плате, но остается небольшой, 2008–2013 гг.



Источник данных: ERI/McKinsey (без даты), Группа Всемирного банка (2015), Комитет РК по статистике.

**Краткое описание основных ограничений, сдерживающих более полную интеграцию с глобальной экономикой и улучшение связей и интеграции казахстанских регионов с национальной и глобальной экономикой.** Основные ограничения, сдерживающие интеграцию, с которыми сталкивается Казахстан, включают: низкий уровень взаимодополняемости торговли с региональными торговыми партнерами; тарифные и нетарифные барьеры; недостатки в мерах упрощения торговли и секторе логистики; низкое воздействие программ поддержки регионального развития; слабые связи внутри страны; ограничения внутренней миграции, в том числе миграции в города, особенно во второстепенные города, потенциал которых снижается из-за значительной нехватки инвестиций в инфраструктуру и государственные услуги.

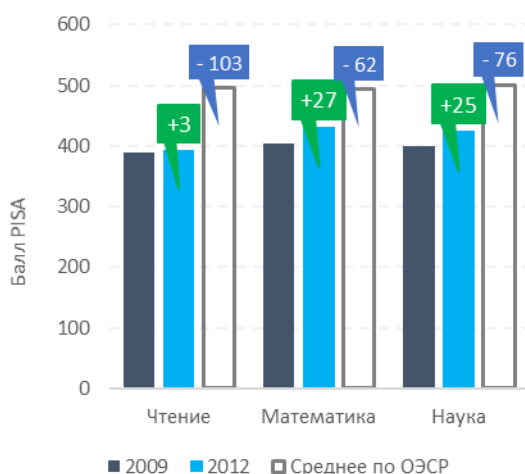
#### Стратегическое направление 4: Продуктивный и гибкий человеческий капитал

**Чтобы решить описанные в данном анализе проблемы и осуществить переход к новой экономической модели, Казахстану нужно будет укрепить свой человеческий и институциональный капитал и обеспечить устойчивое и эффективное управление природными ресурсами.** Казахстану необходимо укрепить свой человеческий капитал и создать среду, позволяющую работникам и гражданам быстро адаптироваться к меняющимся экономическим, социальным и технологическим условиям и поддерживающую их в переходные периоды. Кроме того, в то время как Казахстан извлек огромную пользу из своего ресурсного богатства, ему необходимо учитывать вопросы устойчивости и эффективности при управлении природными ресурсами, чтобы снизить уязвимость и отрицательные последствия существующей ресурсоемкой модели роста.

**Уровень образования населения повысился за прошлое десятилетие, но необходимо дальнейшее улучшение в качестве, актуальности и равенстве, чтобы молодежь смогла перейти к продуктивной занятости.** Доля молодежи с уровнем образования выше общего среднего выросла с 32 процентов в 2001 году до 62 процентов в 2015 году. Качество образования тоже повысилось, если судить по результатам международного тестирования учебных достижений (Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся, PISA). Тем не менее, разница в результатах со странами ОЭСР остается значительной (Рисунок 15), особенно по чтению, по которому отставание от ОЭСР в среднем в 2012 году составляло 2,5

года обучения. Кроме того, есть большие пробелы в доступе к качественному образованию, особенно для учащихся заведений технического и профессионального образования, учащихся школ с казахским языком обучения, учащихся из домохозяйств с низким социально-экономическим статусом. Доступ к качественному образованию после среднего образования приобретает все более сильное значение, особенно в сельской местности, где у 25 процентов наемных работников и 63 процентов самозанятых – образование на уровне общего среднего образования или ниже. На национальном уровне прибавка к заработной плате за наличие высшего среднего образования, а не общего среднего образования или более низкого уровня образования, составляет около 10 процентов, при этом прибавка за наличие высшего и среднего профессионального образования превышает 40 процентов.

**Рисунок 15: Несмотря на улучшения, казахстанские учащиеся отстают от средних показателей ОЭСР по чтению и математике в исследовании PISA, 2009 и 2012 гг.**



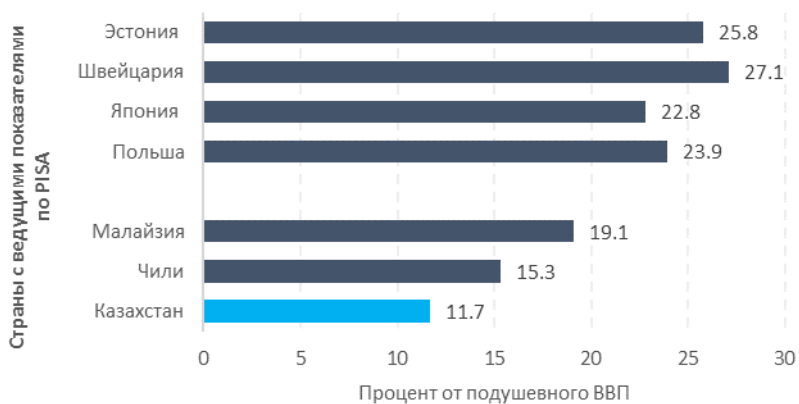
Источник данных: Международная программа ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) 2009 и 2012 гг.

**В целях удовлетворения потребностей новой модели роста, Казахстану необходимо больше инвестировать в развитие у людей как технических, так и некогнитивных и социально-эмоциональных навыков, применяя жизненный подход к образованию и развитию навыков.** Для этого потребуются расширить доступ к дошкольному образованию и сокращению дифференциации по регионам в охвате детей дошкольного возраста. В 2010 году уровень зачисления детей в возрасте 1-6 лет был равен всего лишь 17,7 процентам в Южно-Казахстанской области и 90,8 процентов в Костанайской области, при этом средний показатель по стране был равен 41,6 процентам. Однако уже в 2016 году охват в Южно-Казахстанской области достиг 59,4 процента. Наиболее низкий показатель в разрезе регионов превысил отметки 50 процентов и был отмечен в городах Алматы (53,8 процентов) и Астана (51 процентов), что, вероятнее всего, связано с внутренними миграционными причинами и высоким уровнем рождаемости. В целом в 2016 году во всех регионах страны охват превысил 50 процентов, а средний показатель по стране достиг 64,5 процента. Казахстану необходимо продолжать расширять доступ к дошкольному образованию и сокращению разрыва в охвате между регионами.

**Улучшения в сфере образования, скорее всего, потребуют увеличения финансирования и усиления автономии на местах.** Расходы на одного учащегося в Казахстане (11,7 процента ВВП

на душу населения) более чем наполовину меньше, чем в странах с ведущими показателями по PISA, например, в Эстонии, Японии, Польше и Швейцарии (Рисунок 16). При этом система остается очень директивной, оставляя мало возможностей для автономии и подотчетности на местном уровне.

**Рисунок 16: Расходы на одного учащегося в системе образования Казахстана намного ниже, чем в других странах, с которыми проводится сравнение, 2015 г.**



Источник данных: ОЭСР и Группа Всемирного банка (2015).

**В то время как Казахстан достиг серьезных результатов в сфере здравоохранения, необходимы дальнейшие улучшения для повышения качества жизни и обеспечения способности трудовых ресурсов добиваться устойчивого повышения производительности.**

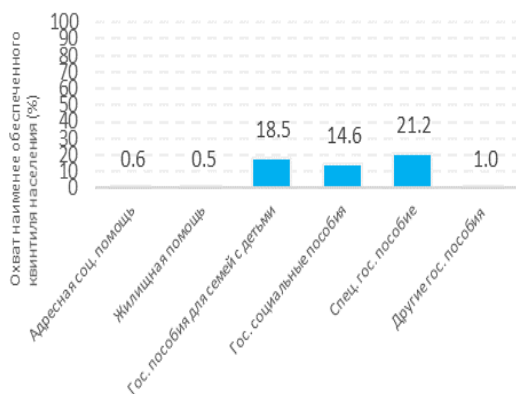
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении среди мужчин в Казахстане равна всего лишь 68,1 годам в 2016 году (в 2015 году – 67,44), что намного меньше, чем в большинстве стран, с которыми проводится сравнение (за исключением России), и почти на 10 лет меньше, чем в среднем по ОЭСР. Младенческая смертность и смертность от сердечно-сосудистых заболеваний и некоторых форм рака в Казахстане намного выше. Две из 10 ведущих причин продолжительности жизни с поправкой на инвалидность в 2010 году не входили в десятку в 1990 году: хроническое обструктивное заболевание легких и цирроз печени, причем и то, и другое заболевание особенно распространены среди мужчин, что отражает влияние потребления алкоголя и табака на общее состояние здоровья. Загрязнение воздуха тоже оказывает вредное воздействие на общее состояние здоровья и на окружающую среду, особенно в городах и промышленных зонах. Обеспечение качественных медицинских услуг в равной мере по всей стране представляет серьезную проблему, сопряженную с большими затратами для бюджета. В связи с этим правительство планирует ввести систему обязательного социального медицинского страхования (начиная с 2020 года) и прорабатывает вопросы обеспечения ее финансовой устойчивости (принимая во внимание уроки, извлеченные из системы, рухнувшей в 1998 году)

**Системы социальной защиты в Казахстане не обеспечивают достаточной поддержки беднейшим слоям населения; они также могли бы быть более эффективными в поддержке участия и мобильности на рынке труда.** В 2014 году программы социальной помощи, предоставляемой по принципу нуждаемости, составляли всего лишь 1 процент расходов на социальную защиту и достигали менее 1 процента в квинтиле населения с самыми низкими доходами (Рисунок 17). Недавно реализованная пилотная программа условных денежных выплат («Орлеу») показывает значительный потенциал для улучшения социальной защиты бедных семей и в то же время – для стимулирования активизации на рынке труда. Кроме этого, необходимо разработать систему поддержки, позволяющую работникам приспосабливаться к условиям рынка труда путем перехода в отрасли и сферы деятельности с более благоприятными

перспективами трудоустройства. Так, 2,8 миллиона работников, большинство из которых являются самозанятыми, не имеют право на получение пособий по социальному страхованию из-за того, что не платят взносы в программу социального страхования. Для укрепления стимулов для официальной занятости нужно расширить пробел между пособиями по социальному страхованию и социальной помощью, и в то же время обеспечить достаточный уровень социальной защиты всего населения.

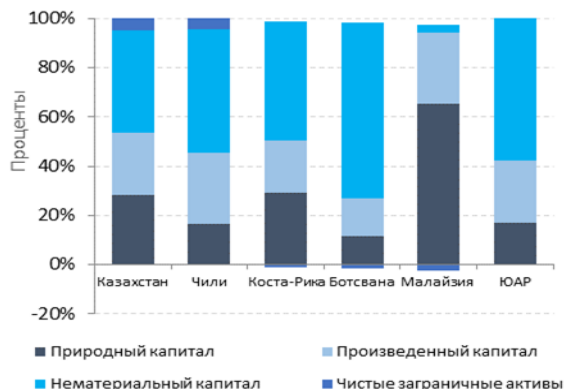
**Природные богатства Казахстана, которые увеличились почти втрое в номинальном значении в течение первого десятилетия 2000-ых годов, необходимо эффективно преобразовывать в человеческий и институциональный капитал.** Несмотря на огромные природные ренты, полученные в течение десятилетия, страна лишь немного увеличила свой человеческий и институциональный капитал. Это создает риски для устойчивости роста экономики и сокращения бедности, которые были достигнуты благодаря сырьевым доходам (Рисунок 18). Эта неспособность преобразовать природные богатства в человеческий и институциональный капитал ставит под угрозу устойчивость казахстанской модели роста. Кроме того, зависимость модели роста от добывающих отраслей вредит окружающей среде и повышает уязвимость перед последствиями изменения климата и перехода к низкоуглеродной экономике. На самом деле, Казахстан – одна из стран мира, которые наиболее уязвимы перед этим переходом.

**Рисунок 17: Охват системы социальной защиты среди 20 процентов наименее обеспеченного населения в Казахстане, 2013 г**



Источник данных: Обследование бюджетов домохозяйств, 2013 г, и модуль ADEPT Social Protection. Примечание: Результаты по адресной социальной помощи нужно толковать осторожно из-за маленького размера выборки.

**Рисунок 18: В отличие от некоторых других богатых ресурсами стран, Казахстан еще не преобразовал свой природный капитал в человеческий и институциональный капитал, 2010 г**



Источник данных: Группа Всемирного банка, база данных Wealth of Nations, 2011 г.

**Решение вопроса экологической устойчивости имеет принципиальное значение для развития диверсифицированных, конкурентоспособных отраслей.** В секторе сельского хозяйства большую обеспокоенность вызывает проблема водоснабжения и деградации почв. Конкурентоспособное промышленное производство сдерживает растущая нагрузка на сеть энергоснабжения и нехватка инвестиций в меры по повышению энергоэффективности. Обе эти проблемы связаны с долговременным субсидированием энергетического сектора. Казахстан использует в 1,7 раз больше энергии на единицу ВВП (по паритету покупательской способности), чем в среднем в ОЭСР, Казахстан работает над устранением этих недостатков и планирует меры по переходу к «зеленой экономике», в том числе в рамках Концепции и Плана мероприятий по переходу к «зеленой экономике», и ставит перед собой цели по сокращению выбросов парниковых газов и повышению энергоэффективности. Однако, неясно, как концепция «зеленой

экономики» преобразуется из стратегии в конкретные действия. Еще нужно много сделать, чтобы реализовать поставленные цели и обеспечить устойчивость, включая координацию действий между государственными органами, заинтересованными сторонами и партнерами по развитию.

**Краткое описание основных ограничений, сдерживающих развитие продуктивного и устойчивого человеческого и природного капитала.** Основные ограничения, сдерживающие Казахстан в развитии продуктивного и устойчивого человеческого и природного капитала, включают: неравномерное оказание услуг образования и здравоохранения в городах и сельской местности на всей обширной территории Казахстана; недостаточный уровень качества и актуальности образования и обучения по отношению к потребностям работодателей; недостаточное финансирование образования и неустойчивое финансирование здравоохранения; стабильно низкие результаты здравоохранения, особенно среди мужского населения; разрозненный и недостаточный охват системы социальной защиты с минимальным использованием проверки нуждаемости; значительные экологические ограничения, включая загрязнение воздуха и, все в большей мере, устойчивость водных ресурсов.

#### *Перспективы на будущее: приоритеты политики и их реализации*

**В настоящем Комплексном социально-экономическом анализе определено шесть общих приоритетных направлений для реализации мер политики.** В настоящем анализе утверждается, что для искоренения бедности и формирования большого и стабильного среднего класса потребуются возобновление процесса структурных преобразований и реформ, который приостановился во время экономических бумов, чтобы экономика обеспечивала более продуктивные возможности занятости. Чтобы реформы вернулись на правильный путь, и чтобы можно было осуществить переход к новой модели роста и управления, нужно будет решить вышеописанные проблемы по каждому из четырех стратегических направлений. Учитывая масштаб и содержание проблем, правительству нужно будет определить приоритеты и последовательность реформ так, чтобы можно было как можно быстрее устранить важнейшие сдерживающие ограничения на каждом этапе, облегчая путь для других последующих реформ. На Рисунке 19 описаны шесть предлагаемых общих приоритетов политики с указанием их связи с четырьмя стратегическими направлениями и с достижением двух целей по искоренению бедности и общему процветанию за счет обеспечения продуктивной занятости.



Рисунок 19: Схема связей между проблемами и мерами политики, стратегическими направлениями и целями в Казахстане



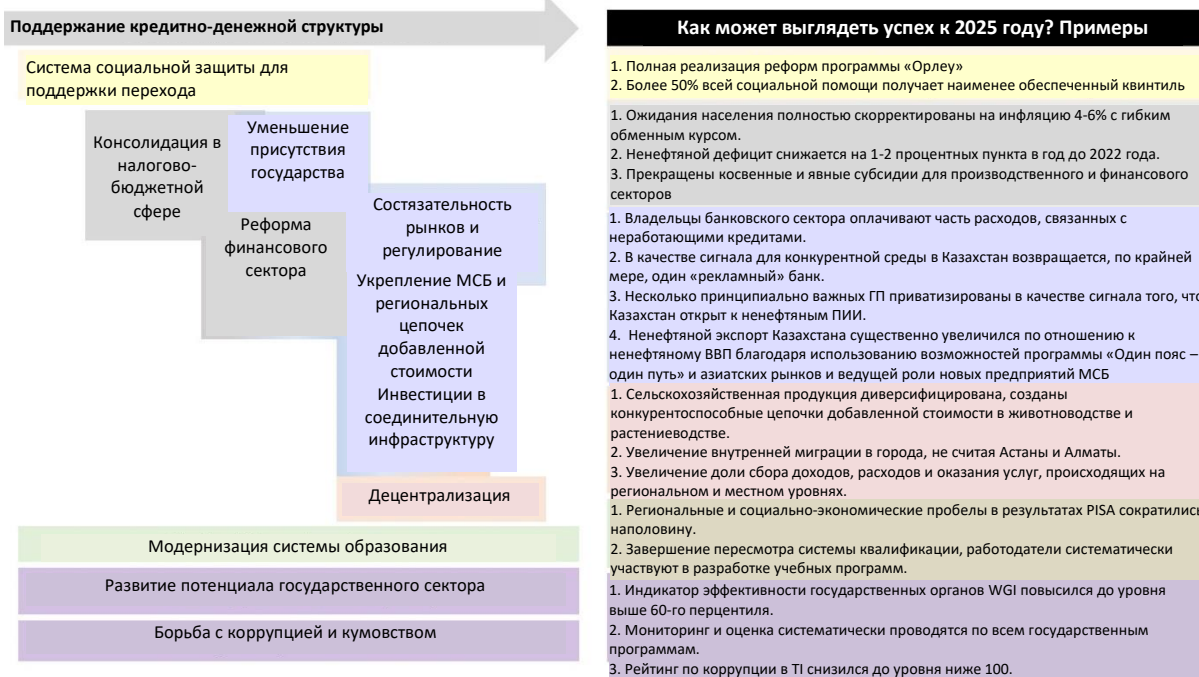
- 1. Принятие благоразумной налогово-бюджетной политики и преобразование финансового сектора для поддержки устойчивой диверсификации:** Для развития диверсифицированной экономики, ведущую роль в которой играет частный сектор и конкурентоспособные торгуемые отрасли, необходима предсказуемая макрофискальная среда, обеспечивающая стабильный, адекватно оцененный обменный курс, и финансовая система, реагирующая на сигналы рынка при выделении и определении стоимости кредитов. Для достижения этих условий потребуются постоянное управление кредитно-денежной системой, консолидация в налогово-бюджетной сфере, формирование устойчивых нефтяных источников доходов. Кроме того, потребуются переоценка государственной собственности и финансовой поддержки отраслей и компаний (см. второй приоритет политики ниже). Наконец, для реализации и поддержания этих реформ необходимо укрепить разработку макрополитики на высшем уровне государственного управления (см. шестой приоритет политики ниже).
- 2. Уменьшение присутствия государства в экономике и поддержка среды для развития МСБ:** В Казахстане хорошо понимают необходимость развивать конкурентоспособный, диверсифицированный частный сектор, и для поддержки необходимой политики есть соответствующие стратегии и программы. Однако эти усилия подрываются макроэкономической средой, ослабляющей конкурентоспособность, финансовым сектором, не обеспечивающим эффективное ценообразование и выделение ресурсов, и средой управления, создавшей неравные условия, при которых СКГС и имеющие связи компании вытесняют МСБ и потенциальных новаторов. Для развития конкурентоспособного, диверсифицированного частного сектора необходимо уменьшить присутствие СКГС, в том числе в ключевые сетевых отраслях, таких как электроэнергия. В то же время потребуются более широкие меры по поддержке состязательных рынков путем стимулирования прямых иностранных инвестиций (ПИИ), открытия рынков для импорта и других мер. Наконец, необходима более эффективная поддержка МСБ путем улучшения регулирующей среды бизнеса и стимулирования развития конкурентоспособных цепочек добавленной стоимости вместо кредитных субсидий.

3. **Укрепление региональных экономик на основе развития инфраструктуры и цепочек добавленной стоимости сельского хозяйства:** В настоящем анализе отмечаются растущие различия в экономических результатах и доступе к услугам между городами Астана и Алматы и остальной страной. В дополнение к поддержке мобильности кадров и дальнейшего формирования Астаны и Алматы как городов, конкурентоспособных на региональном и национальном уровне, больше внимания нужно будет уделять развитию устойчивых региональных экономик. Укрепление региональных экономик означает развитие физической и социальной инфраструктуры, чтобы Казахстан мог воспользоваться региональными и глобальными возможностями, такими как инициатива «Один пояс – один путь», а также завершение важнейших коридоров и решение проблемы ухудшающейся городской инфраструктуры (включая автомобильные дороги и энергоснабжение), особенно во второстепенных городах. Наконец, что, наверное, наиболее важно, необходимо развивать более диверсифицированный и конкурентоспособный аграрный сектор, предоставляющий возможности мелким хозяйствам за счет укрепления цепочек добавленной стоимости сельского хозяйства.
4. **Улучшение человеческого капитала путем обеспечения равного доступа к качественному образованию:** Успех Казахстана в диверсификации экономики и улучшении системы управления будет зависеть в большой мере от способности его населения конкурировать и адаптироваться к экономике, предусмотренной новой моделью роста. Для улучшения человеческого капитала нужно будет устранить значительные региональные различия в качестве образования. Кроме того, нужно будет модернизировать систему образования и развития навыков, уделяя особое внимание тем видам знаний и навыкам, которые могут адаптироваться к меняющимся технологиям и рабочей среде.
5. **Улучшение системы социальной защиты для поддержки перехода экономической модели:** Макроэкономические и структурные реформы, необходимые для преобразования экономической модели Казахстана, приведут к изменению относительных цен торгуемых и неторгуемых товаров, а также к масштабному перераспределению трудовых ресурсов. Аналогичным образом, реформа СКГС и приватизация вызовут перестановки в рабочей силе. Крайне важным будет предоставление помощи по трудоустройству сокращенным работникам для смягчения рисков бедности и социального отчуждения, а также для обеспечения социальной устойчивости реформ. В то же время для структурного преобразования потребуются изменения в системе социальной защиты, в том числе более точное нацеливание социальной помощи на наименее обеспеченное население, реформирование системы пенсионного обеспечения, повышение охвата и эффективности государственных услуг в сфере занятости.
6. **Усиление управления и укрепление потенциала государственного сектора:** Для реализации всех этих приоритетов потребуются модернизация и преобразование институтов Казахстана, чтобы они были более открытыми, гибкими и эффективными. Усиление управления требует широкого спектра действий по борьбе с коррупцией, укреплению институтов правосудия и усилению верховенства закона. Реформам в сфере управления могут способствовать меры по повышению прозрачности и усилению права голоса граждан, а также подотчетности государственных органов, в том числе путем децентрализации. Наконец, для реализации этих приоритетов потребуются укрепление потенциала государственных органов по установлению приоритетов, реализации и мониторингу результатов на основе четких целей.

Рисунок 20 показывает предлагаемую последовательность приоритетных реформ политики и содержит более подробное описание приоритетов. Он также включает примеры индикаторов

успешной реализации, которые можно использовать для оценки достижения Казахстаном предполагаемых результатов реформ.

**Рисунок 20: Предлагаемая последовательность приоритетных реформ политики в Казахстане**



**Сначала необходимо реализовать реформы в налогово-бюджетной сфере, финансовом секторе и системе социальной защиты, которые обеспечат основу для развития, более диверсифицированного и конкурентоспособного частного сектора.** Отправной точкой должна быть денежно-кредитная основа, продолжение политики поддержания гибкого валютного курса и режима инфляционного таргетирования. В краткосрочной перспективе, внимание должно быть сосредоточено на налогово-бюджетной консолидации, поддержании государственных расходов на устойчивом уровне в условиях долгосрочных низких цен на нефть. Стратегия сокращения государственных расходов будет зависеть, главным образом, от устранения элементов, поддерживающих старую структуру экономики, особенно путем введения жестких бюджетных ограничений для СКГС и банковского сектора и кардинального уменьшения или исключения субсидий, которые традиционно защищали отрасли и компании. Сокращение расходов должно сопровождаться сильной программой повышения нефтефтяных доходов в течение следующих нескольких лет. Реформы, которые следуют сразу же за этими налогово-бюджетными реформами, и которые тесно связаны с ними, - важные реформы в финансовом секторе, которые необходимы для создания конкурентоспособной среды для частного сектора, а именно пересмотр и укрепление системы регулирования банков, развитие рынков долговых инструментов и кредитных рынков, укрепление небанковских финансовых учреждений. В связи с потенциальными переходными эффектами этих налогово-бюджетных реформ и реформ финансового сектора, а также недавним повышением уровня бедности, одновременной приоритетной задачей является укрепление системы социальной защиты. При этом необходимо будет реализовать общенациональную программу условных денежных выплат наименее обеспеченным домохозяйствам (программа «Орлеу»), разработать более действенную

программу страхования на случай безработицы, укрепить службы занятости и активные программы рынка труда для поддержки перехода работников к новой работе и в новые отрасли.

**Развитие диверсифицированного, конкурентоспособного частного сектора в среде без серьезных искажений в макрофискальной политике и в финансовом секторе, и с равными условиями конкуренции и состязательными рынками – основная составляющая реформ, необходимых для перехода экономической модели Казахстана.** Основные меры включают создание нормативно-правовой среды, позволяющей МСБ образовываться, расти и привлекать ПИИ, и существенное сокращение присутствия государства в экономике. Приватизация – часть этого процесса, но обязательным предварительным условием для этого является прояснение нормативно-правовой среды, политики ценообразования и целей государственной собственности в каждом секторе. Приведение конкурентной и нормативно-правовой основы в соответствие со стандартами ОЭСР должно происходить одновременно, чтобы приватизация снижала концентрацию рыночной власти, а не просто передавала ренту от государственного сектора частным или государственным предприятиям, поддерживаемым государством. Кроме того, необходимо отменить роль льгот и субсидий в программах государственной поддержки частного сектора (если необходимо, ввести положения об истечении срока действия) и проводить только те программы, которые поддерживают продукты на конкурентных рынках. Вместо субсидируемого кредитования, поддержка МСБ должна быть основана на мерах по созданию эффективной регуляторной среды (для которой необходимо улучшить систему проверок и налогового администрирования), содействию внутреннего рынка услуг по развитию бизнеса, стимулированию экспорта, в том числе путем стимулирования участия в глобальных цепочках создания добавленной стоимости.

**Меры по укреплению региональных экономик следует реализовывать одновременно с усилиями по переходу к новой модели роста, так как многие приоритетные мероприятия относятся к обеим этим целям.** Развитие цепочки добавленной стоимости должно быть привязано к реформам в аграрном секторе. Кроме того, для реализации среднесрочных возможностей, связанных с такими инициативами, как «Один пояс – один путь», а также для поддержки роста агломераций за пределами городов Алматы и Астаны чрезвычайно важны инвестиции в связующую инфраструктуру, а именно обеспечение взаимосвязи между городами внутри страны и связи с остальным миром посредством лучшего доступа к региональным транспортным коридорам. Связанным с этим краткосрочным приоритетом является модернизация городской инфраструктуры и государственных услуг. Наконец, в течение следующих пяти лет важной задачей будет проведение децентрализации, сопровождаемой мерами по развитию потенциала государственных служащих на местах.

**Расширение и ускорение реформ по модернизации и усовершенствованию системы образования должно входить в долгосрочный план развития более гибкого человеческого капитала.** Казахстану необходимо ускорить работу по внедрению принципа «жизненного цикла» (т.е. постоянное совершенствование навыков и компетенций в течение всей жизни) в сфере образования и развития навыков, чтобы граждане могли лучше адаптироваться к меняющемуся рынку труда. Меры, которые необходимо реализовать в течение следующих 5-7 лет, включают: развитие более сильных когнитивных и социально-эмоциональных навыков, начиная с расширения доступа к дошкольному образованию; пересмотр системы повышения квалификации работников; углубление сотрудничества между образовательными учреждениями по повышению квалификации работников и работодателями для повышения актуальности навыков и компетенций, востребованных рынком труда. Еще одна первоочередная задача на следующие пять лет – инвестиции, направленные на выравнивание результатов в учебных достижениях разных социально-экономических и демографических групп

и регионов. В дополнение к мерам в области образования, в целях улучшения человеческого капитала необходимо будет осуществлять инвестиции в повышение качества медицинских услуг по всей стране.

**Для реализации описанных выше реформ и достижения целей, которые обсуждаются в настоящем анализе, потребуются коренные улучшения в сфере государственного управления, что, возможно, является наиболее приоритетной задачей на несколько следующих лет.** Как и в случае человеческого капитала, совершенствование государственного управления в Казахстане должно быть постоянной задачей, которая приносит плоды через поколение. Двумя направлениями работы в этой сфере являются: борьба с коррупцией и верховенство закона и повышение эффективности государственного управления.<sup>11</sup> Для борьбы с коррупцией необходимо повышать прозрачность действий и решений государства, в том числе по государственным закупкам и государственной поддержке отдельных отраслей и компаний. Для повышения потенциала государственного сектора необходимо повысить децентрализацию системы принятия решений (через повышение экономической самостоятельности и ответственности регионов), развивать и раскрыть потенциал государственной службы в области аналитики и стратегического планирования, укреплять навыки финансового управления и повышать финансовую подотчетность, установить строгие процессы подотчетности за результаты деятельности, включая систематический мониторинг и оценку государственных программ и бюджетов. Для реализации других приоритетов, определенных в настоящем анализе, крайне важен ряд других дополнительных реформ в сфере государственного управления, включая расширение возможностей для учета мнения граждан путем децентрализации и других мер, повышающих прозрачность и подотчетность государственных органов, и создание более прозрачной среды конкуренции и регулирования в целях обеспечения равных условий конкуренции между компаниями.

---

<sup>11</sup> В программе правительства «100 шагов» эти два направления также были определены как наиболее важные в области проведения институциональных реформ.

## 1. Подготовка основы: бедность, общее процветание и занятость в меняющихся экономических условиях

*Чтобы определить факторы, мешающие искоренению бедности и общему процветанию, нужно понимать последние тенденции в уровне бедности и формировании среднего класса в Казахстане. За последнее десятилетие Казахстан сделал большие шаги в сокращении бедности и формировании среднего класса, опираясь на рост экономики и увеличение занятости и доходов. Тем не менее, после падения цен на нефть в 2014 году произошло резкое увеличение уровня бедности и уменьшение среднего класса. Эти обратные тенденции подчеркивают и без того большие региональные различия в уровне благосостояния и лежащие в их основе слабые места казахстанской экономики, характеризующейся созданием некачественных / малопродуктивных рабочих мест и неустойчивым ростом заработной платы. В условиях быстрого изменения региональной и глобальной среды, представляющего как возможности, так и риски, Казахстан сталкивается с острой необходимостью проведения реформ, поддерживающих новую модель роста, основанной на конкурентоспособном частном секторе.*

В настоящей главе описана недавняя история экономики Казахстана, ее структурные особенности (Вставка 1.1), тенденции сокращения бедности и общего процветания, а также занятости и уровня доходов, которые имеют центральное значение для достижения общего процветания. В конце главы перечислены имеющиеся вызовы и общие стратегические направления для их решения.

**Казахстан принял очень амбициозную долгосрочную стратегию роста.** Стратегия «Казахстан-2050» устанавливает долгосрочные цели, включая вхождение в 30-ку ведущих экономик мира с возможностями для всех, эффективное государство, открытую экономику, открытое политическое пространство. При высоком уровне институционального и человеческого капитала, прочно основанного на сильном и активном среднем классе, такая экономика и общество может адаптироваться и реагировать на неопределенность во внешней среде. Долгосрочные цели Казахстана соответствуют двум целям Группы Всемирного банка – искоренению бедности и росту общего процветания.

**Экономический рост и социальные улучшения, достигнутые с 2000 года, сулят хорошие перспективы для достижения целей, установленных до 2050 года.** Уровень бедности быстро снижался до 2014 года, средний класс рос. Экономический рост был инклюзивным – темпы роста дохода среди наименее обеспеченных 40 процентов населения превышали темпы роста среднего дохода. Доступ к базовым услугам увеличился, разрыв в доходах, исключая заработную плату, сократился. Эти улучшения были основаны на быстром росте производительности и даже еще более быстром росте доходов.

**Однако резкое падение цен на нефть в 2014 году и вероятность того, что цены на нефть будут оставаться низкими в течение долгого периода времени, обуславливает необходимость пересмотра модели роста страны.** Падение цен на нефть прервало быстрорастущую динамику страны и привело к истощению ее чистого богатства. В отсутствие диверсифицированного источника доходов, Казахстан испытал удар по бюджету. Достижения по сокращению бедности были частично (но не значительно) потеряны. Последствия падения цен на нефть выявили неспособность Казахстана реагировать на меняющиеся условия рынка из-за приостановления структурных реформ в периоды высоких цен на нефть, что привело к низким результатам по развитию рынка и конкурентоспособности.

**Другие страны маневрируют, чтобы усилить свои позиции на рынке в ответ на меняющуюся внешнюю среду.** Центр притяжения в мировой экономической деятельности и торговле смещается в сторону Азии, региона, который рос, ориентируясь на мировой рынок, и который стал полюсом притяжения для остального мира. Новыми каналами торговли и экономической деятельности, воплощенными в мегапроектах, таких как «Один пояс – один путь», смогут воспользоваться те страны, которые преуспеют в диверсификации своей экономической структуры, входя в новые сферы экономической деятельности, приобретая новые технологии, обучая свое население, занимая ниши на рынке и создавая стратегические партнерства. Один из уроков, извлеченных из прошлого опыта Азии, говорит о том, что успеха обычно добиваются быстрые и гибкие страны, создавшие правильную среду для развития экономики. Чтобы быстро реагировать на новые возможности, нужно преодолеть инерцию прошлого и личные интересы, защищающие краткосрочные результаты в ущерб более светлого будущего. Странам нужно принять установку на рост и экспериментальные подходы, способствующие обучению, и отказаться от стремлений, противоречащих их сравнительным преимуществам.

**В настоящем Комплексном социально-экономическом анализе определены приоритеты, на которые Казахстан может ориентироваться при проведении реформ для искоренения бедности и формирования более стабильного среднего класса.** Правительство разработало и приступило к реализации долгосрочной стратегии развития «Казахстан-2050», где были поставлены очень амбициозные цели развития. Некоторые практические шаги в данном направлении содержатся в программе «100 конкретных шагов» и в Стратегическом плане развития Казахстана до 2025 года. Тогда как эти инициативы охватывают широкий спектр задач, они также должны предполагать более избирательный подход и сосредоточенность на приоритетных целях. Любое сопротивление требуемым изменениям необходимо пресекать путем разъяснения возможных издержек, связанных с бездействием, и потенциальных выгод от реформ, тем самым позволяя не отходить от стратегического курса, выбранного Казахстаном.

### **Вставка 1.1: Недавняя история и структурные особенности Казахстана**

#### **Недавняя история экономики страны**

После обретения независимости в 1991 году Казахстан перенес период экономической нестабильности, спада и гиперинфляции. К 1995 году экономика сократилась на треть на фоне разрушения исторических коммерческих и промышленных связей, существовавших внутри бывшего Советского Союза, и эмиграции квалифицированных кадров. С улучшением экономической политики во второй половине 1990-ых годов, рост инфляции был остановлен, что подготовило почву для восстановления экономического роста, обусловленного нефтяным, газовым и горнодобывающим сектором, который быстро занял место обрушившегося промышленного сектора. Распространение Азиатского финансового кризиса 1997–1998 годов вызвало резкое падение цен в горнодобывающем секторе, которое оказало давление на платежный баланс и фиксированный валютный курс (официально – управляемый плавающий курс). Темпы роста оставались низкими в конце 1990-ых годов в связи с низкими ценами на нефть. Немного помогла корректировка курса тенге в 1999 году. Сырьевой суперцикл, начавшийся в начале 2000-ых годов, в сочетании с введением в эксплуатацию новых нефтяных и газовых месторождений, запустил десятилетие быстрого роста экономики в Казахстане.

#### **Структурные особенности**

Своеобразие Казахстана, являющегося уникальной страной в уникальной части света, формирует его экономические возможности и меры политики, принимаемые им в ответ на эти возможности. Тремя главными особенностями Казахстана являются его природные богатства, его внутренняя и внешняя география и его история как страны с переходной экономикой.

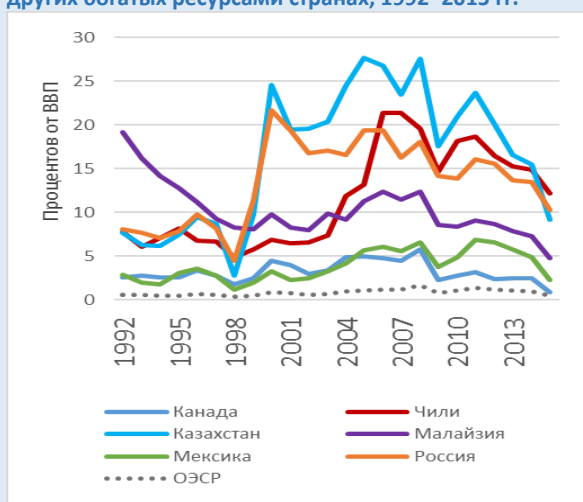
### Природные богатства

Огромные запасы нефти, газа и других полезных ископаемых в Казахстане позволили ему добиться стремительного роста и сокращения бедности. В течение большей части прошлого десятилетия, природные ренты составляли 40–50 процентов ВВП. Это намного выше, чем в других богатых ресурсами странах (Рисунок 1). Управление природными богатствами – очень сложная задача. Она требует адаптации к шокам цен на сырье и преобразования природных ресурсов в другие продуктивные формы капитала. Природные ресурсы могут осложнить задачи по диверсификации, повышению производительности и созданию рабочих мест. Этот «парадокс изобилия» включает риски волатильности, завышенного реального обменного курса, слабого управления, низкого институционального потенциала.<sup>12</sup>

### Внутренняя и внешняя география

Формирование Казахстана обусловлено его географией. Он занимает девятое место в мире по массиву суши, но небольшая численность населения делает его одной из наименее густонаселенных стран – всего лишь 6 человек на квадратный километр (Рисунок 2). Кроме того, население рассредоточено по всей стране, а коммерческая столица, политический центр и нефтяной регион отделены друг от друга тысячами километров. Суровый климат ограничивает связи, из-за чего некоторые части страны изолированы.

Рисунок 1 (Вставка 1.1): Природные ренты Казахстана выше, чем в других богатых ресурсами странах, 1992–2015 гг.



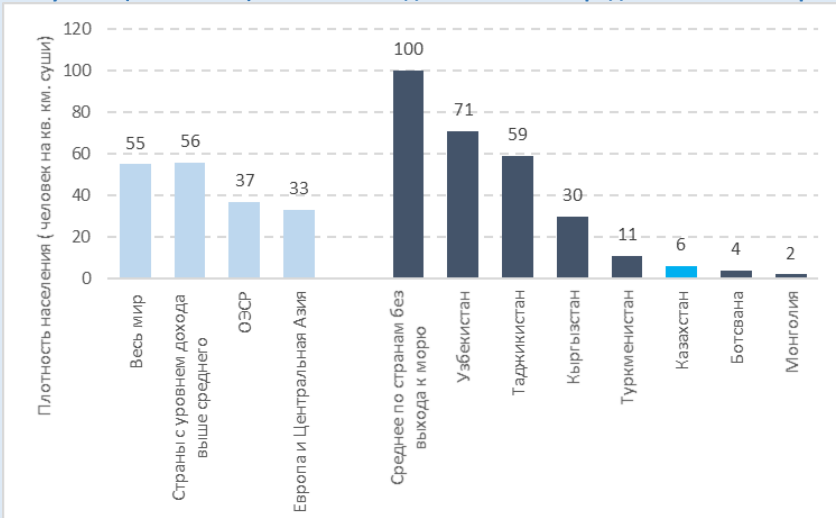
Источник данных: Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития, 2016 г.

Внутренние географические сложности Казахстана отягощает отсутствие выхода к морю, которое повышает стоимость и сложность торговли на региональных и мировых рынках. Казахстан занимает стратегическое положение между Китаем и Россией, региональные рынки с соседями по Центрально-Азиатскому региону небольшие, а крупные рынки Китая (на востоке), России (на северо-западе) и Европейского Союза далеко. Из-за этих географических реалий Казахстану труднее конкурировать в международной торговле.

<sup>12</sup> Группа Всемирного банка (2013).



Рисунок 2 (Вставка 1.1): Казахстан – одна из наиболее редконаселенных стран мира



Источник данных: Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития, 2016 г.

### Переходная экономика

Как и другие страны Центральной Азии, Казахстан претерпел огромные политические, экономические и структурные изменения за короткий период времени. При переходе от социалистической к рыночной экономике некоторые страны региона провели реформы более комплексно или быстро, чем другие. Казахстан, являясь «поздним модернизатором»<sup>13</sup>, относится к странам, инициировавшим реформы более медленно неравномерно, и поэтому характеризуется менее восприимчивой бизнес-средой, значительной ролью государственного сектора в отраслях, менее развитым финансовым сектором и более слабой глобальной интеграцией.

## 1.1 Тенденция сокращения бедности и общего процветания

*Значительное сокращение бедности и увеличение общего процветания, но резкое обратное изменение тенденции в последние годы*

**С 2006 года уровень бедности снижался, а средний класс увеличивался.**<sup>14</sup> Уровень бедности стабильно снижался, независимо от используемого метода измерения: по международным сопоставимым показателям потребления и дохода (на основе международной черты бедности 5 долларов США в день по паритету покупательской способности, или ППС, 2005 года) и согласно официальной национальной оценке, основанной на эквиваленте дохода на одного взрослого

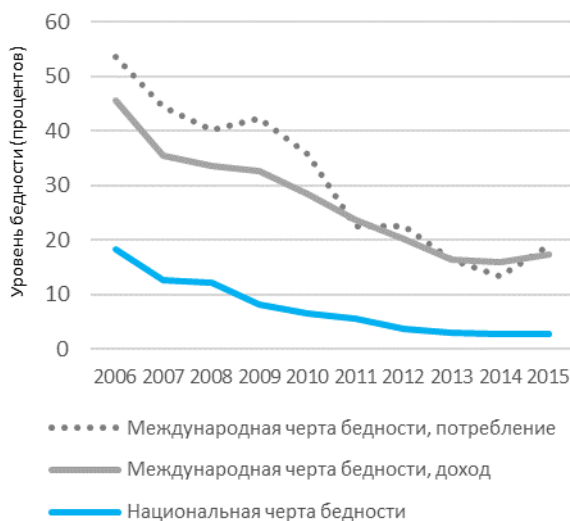
<sup>13</sup> Группа Всемирного банка (2014а)

<sup>14</sup> Если не указано иное, стандартным показателем бедности, используемым во всем тексте, является доля населения, живущая менее чем на 5 долларов США в день на одного человека по паритету покупательской способности, основанному на потреблении, 2005 года. Показатель благосостояния по потреблению, используемый в настоящем докладе, исключает наблюдаемую и расчетную аренду.

(Рисунок 1.1).<sup>15</sup> Примерно 4–5 миллиона человек вышли из бедности только за 2006–2015 годы.<sup>16</sup> Похожие резкие улучшения наблюдались в неденежных показателях бедности (Вставка 1.2).

**В последние годы произошло обратное изменение тенденций.** Уровень бедности резко увеличился в 2015 году после падения цен на нефть в 2014 году (см. Рисунки 1.1 и 1.2). С 2014 до 2015 года уровень бедности (выраженный в потреблении) повысился почти на 6 процентных пунктов, при этом численность бедного населения увеличилась почти на 1 миллион человек.

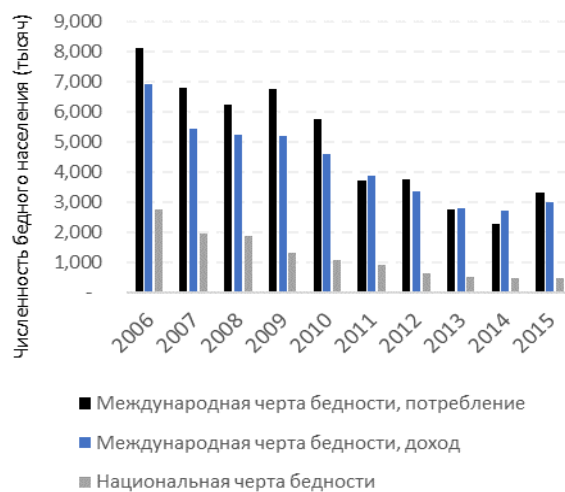
**Рисунок 1.1: Снижение уровня бедности, 2006–2015 гг.**



Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

Примечание: Международная черта бедности на основе 5 долларов США в день по паритету покупательской способности 2005 года.

**Рисунок 1.2: Уменьшение численности бедного населения, 2006–2015 гг.**



Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

Примечание: Международная черта бедности на основе 5 долларов США в день по паритету покупательской способности 2005 года.

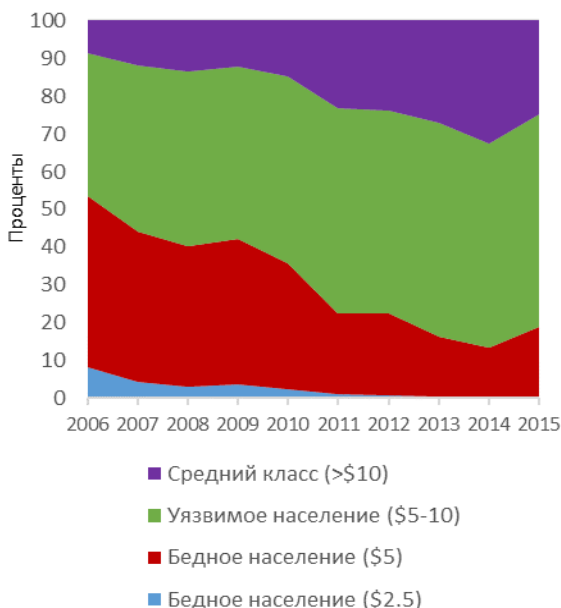
**Устойчивое сокращение бедности до 2014 года способствовало увеличению среднего класса втрое (доля населения, живущая на 10–50 долларов США в день по ППС 2005 года).** Согласно расчетам Всемирного банка, средний класс увеличился с 8,5 процента в 2006 году до около 25 процентов в 2015 году (Рисунок 1.3). Несмотря на эти улучшения и стремления Казахстана к всеобщему благосостоянию и процветающему среднему классу, стране еще нужно достичь экономической стабильности среднего класса, наблюдаемой в других странах, например, в России и Турции (Рисунок 1.4). Более того, в то время как средний класс быстро увеличивался, большинство людей, вышедших из бедности, не достигли стабильности среднего класса. Согласно расчетам Всемирного банка, доля населения, зарабатывающего 5-10 долларов США в день, увеличилась с 38 процентов в 2006 году до 56 процентов в 2015 году, т.е. более половины населения остается в положении, близком к черте бедности, и поэтому рискует снова оказаться в бедности. Увеличение уровня бедности на 6 процентных пунктов и сокращение среднего класса почти на 8 процентных пунктов за период между 2014 и 2015 годом подчеркивает эту

<sup>15</sup> Все три подхода измеряются с использованием данных, полученных в результате обследования бюджетов домохозяйств в Казахстане. Национальная черта бедности составляет 40 процентов официальной корзины прожиточного минимума, ежеквартально определяемой Министерством национальной экономики. В 2015 году корзина составляла 21 364 тенге на человека в месяц, следовательно, черта бедности составляла 8 546 тенге на человека в месяц. Тем не менее, в других местах на веб-сайте Комитета по статистике отмечается, что официальный уровень бедности рассчитывается в эквиваленте для взрослого населения. Это расхождение не решено, и представленные здесь официальные национальные значения бедности не проходили независимой проверки.

<sup>16</sup> Исходя из международной черты бедности, равной 5 долларам США, по потреблению и доходу, соответственно.

нестабильность (см. Рисунок 1.3). Для сравнения, в течение финансового кризиса 2008-2009 годов средний класс сократился всего лишь на 1,4 процентных пункта.

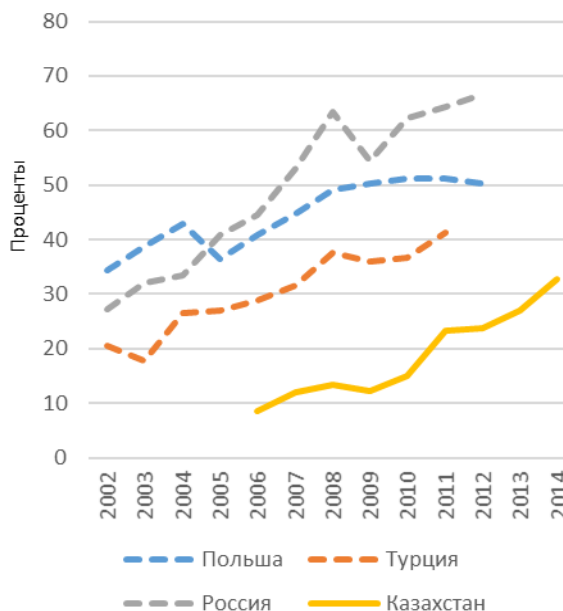
**Рисунок 1.3: Средний класс в Казахстане увеличился, 2006–2015 гг.**



Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

Примечание: Международная черта бедности на основе 2,5 долларов США и 5 долларов США в день по паритету покупательской способности 2005 года.

**Рисунок 1.4: Однако уровень роста среднего класса в Казахстане отстает от показателей других стран, с которыми проводится сравнение, 2002–2014 гг.**

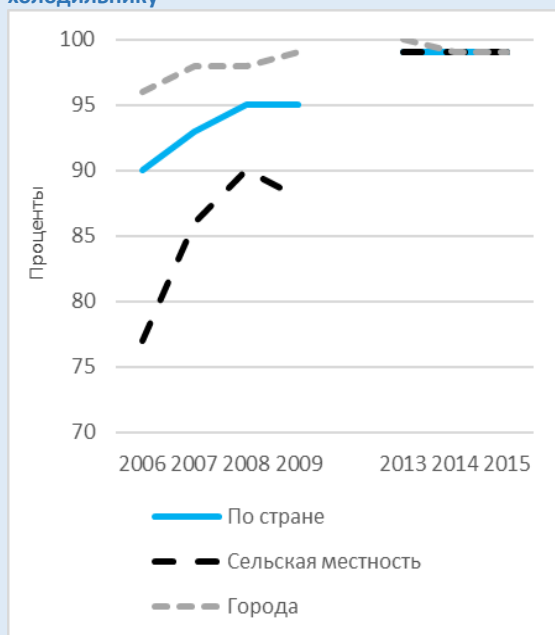


Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

### Вставка 1.2: Неденежные параметры бедности в Казахстане

С 2006 года уровень жизни населения повышался. Почти у всех жителей есть доступ к электроэнергии, почти у половины населения есть доступ к централизованному газо- и теплоснабжению, на 10 процентных пунктов увеличился доступ к централизованному водоснабжению, на 6–10 процентных пунктов увеличился доступ к системе канализации. Кроме того, быстро увеличилось использование стиральных машин; как у малообеспеченных, так и у состоятельных домохозяйств улучшился доступ к бытовым удобствам и хозяйственным товарам длительного пользования, например, к холодильникам (Рисунок 1). В сельской местности доступ к автомобилям увеличился, и к 2013 году превысил доступ в городах (Рисунок 2).

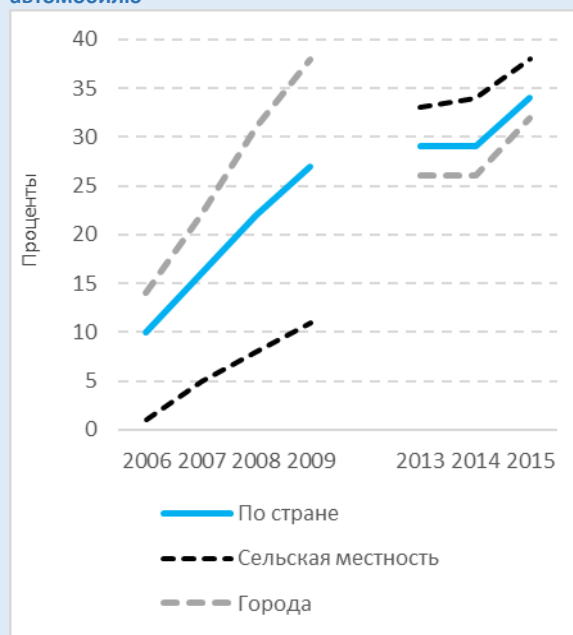
**Рисунок 1 (Вставка 1.2): Казахстанские домохозяйства, владеющие или имеющие доступ к холодильнику**



Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

Примечание: Из-за различий в структуре вопросников разных лет, многие вопросы о владении активами несопоставимы. Считается, что данный показатель сопоставим за период 2006–2015 годы. За период 2010-2012 годы есть пробел в данных.

**Рисунок 2 (Вставка 1.2): Казахстанские домохозяйства, владеющие или имеющие доступ к личному автомобилю**



Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

Примечание: Из-за различий в структуре вопросников разных лет, многие вопросы о владении активами несопоставимы. Считается, что данный показатель сопоставим за период 2006–2015 годы. За период 2010-2012 годы есть пробел в данных.

Несмотря на эти улучшения, сохраняются значительные различия в условиях жизни и доступе к услугам между людьми и регионами с разным уровнем дохода. Примерно 12 процентов домохозяйств из наименее обеспеченных 40 процентов населения заявили, что у них были перебои энергоснабжения в течение 30 предыдущих дней в 2014 году. Это почти вдвое выше показателя по наиболее обеспеченным 60 процентам домохозяйств.

Невзирая на относительно низкие цены на энергию и изобилие энергоресурсов, серьезной проблемой остается энергетическая бедность, связанная с совокупностью причин, включающих неравенство доходов, высокое энергопотребление, неэффективное жилищное строительство. Недавнее исследование, основанное на опросе 12 000 домохозяйств, показывает, что 28 процентов домохозяйств в Казахстане страдают от энергетической бедности (при использовании следующего показателя энергетической бедности: расходы на энергию составляют 10 процентов дохода). Большинство этих домохозяйств находятся в сельской местности (68 процентов), при этом наибольшее число энергетически бедных домохозяйств находятся в Акмолинской, Костанайской и Северо-Казахстанской областях. Доступ к чистому топливу для бытовых нужд отсутствует примерно у одной пятой части сельского населения. Несмотря на широкий доступ к централизованному теплоснабжению и природному газу даже за пределами городов, согласно этому исследованию, 30 процентов домохозяйств используют уголь в качестве главного источника тепла, при этом 67 процентов находится в сельской местности. Отопление углем приводит к загрязнению воздуха в помещении, которое плохо влияет на здоровье, особенно для женщин и детей. Кроме того, доступ к улучшенным источникам воды снизился с 97 процентов в 2000 году до менее 86 процентов в 2015 году.

**В период между 2006 и 2016 годом снижение уровня бедности и рост среднего класса способствовали увеличению общего процветания.** Потребление среди наименее обеспеченных 40 процентов населения росло быстрее, чем в среднем по стране, способствуя уменьшению неравенства: и без того низкий коэффициент потребления Джини, 0,30 в 2006 году, снизился до 0,27 в 2015 году (Таблица 1.1). Соотношение потребления на душу населения среди наиболее обеспеченных 10 процентов населения к наименее обеспеченным 90 процентам населения уменьшилось с 3,6 в 2006 году до 3,2 в 2015 году, в то время как соотношение наиболее обеспеченных 25 процентов к наименее обеспеченным 75 процентам уменьшилось с 1,9 до 1,8. Рост доходов в течение 2006–2015 годов выявил похожие тенденции. Хотя установленный уровень неравенства по доходу выше неравенства по потреблению, и более изменчивый, индекс Джини по доходу тоже снизился, с 0,324 в 2006 году до 0,291 в 2015 году. Аналогичным образом, соотношение дохода на душу населения среди наиболее обеспеченных 10 процентов распределения дохода к наименее обеспеченным 10 процентам уменьшилось с 4,24 в 2006 году до 3,7 в 2015 году.

**Таблица 1.1: Показатели неравенства по потреблению в Казахстане, 2006–2015 гг.**

Год	Джини	Наиболее обеспеченные 10 процентов / наименее обеспеченные 90 процентов	Наиболее обеспеченные 50 процентов / наименее обеспеченные 90 процентов	Наиболее обеспеченные 25 процентов / наименее обеспеченные 75 процентов	Наиболее обеспеченные 50 процентов / наименее обеспеченные 75 процентов
2006	0,299	3,587	1,980	1,926	1,413
2007	0,295	3,487	1,953	1,906	1,400
2008	0,286	3,352	1,962	1,894	1,410
2009	0,278	3,355	1,933	1,877	1,401
2010	0,279	3,287	1,949	1,872	1,401
2011	0,273	3,291	1,920	1,882	1,393
2012	0,274	3,321	1,922	1,899	1,400
2013	0,262	3,097	1,849	1,831	1,368
2014	0,272	3,249	1,892	1,880	1,383
2015	0,271	3,184	1,898	1,844	1,385

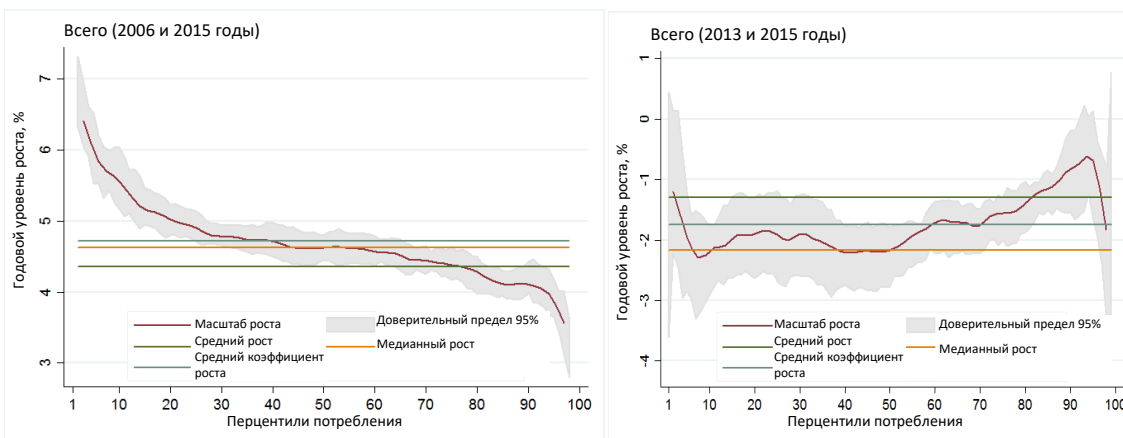
*Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.*

**Однако эта тенденция роста, ориентированного на малообеспеченное население, резко изменилась в обратную сторону в последние годы.** Малообеспеченное население и наименее обеспеченные 40 процентов распределения потребления выиграли больше от роста потребления в 2006–2015 годах, чем население в верхушке распределения (Рисунок 1.5, График А). Однако эффект от падения цен на нефть в 2014 году был колоссальным. Кроме того, что рост потребления был отрицательным в целом за 2013–2015 годы, тенденция роста, ориентированного на малообеспеченное население, изменилась в обратную сторону, при этом наибольшее снижение потребления произошло среди наименее обеспеченных 40 процентов населения (Рисунок 1.5, График В). Чистым эффектом стало небольшое, но заметное увеличение неравенства – коэффициент Джини (по потреблению) увеличился примерно на один пункт в период между 2013 и 2015 годом. Похожая связь наблюдается и в уровне неравенства по доходу.

Рисунок 1.5: Распределение роста потребления в Казахстане, 2006–2015 и 2013–2015 гг.

А. 2006–2015

В. 2013–2015

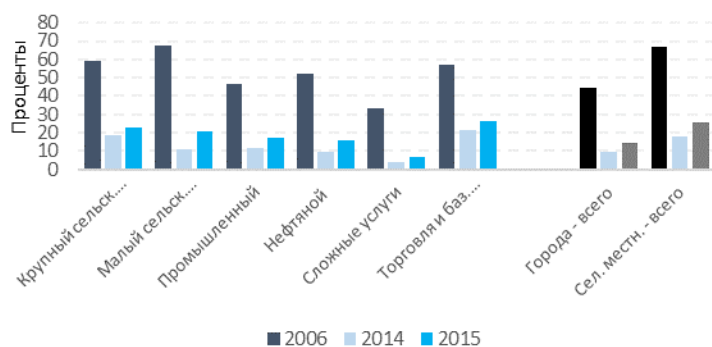


Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

**Кто относится к бедному населению и наименее обеспеченным 40 процентам населения, и где они находятся?**

**Уровень бедности сильно отличается в разных экономических регионах, при этом сельская местность резко отличается от городов.** Уровень бедности снизился во всей стране в течение 2006–2015 годов, при этом наиболее быстрым это снижение было в городах Алматы и Астане, затем в областях в малом аграрном экономическом регионе на юге и в нефтяном регионе. В областях в экономическом регионе торговли и базовых услуг сокращение бедности было самым небольшим (но все равно существенным) в течение этого десятилетия. Несмотря на снижение уровня бедности по всей стране, на уровне домохозяйств и, особенно, на уровне регионов остаются заметные концентрации бедности. В 2015 году уровень бедности был на 80 процентов выше в сельской местности (25,3 процента), чем в городах (14,1 процента), при использовании международной черты бедности (потребление 5 долларов США в день). Между тем, различия проявляются еще сильнее при сравнении шести экономических регионов страны (также называются «типы регионов» и «региональные экономики» в настоящем анализе) и областей (административные регионы) (Рисунок 1.6 и Таблица 1.2). В 2015 году уровень бедности был равен всего лишь 6,6 процента в экономическом регионе, специализирующемся на сложных услугах, таких как профессиональные услуги, информационно-коммуникационные технологии, финансовые услуги (среднее по городам Алматы и Астане), и почти в четыре раза выше, 26,3 процента, в экономическом регионе, специализирующемся на базовых торговых и транспортных услугах (Кызылординская, Южно-Казахстанская и Западно-Казахстанская области). Уровень бедности превышал 20 процентов как в большом (север), так и в малом (юг) аграрном регионе. В промышленном и нефтяном экономическом регионе уровень бедности был выше среднего показателя по стране, 17,3 процента и 15,8 процента. Среди областей, самый высокий уровень бедности в 2015 году был в Жамбылской области – 36 процентов. Лишь в г. Алматы (5,9 процента) и г. Астане (7,9 процента) и трех областях уровень бедности был ниже среднего показателя по стране, равного 19 процентам: нефтяные Мангистауская (8,9 процента) и Атырауская (7,9 процента) области и Алматинская область, относящаяся к малому аграрному региону (11,8 процента).

**Рисунок 1.6: Уровень и тенденции бедности отличаются в разных типах экономических регионов в Казахстане, 2006, 2014 и 2015 гг.**



Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.

Примечание: Уровень бедности на основе международной черты бедности 5 долларов США в день по паритету покупательской способности.

**Таблица 1.2: Сводные данные по областям, по экономическим регионам, последние имеющиеся данные**

Тип экономического региона	Область или город	Население, 2014 г (млн.)	Уровень бедности, 2015 г (5 долл. США / день, %)	Самозанятые, 2016 г (%)	Доля государственного сектора в оплачиваемой занятости, 2015 г (%)
Большой аграрный (север)	Акмолинская	0,7	28,1	35,3	46,6
	Костанайская	0,9	18,5	34,3	38,6
	СКО	0,6	22,7	30,2	50,4
Малый аграрный (юг)	Алматинская	2,0	11,8	28,4	54,2
	Жамбылская	1,1	36,0	45,1	63,5
Нефтяной	Актюбинская	0,8	24,3	19,3	36,8
	Атырауская	0,6	11,1	10,2	30,4
	Мангистауская	0,6	8,9	5,1	33,3
Торговля и базовые услуги	Кызылординская	0,7	33,1	37,0	53,7
	ЮКО	2,7	25,7	43,8	54,3
	ЗКО	0,6	20,8	37,0	51,3
Промышленный	ВКО	1,4	16,9	29,4	46,1
	Павлодарская	0,8	15,3	17,3	39,7
	Карагандинская	1,4	18,6	11,2	38,1
Сложные услуги	г. Астана	0,8	7,9	5,0	28,4
	г. Алматы	1,5	5,9	7,4	20,2

Источник данных: Комитет РК по статистике.

Примечание: Уровень бедности на основе международной черты бедности 5 долларов США в день по паритету покупательской способности.

**Тенденция снижения бедности повернулась в обратную сторону во многих областях и экономических регионах в 2015 году.** Во всех областях было отмечено замедление роста в 2014 году, хотя показатели бедности больше ухудшились, главным образом, в сельскохозяйственных областях. В наиболее уязвимых областях, например, в Кызылординской и Жамбылской областях, уровень бедности увеличился более чем вдвое между 2014 и 2015 годом (с 15,8 процента до 33,1 процента и с 17,9 процента до 36 процентов). В сельскохозяйственных областях с более низким средним уровнем дохода и высокими показателями бедности в прошлом, увеличение бедности в 2015 году, в основном, было более сильным, чем в городах. В 2015 году около трети бедного

населения было сосредоточено в экономическом регионе, специализирующемся на торговле и базовых услугах, еще одна треть – в аграрных регионах, и 28 процентов – в промышленном и нефтяном регионах. Всего лишь 5 процентов бедного населения находилось в регионе, специализирующемся на сложных услугах (города Алматы и Астана), на который приходится почти 15 процентов населения (Рисунок 1.7). Хотя города меньше пострадали от роста бедности (в основном из-за того, что в 2014 году меньше населения было возле черты бедности), уровень бедности повысился даже в наиболее экономически благополучных частях страны, г. Астане (с 3,6 процента до 7,9 процента) и г. Алматы (с 3,5 процента до 5,9 процента). Кроме того, наибольшее обратное изменение по сокращению бедности между 2014 и 2015 годом (почти 10 процентных пунктов) произошло в малом аграрном регионе на юге. Это, в сочетании с тем, что в регионе произошло резкое сокращение бедности до шока цен на нефть, наступившего в 2014 году, показывает, что области в южном малом аграрном регионе, возможно, все больше интегрируются со столичными регионами за счет эффекта перелива в периоды роста, но в то же время страдают от шоков спроса в периоды спада.

**Рисунок 1.7: Примерно две трети бедного населения в Казахстане были сосредоточены в регионе торговли и базовых услуг и аграрных регионах в 2015 г.**



Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.  
Примечание: См. Таблицу 1.2 со структурой экономических регионов.

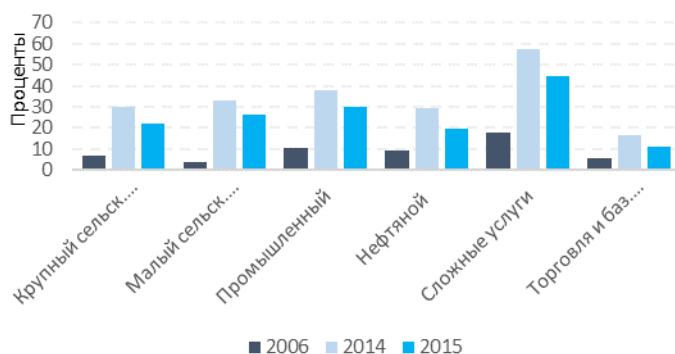
**Изменения в доле наименее обеспеченных 40 процентов населения подчеркивают большие различия и определенные уязвимости разных областей, связанные с шоком цен на нефть в 2014 году.** Распределение наименее обеспеченных 40 процентов населения страны по областям в 2015 году варьировались от 17 процентов в г. Алматы до почти 62 процентов в Жамбылской и Кызылординской областях. В Алматинской области доля наименее обеспеченных 40 процентов населения страны уменьшилась с 51,6 процента в 2006 году до 28,3 процента в 2015 году, в то время как в Южно-Казахстанской области она увеличилась с 32 процентов в 2006 году до 56 процентов в 2015 году. Доля в нефтяной Мангистауской области увеличилась с 23 процентов в 2013 году до почти 36 процентов в 2015 году, указывая на сильное воздействие шока цен на нефть в регионе.

**Воздействие шока цен на нефть также проявляется в уменьшении доли среднего класса по экономическим регионам.** В областях нефтяного экономического региона доля среднего класса уменьшилась почти на 10 процентных пунктов между 2014 и 2015 годом (Рисунок 1.8). В экономическом регионе сложных услуг более половины населения входило в число среднего класса в 2013 году, но после 2014 года произошло резкое сокращение – доля среднего класса упала почти на 13 процентных пункта, сведя на нет результаты за пять лет.



**После месторасположения, наиболее важным фактором в определении статуса бедности является уровень образования.** В 2006 году уровень бедности среди домохозяйств варьировался в зависимости от уровня образования главы домохозяйства, от около 60 процентов в случае начальной школы или более низкого уровня образования (хотя эта категория была незначительной), до около 58 процентов в случае средней школы и около 38 процентов в случае высшего образования. В 2015 году уровень бедности снизился в категории домохозяйств, возглавляемых лицом со средним образованием (примерно до 21 процента) и с высшим образованием (примерно до 14 процентов).

**Рисунок 1.8: Доли населения, относящегося к среднему классу, во всех экономических регионах Казахстана, сократились в период с 2014 до 2015 г.**



*Источник данных: Обследования бюджетов домохозяйств.  
Примечание: См. Таблицу 1.2 со структурой экономических регионов.*

**Бедность меньше распространена среди людей с высшим образованием.** В 2006 году примерно 33 процента взрослого населения с высшим образованием были бедными, но к 2015 году этот показатель снизился до около 12 процентов. Это сильно отличается от уровня бедности среди населения со средним или профессиональным образованием, который был равен примерно 52 процентам в 2006 году и затем упал до около 19 процентов к 2015 году. В 2015 году почти у 71 процента взрослого населения было среднее или профессиональное образование, при этом к этой категории относилось более 80 процентов бедного населения. Уровень бедности также отличается в зависимости от вида занятости и профессии: он ниже среди людей, работающих в государственных или частных учреждениях, и выше среди самозанятых, нерегулярных работников и сельскохозяйственных работников.

**На статус бедности влияют и другие характеристики домохозяйств.** Как и в большинстве других стран, бедные домохозяйства в Казахстане намного больше по размеру и включают больше иждивенцев, чем небедные домохозяйства. В 2006 году уровень бедности среди домохозяйств, состоящих только из одного человека, был равен 10,4 процента, при этом к 2015 году он снизился до менее 5 процентов. В отличие от этого, уровень бедности среди домохозяйств, состоящих из семи человек или больше, был равен примерно 89 процентам в 2006 году и 42 процентам в 2015 году. В то время как около 63 процентов населения живет в домохозяйствах, состоящих из четырех человек или больше, к домохозяйствам этого размера относится более 85 процентов бедного населения.

**Уровень бедности снижается с возрастом.** В 2006 году уровень бедности среди детей в возрасте до 6 лет превышал 66 процентов; к 2015 году этот показатель снизился примерно до 26,5 процента. В отличие от этого, среди населения в возрасте от 65 лет, почти все из которых получают пенсию в той или иной форме, уровень бедности был равен примерно 39 процентам в 2006 году и примерно 12 процентам в 2015 году. Уровень бедности наиболее высок в

домохозяйствах, возглавляемых лицами в возрасте от 30 до 49 лет, что совпадает с этапом жизненного цикла, когда размер домохозяйства достигает в среднем наибольшего размера.

*Экономический рост и занятость были главными факторами, способствующими сокращению бедности*

**Сокращение бедности почти полностью было результатом экономического роста, а не перераспределения дохода.** Разбивка факторов сокращения бедности на компоненты - экономический рост и перераспределение дохода - показывает, что в период между 2006 и 2015 годом экономический рост полностью объясняет 31,7 процентных пунктов из 34,5 процентных пунктов снижения уровня бедности, в то время как распределение потребления объясняет всего лишь 2,8 процентных пункта.

**Трудовой доход был главным фактором роста доходов домохозяйств.** Доходы домохозяйств увеличились в среднем на 50 процентов в период с 2006 по 2015 год, при этом на доход от оплачиваемой занятости приходится около трех четвертых этого прироста (Таблица 1.3). Социальные пенсии по возрасту занимают второе место по влиянию на рост доходов, после чего идет несельскохозяйственная самостоятельная занятость. По всем источникам доходов, прирост в сельской местности был выше, чем в городах. Так, общий доход домохозяйств в сельской местности увеличился на 66 процентов по сравнению с 45 процентами в городах. В 2014-2015 годах доходы снизились и в городах, и в сельской местности, а также по всем источникам доходов, исключая пенсии.

**Таблица 1.3: Вклад в изменение реального дохода домохозяйств между 2006 и 2015 годом (в процентах)**

Источник изменений в доходе домохозяйств	2006–2015			2014–2015		
	Всего	Сельская местность	Город	Всего	Сельская местность	Город
Оплачиваемая занятость	37,9	42	37	-1,2	-0,7	-1,8
Самозанятость (несельскохозяйственная)	4,4	7	3	-0,1	-0,3	-0,1
Сельскохозяйственный доход	0,4	2	0	-0,1	-0,1	-0,2
Социальная пенсия по возрасту	8,6	9	9	0,6	0,2	0,8
Социальные пособия / субсидии	0,4	2	0	-0,1	-0,1	-0,3
Частные трансферты (денежные переводы)	0,7	2	0	-0,2	-0,2	-0,3
Другое	-2,2	1	-3	0,0	-0,2	0,0
<b>Всего</b>	<b>50,3</b>	<b>65,7</b>	<b>45,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,8</b>

*Источник данных: Комитет РК по статистике.*

**Различия в структуре доходов между домохозяйствами с разными уровнями доходов существенно влияют на уровень бедности и социальную интеграцию.** В квинтилях с самыми низкими доходами, доход в 2006-2015 годах увеличился за счет быстрого роста дохода от оплачиваемой занятости и самозанятости (Таблица 1.4). Так, доход от оплачиваемой занятости в квинтиле с самыми низкими доходами увеличился на 51 процент по сравнению с 29 процентами в квинтиле с самыми высокими доходами. На доходы населения в квинтилях с самыми низкими доходами также повлиял более высокий рост доходов от социальных пособий и частных трансфертов (денежные переводы). Эти тенденции способствовали снижению бедности и увеличению социальной интеграции. Однако в 2014–2015 годах снижение доходов как от оплачиваемой занятости, так и от источников, не относящихся к наемному труду, было намного

сильнее в квинтилях с самыми низкими доходами, в то время как в двух квинтилях с самыми высокими доходами, доходы из всех источников, даже не считая заработную плату, выросли. Учитывая большую роль заработной платы в сокращении бедности, необходимо понимать последние тенденции на рынке труда и их последствия для устойчивости и инклюзивности сокращения бедности и увеличения среднего класса.

**Таблица 1.4: Рост доходов домохозяйств по источникам и квинтилям доходов, 2006–2015 и 2014–2015 гг. (в процентах)**

Источник дохода	2006–2015 (квинтиль)					2014–2015 (квинтиль)				
	Нижний	2-ой	3-ий	4-ый	Верхний	Нижний	2-ой	3-ий	4-ый	Верхний
Оплачиваемая занятость	51	45	43	36	29	-4	-2	0	0	0
Самозанятость (несельскохозяйственная)	13	9	6	2	0	-4	-2	-1	1	4
Сельскохозяйственный доход	4	2	2	0	-2	-3	-2	-1	1	3
Социальная пенсия по возрасту	8	7	7	8	11	-2	-2	-1	1	6
Социальные пособия / субсидии	5	3	1	-1	-2	-3	-2	-1	1	3
Частные трансферты (денежные переводы)	5	3	2	0	-1	-3	-2	-1	1	3
Другое	4	2	0	-4	-6	-3	-2	-1	1	4
Всего	90	71	61	42	29	-23	-14	-6	5	24

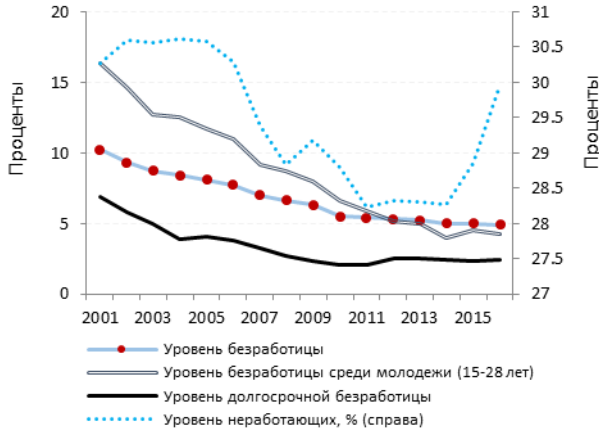
Источник данных: Комитет РК по статистике.

## 1.2 Занятость, доходы и производительность

*Рост занятости был сильным, улучшения на рынке труда были, в основном, инклюзивными до первой половины 2000-ых годов включительно*

**Быстрый рост ВВП сопровождался значительным созданием рабочих мест в течение 2000-ых годов.** В 2003–2013 годах ежегодно создавалось около 150 000 рабочих мест в чистом выражении на рынке, где рабочая сила увеличивалась примерно на 130 000 человек в год. В результате, уровень безработицы стабильно снижался в течение всего десятилетия, с 10,4 процента в 2001 году и 8,4 процента в 2004 году до 5 процентов в 2016 году (Рисунок 1.9). Долгосрочная безработица была практически ликвидирована. Доля работающих, которая из без того была одной из самых высоких среди стран с уровнем дохода выше среднего, как среди мужчин, так и среди женщин, стабильно росла.

**Рисунок 1.9: Уровни безработицы и экономического бездействия в Казахстане снижались, 2001–2016 гг.**

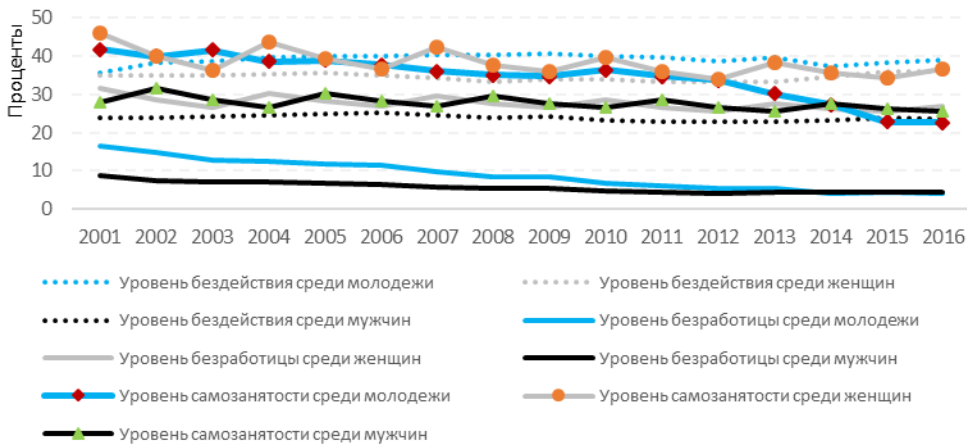


Источник данных: Комитет РК по статистике.

Примечание: Молодежь означают люди в возрасте 15–28 лет.

**Улучшения на рынке труда были инклюзивными.** Уровни безработицы и самозанятости среди мужчин, женщин и молодежи сближались, начиная с 2001 года (Рисунок 1.10). Так, уровень безработицы среди молодежи был на 60 процентов выше, чем в среднем по стране, в 2002 году; к 2016 году он снизился и был на 18 процентов ниже среднего показателя. В отличие от этого, уровень экономического бездействия, который увеличился на 1,5 процентных пункта после спада экономики, начавшегося в 2015 году, начал расходиться в разных категориях населения, при этом женщины<sup>17</sup> и молодежь вынесли основную тяжесть от ухудшения условий на рынке труда.

**Рисунок 1.10: Уровни безработицы, экономического бездействия и самозанятости среди мужчин, женщин и молодежи сближались в Казахстане, 2001–2016 гг.**



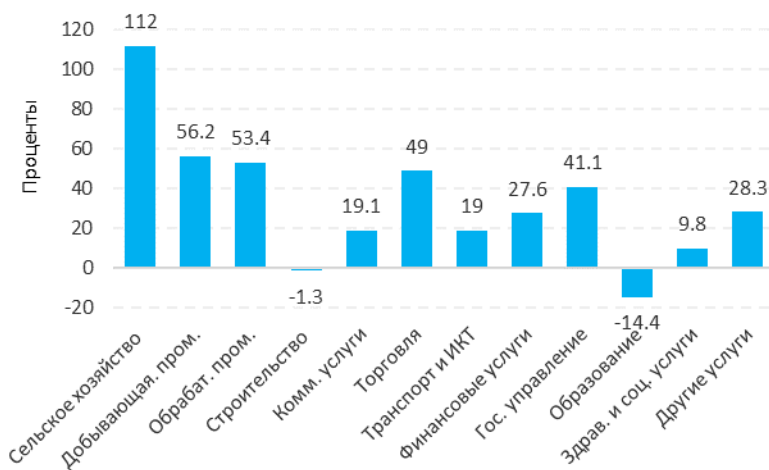
Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Несмотря на большую численность женщин на рынке труда, сохраняются различия в оплате труда между мужчинами и женщинами.** Как и во многих странах, структура заработной платы в Казахстане выявляет большую разницу между мужчинами и женщинами, обусловленную отдельными решениями в подборе кадров и правовыми ограничениями. Согласно данным Министерства труда и социальной защиты населения РК, в Казахстане существует список работ,

<sup>17</sup> Уровень экономической активности среди женщин примерно на 10 процентных пунктов ниже, чем среди мужчин. Однако эта разница между мужчинами и женщинами намного меньше среднего показателя по ОЭСР.

охватывающий 287 профессий, которые считаются наиболее вредными, опасными и тяжелыми, где запрещено применение труда женщин.<sup>18</sup> Кроме этого, женщины чаще работают в менее высокооплачиваемых секторах, таких как образование, здравоохранение, социальные услуги (где женщины составляют более 70 процентов всех работников). Согласно расчетам Всемирного банка, даже с учетом поправок на такие факторы как навыки и месторасположение, заработная плата у мужчин была на 27-31 процентов выше чем у женщин в 2011-13 гг. Это разница варьируется в зависимости от отрасли экономики и особенно значительна в сельском хозяйстве, обрабатывающей промышленности, добывающей промышленности и торговле (Рисунок 1.11). Так, Последние имеющиеся данные (2013 год) показывают, что всего лишь в 19 процентах компаний в Казахстане женщины занимают высшие руководящие должности.<sup>19</sup>

**Рисунок 1.11: Разница в оплате труда между мужчинами и женщинами в Казахстане существенно варьируется в разных отраслях, 2013 г**



Источник данных: Группа Всемирного банка (2015).

Примечание: В анализе использовались данные из Обследований бюджетов домохозяйств за 2011–2013 годы для оценки определяющих факторов заработной платы, в целом и по отраслям, при этом были учтены характеристики работников.

### **Однако качество создаваемых рабочих мест было низким, особенно после 2011 года**

**В течение первой половины 2000-ых годов рабочие места создавались преимущественно в сфере неторгуемых услуг.** Обрабатывающая и добывающая промышленность обеспечивают менее чем по 10 процентов новых рабочих мест, при этом более 90 процентов приходится на строительство и услуги (Рисунок 1.12). В то же время, в секторе услуг главными источниками роста рабочих мест были государственные и социальные услуги (государственное управление, здравоохранение, образование), а также торговля и транспорт. Деловые и финансовые услуги тоже росли интенсивно в последние годы, но их доля в занятости остается небольшой, причем вакансии сосредоточены преимущественно в г. Астане и г. Алматы. На самом деле, в то время как рост заработной платы в экономике в целом был высоким, большое число работников, в основном самозанятых, все еще получают очень низкие доходы. Примерно 28 процентов всех занятых работников получают меньше двух третей средней заработной платы. Этот показатель выше, чем в какой-либо стране ОЭСР.<sup>20</sup>

**Эта динамика роста означает, что, хотя рабочие места быстро уходят из малопродуктивного сельского хозяйства, они переключаются, в основном, на неторгуемые услуги, многие из которых тоже характеризуются низкой производительностью (Рисунок 1.13).** Отсюда следует,

<sup>18</sup> <https://www.zakon.kz/4863734-v-kazahstane-peresmotryat-spisok.html>.

<sup>19</sup> Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития.

<sup>20</sup> ОЭСР (2017).

что увеличение заработной платы, произошедшее в результате этого перехода, будет недолговременным, если не будет повышен рост производительности, потому что многие работники будут оставаться в тех сферах деятельности, где потенциал заработка подвергает их риску бедности. На самом деле, именно это, и произошло во время последнего кризиса.

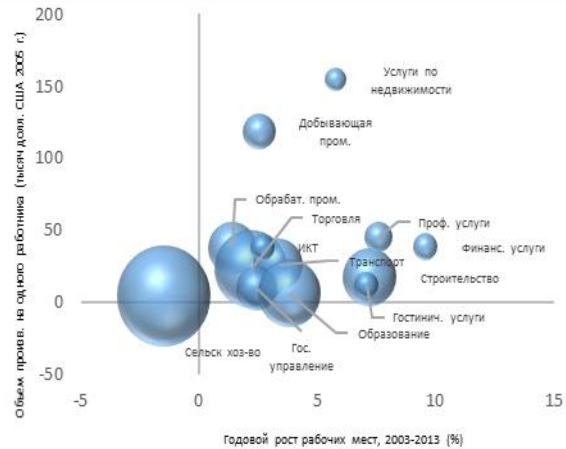
**Кроме того, устойчивость улучшений на рынке труда вызывает сомнение, учитывая слабые результаты частного сектора по созданию рабочих мест после 2011 года.** Доля частного сектора в общей занятости составляла 73 процента в 2015 году (63 процента, если исключить самозанятых), но его доля в занятости не увеличилась за десять лет (Рисунок 1.14). В то время как в частном секторе создавалось более чем 165 000 рабочих мест в год (примерно две трети всех рабочих мест) в 2005–2010 годах, в 2011–2015 годах частный сектор терял немногим более 14 000 рабочих мест в год (70 000 в общей сложности; Рисунок 1.15). Между тем, государственный сектор продолжил относительно стабильными, хоть и небольшими, темпами создавать новые рабочие места, примерно по 45 000 рабочих мест (в том числе в СКГС) в год с 2011 года.

**Рисунок 1.12: Строительство и услуги обеспечивают более 90 процентов создаваемых рабочих мест, 2013–2016 гг.**



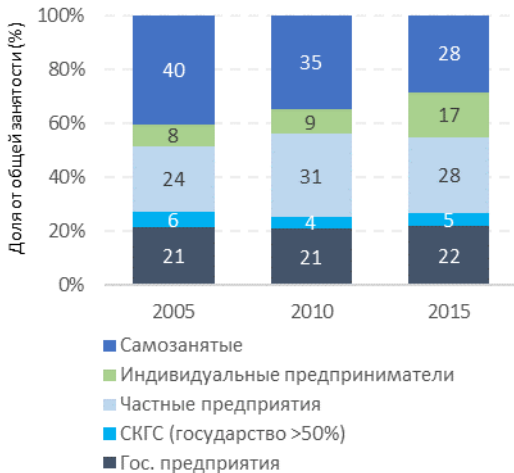
Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 1.13: Рабочие места из малопродуктивного сельского хозяйства перешли, главным образом, в малопродуктивные неторгуемые услуги, 2003–2013 гг.**



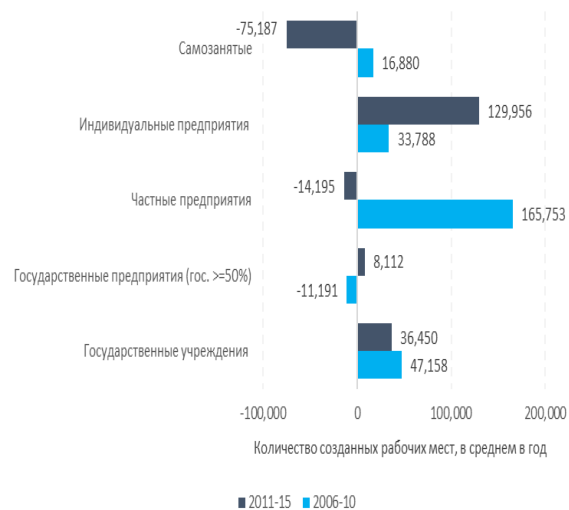
Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 1.14: Доля рабочих мест в частном секторе и государственных предприятиях в Казахстане уменьшилась между 2010 г и 2015 г**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 1.15: Частный сектор терял рабочие места между 2010 г и 2015 г, государственный сектор создавал новые рабочие места, хоть и немного**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Не имея доступа к качественным рабочим местам, люди создают собственные возможности в виде самозанятости.** Ненаемная занятость (самозанятость и индивидуальные предприниматели) составляла 25,4 процентов рабочих мест в 2015 году. Это показатель немногим ниже, чем за десять лет до этого, хотя между самозанятостью и индивидуальными предпринимателями была большая перестановка рабочих мест. Эта доля самозанятости и микропредприятий намного выше, чем в ОЭСР, и влияет на производительность и гибкость рынка труда. Самозанятые работники обычно не имеют возможности специализации, сотрудничества и обмена знаниями, а также в меньшей степени имеют возможности для развития социальных навыков, которые очень важны для работы в более крупных структурах.

**Кроме того, самозанятые работники – одни из наименее продуктивных и наиболее уязвимых в Казахстане.** Члены домохозяйств, относящихся к наименее обеспеченным 40 процентам

населения, намного чаще, чем остальное население, оказываются самозанятыми, как в сельском хозяйстве, так и в других отраслях. За десять лет до 2013 года примерно треть самозанятых работников каждый год относилась к непродуктивной самозанятости (когда заработки не достигают прожиточного минимума). Пересмотр классификации в 2013 году, вследствие которого определение было изменено, привел к сокращению доли «непродуктивной» занятости более чем наполовину всего лишь за три года (2013-2016 годы). Тем не менее, это означает, что более 350 000 самозанятых работников зарабатывают только на уровне бедности, а большинство других относятся к нижнему сегменту распределения дохода.

### *Рост заработной платы, опережающий рост производительности*

**Рост заработной платы до недавнего времени намного превышал рост производительности всей рабочей силы.** В то время как рост добавленной стоимости на одного работника в среднем составлял довольно высокие 4,9 процента в год в течение 2004-2013 годов, рост заработной платы значительно превышал его, 7,7 процента в год в реальном выражении. Заработная плата увеличилась большими темпами в отраслях с низким ростом производительности, включая сельское хозяйство, строительство, образование, здравоохранение и социальные услуги (Рисунок 1.16). Поскольку эти отрасли также относятся к наиболее низкооплачиваемым, увеличение заработной платы способствовало сближению заработков. В то же время, оно образовало неустойчивый клин между производительностью и заработной платой, который быстро рос, начиная с 2009 года, и достиг пика 38 процентов в 2013 году. В последние годы производительность существенно снизилась, до всего лишь 2,6 процента в 2014–2015 годах, в то время как рост заработной платы почти полностью приостановился. Это говорит о возможной резкой корректировке цен, имеющей серьезные потенциальные последствия для наименее обеспеченных работников.

**Рисунок 1.16: Годовой рост заработной платы и производительности сильно отличался в разных отраслях в Казахстане, 2004–2013 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

### *Разница в уровне бедности между регионами тесно связана с характеристиками занятости*

**География играет большую роль в распределении качественных рабочих мест.** Самозанятость сосредоточена в сельской местности. Она составляет почти половину всех рабочих мест в сельской местности, в то время как в г. Астане – менее 5 процентов, в г. Алматы и Мангистауской области – менее 10 процентов. В отличие от этого, почти половина рабочих мест в Жамбылской и Южно-Казахстанской областях относятся к самозанятости, причем многие такие рабочие места являются непродуктивными (Рисунок 1.17). Кроме того, именно в сельской местности и удаленных регионах находится большинство домохозяйств, относящихся к наименее



обеспеченным 40 процентам населения. В этих областях частный сектор чрезвычайно немногочисленный, из-за чего самозанятость является одной из немногих возможностей получения заработка, будь то в сельскохозяйственной или другой сфере.

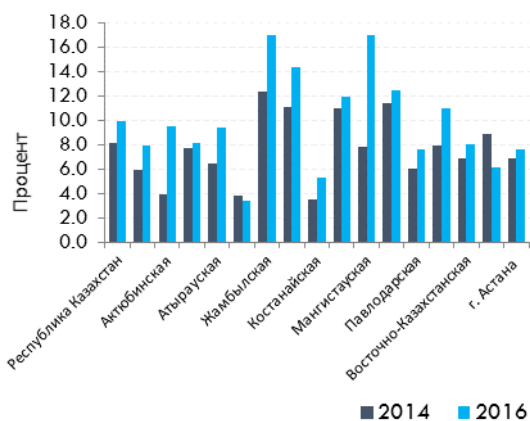
**Разницу между регионами в доступе к качественным рабочим местам можно также измерить, используя показатели безработицы и бездействия.** Доля молодежи (15–28 лет), которая бездействовала (не работала, не получала образование и не проходила обучение) в 2014 и 2016 годах, показывает большую разницу между областями. Так, в Жамбылской, Кызылординской, Карагандинской, Южно-Казахстанской и Мангистауской областях этот показатель примерно на 50 процентов выше, чем в других областях (Рисунок 1.18). Кроме того, в то время как после наступления кризиса этот показатель вырос во всех областях, в некоторых из них последствия были намного сильнее. Наиболее яркий пример – нефтяная Мангистауская область, в которой уровень бездействия молодежи вырос с 7,9 процента до 17,1 процента всего лишь за два года, с 2014 до 2016 года. В Жамбылской области, относящейся к малому аграрному экономическому региону, этот показатель увеличился с 12,4 процента до 17 процентов. Разница между столичными частями Казахстана (особенно г. Астаной, где этот показатель даже снизился в течение этого периода) и другими частями страны настолько разительная, что даже вызывает обеспокоенность по поводу риска социальной нестабильности.

**Рисунок 1.17: Доля рабочих мест, относящихся к самозанятости, существенно отличается в разных областях Казахстана, 2015 г.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 1.18: Доля молодежи, не работающей, не получающей образование и не проходящей обучение, в Казахстане намного выше в некоторых областях, 2014 и 2016 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Для решения проблемы роста бедности и неравенства необходимо создавать продуктивные рабочие места**

**Доводы в пользу экономического преобразования.** Растущая сильная связь между экономическим ростом, заработной платой и уровнем бедности имеет важные последствия. Во-первых, учитывая резкое изменение уровня бедности и размера среднего класса в ответ на замедление роста, начиная с 2014 года, велик риск того, что дальнейший медленный рост может привести к усилению бедности, особенно в уже бедных и в сельских территориях. В период с 2014 до 2015 года численность бедного населения в Казахстане увеличилась более чем на 1 миллион. Кроме того, медленный рост еще больше оттолкнет мечту о среднем классе для всех казахстанцев, особенно в городах, где отмечается существенная регрессия в динамике роста среднего класса. В отсутствие быстрого (и еще не заметного) восстановления роста, потребуется, по меньшей мере, несколько лет, чтобы восстановить улучшения, утраченные в результате недавнего спада. Во-вторых, если число бедного населения увеличится, для смягчения

последствий, скорее всего, потребуется увеличение социальной помощи. Однако это перераспределение может быть реализовано только в ограниченной степени и может быть неустойчивым из-за жестких бюджетных ограничений, связанных с падением цен на нефть. Экономике требуется переход к занятости, поддерживаемый конкурентоспособным, ориентированным на внешние рынки, частным сектором, и рост заработной платы, основанный на увеличении производительности.

### 1.3 Перспектива на будущее – четыре взаимодополняющих стратегических направления для формирования стабильного среднего класса

**Необходимость новой модели роста.** Хотя в течение длительного времени в Казахстане происходил сильный рост экономики и сокращение бедности, падение цен на нефть в 2014 году оказало глубокое влияние на экономические и социальные результаты, выявив накопившиеся структурные недостатки. Процесс создания рабочих мест, который и без того застопорился до того, как упали цены на нефть, замедлился еще больше. После 2014 года уровень бедности резко повысился, и значительная доля населения выпала из среднего класса, или столкнулась с еще большими сложностями для достижения этого статуса. Замедление экономики особенно сильно ударило по уязвимому населению, в частности в сельской местности, еще больше отдалив городские экономики Астаны и Алматы от большей части страны. Растет как географическое, так и межличностное неравенство.

**Структурные реформы, вероятно, стали уже необходимыми, а не желательными.** Казахстану нужно принять сложные решения, чтобы обеспечить инклюзивный рост и вернуться к траектории, соответствующей долгосрочным целям стратегии «Казахстан – 2050». Учитывая, что цены на нефть будут оставаться низкими, а демографические изменения будут дальше создавать давление на рынке труда и в социальной сфере (Вставка 1.3), трудности по обеспечению более диверсифицированного, высокопродуктивного роста, восстановлению утраченных результатов по сокращению бедности, расширению среднего класса могут оказаться непреодолимыми, по крайней мере, в определенных профессиях и географических территориях. Если не будут приняты решительные меры по преодолению этих вызовов, Казахстану будет трудно достичь цели по вхождению в список 30-и наиболее развитых стран мира.

**В настоящем Комплексном социально-экономическом анализе (КСЭА) утверждается, что создание качественных, высокопродуктивных рабочих мест в частном секторе по всему Казахстану является важным условием для перехода населения из состояния бедности или уязвимого положения в категорию стабильного среднего класса.** Для этого потребуется коренное изменение модели роста. Это потребует развитие торгуемого сектора, на основе реализации потенциала частного сектора (см. Главы 2 и 3), и продолжать развивать качественный, гибкий и мобильный человеческий капитал. В КСЭА подчеркиваются важнейшие региональные характеристики структурного преобразования, которые требуют развития сильных интегрированных рынков, повышающих мобильность товаров и факторов производства, и создания полюсов роста, использующих новые возможности по всей стране. Нужно будет решить вопросы, касающиеся связей на внутреннем рынке и связей с внешними рынками (см. Главу 4).

**В КСЭА также приводятся доводы о необходимости повышения устойчивости.** Кроме устойчивости человеческого капитала (как отмечалось выше и обсуждается в Главе 5), цели устойчивости включают обеспечение экологической устойчивости, в том числе в отношении последствий изменения климата, развитие экономических секторов, транспортных коридоров и городов. Наконец, для формирования общества со стабильным средним классом необходима социальная сплоченность, основанная на транспарентных институтах, поддерживающих

повсеместную реализацию права голоса и подотчетности. Для преодоления трудностей крайне необходимо повышение качества управления.

### Вставка 1.3: «Минимум рождаемости» в Казахстане и его демографические последствия

Как в большинстве других постсоветских государств, в Казахстане было отмечено резкое снижение рождаемости в 1990-ых и 2000-ых годах. Однако с ростом доходов, в 2005 году начался короткий всплеск рождаемости, который достиг пика в 2010 году на уровне 2,5 ребенка на одну женщину. Тем не менее, после 2010 года рождаемость снова снизилась, и ожидается, что она вернется к уровням начала 2000-ых годов (примерно 2,0 ребенка на одну женщину). Эта динамика спада, всплеска и возврата к более нормальным уровням привела к образованию необычного демографического профиля (Рисунок 1), влияющего на размер рабочей силы в краткосрочном и среднесрочном периоде и, следовательно, на количество рабочих мест, которые нужно будет создать в экономике.

В течение следующих нескольких лет в Казахстане будет происходить относительно медленный рост рабочей силы,<sup>21</sup> но в среднесрочной перспективе рост рабочей силы ускорится с поступлением на рынок труда поколения бума рождаемости и достигнет пика примерно в 2030 году. В 2025–2030 годах рабочая сила будет увеличиваться на 135 000 человек в год. Это вдвое больше, чем за десять лет до этого (Рисунок 2). В то время как это даст демографические дивиденды для экономики, это также повысит потребность в создании рабочих мест, начиная с 2025 года.

Рисунок 1 (Вставка 1.3): Профиль населения Казахстана отражает всплеск рождаемости в 2005–2010 гг.

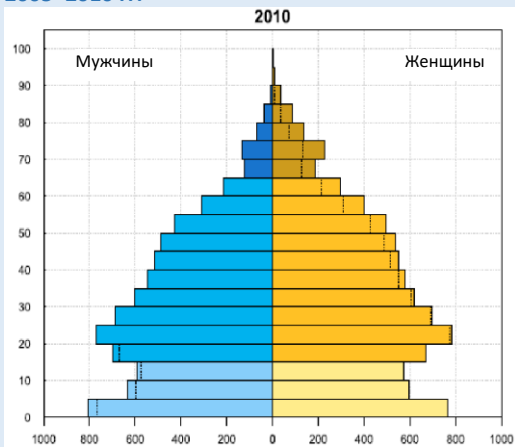


Рисунок 2 (Вставка 1.3): Прогнозируется, что рост рабочей силы Казахстана достигнет пика в 2030 году



Источник данных: Прогнозы ООН из *World Population Prospects* (слева); Группа Всемирного банка (2015b) (справа), на основе данных Комитета РК по статистике.

Примечание: Прогноз рабочей силы (справа) по населению трудоспособного возраста (в возрасте от 16 лет), при допущении, что уровень экономической активности равен 72 процентам.

Следующие четыре главы организованы вокруг **четырёх взаимодополняющих стратегических направлений**, необходимых для обеспечения устойчивого роста, занятости и стабильного среднего класса, для каждого из которых потребуются институциональная модернизация:

<sup>21</sup> Основано на допущении, что уровень экономической активности останется стабильным и будет равен 72 процентам, как сейчас. Учитывая, что этот показатель очень высокий в международном сравнении, предполагается, что расти он не будет.

- В *Главе 2: Экономическое управление для диверсификации* рассматриваются тенденции роста, вызовы, связанные с прошлой моделью экономического управления, и важнейшие вопросы, касающиеся перехода к новой модели роста, поддерживающей диверсификацию в сторону торгуемых секторов.
- В *Главе 3: Развитие частного сектора* оценивается структура и характер частного и финансового секторов и определены основные реформы для повышения конкурентоспособности частного сектора и реализации его потенциала по созданию рабочих мест и для развития устойчивых национальных и региональных экономик.
- В *Главе 4: Интеграция и связи* описаны возможности и вызовы, связанные с развитием торгуемых секторов через усиление региональной и глобальной интеграции, и оцениваются вопросы внутренней интеграции, включая связи, урбанизацию и социальную сплоченность.
- В *Главе 5: Продуктивный и гибкий человеческий и природный капитал* подчеркиваются основные ограничения, сдерживающие развитие более гибкого и продуктивного человеческого капитала посредством реформ в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, и анализируются основные вызовы для устойчивости природных ресурсов.

В *Главе 6* описаны основные вызовы и определены главные кратко- и среднесрочные приоритеты, направленные на устойчивое сокращение бедности и формирование стабильного среднего класса.

## 2. Стратегическое направление 1: Экономическое управление для диверсификации

*Экономический рост в Казахстане был в значительной степени основан на использовании имеющихся нефтяных ресурсах. Макроэкономический анализ показывает, что недостаточная стерилизация нефтяных доходов привела к удорожанию тенге, которое стимулировало рост в сфере услуг больше, чем в торгуемых секторах (особенно по несырьевому экспорту). Значительное внешнее заимствование в банковском секторе до 2007 года включительно и высокий ненефтяной дефицит после 2010 года способствовали укреплению курса тенге, которое не благоприятствовало диверсификации. С введением плавающего курса тенге в середине 2015 года, первым шагом в макроэкономической корректировке к новым внешним реалиям низких цен на нефть, курс существенно ослабился. Следующий шаг – восстановление убедительности денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, реализация обоснованной стратегии сокращения ненефтяного дефицита, обеспечивающей устойчивость бюджета, и отход в более широком смысле от старой модели роста. Для всех этих мер крайне важным будет повышение потенциала разработчиков макроэкономической политики.*

В настоящей главе рассматриваются компоненты экономического роста в Казахстане, налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика, эффективность управления и государственного сектора.

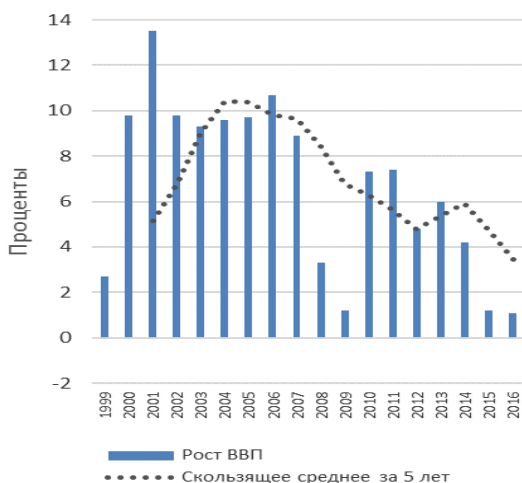
### 2.1 Понимание компонентов экономического роста в Казахстане

**Казахстан достиг высоких темпов роста ВВП, в среднем 6,9 процентов в год в течение 2000–2016 годов.** За этот промежуток времени было два периода роста (Рисунок 2.1). Первый, 2000–2007 годы, связан с увеличением добычи нефти на фоне роста цен на нефть. Второй, 2010-2014 годы, совпал с последним бумом цен на сырьевые товары. Тем не менее, несмотря на высокие темпы роста, скользящее среднее значение коэффициента роста ВВП за пять лет снижается. Недавно проведенное исследование показывает, что рост ВВП Казахстана снизился с 10 процентов в 2004 году до 3,5 процента в 2016 году; потенциальный рост ВВП в 2016 году был равен около 3 процентов.<sup>22</sup>

---

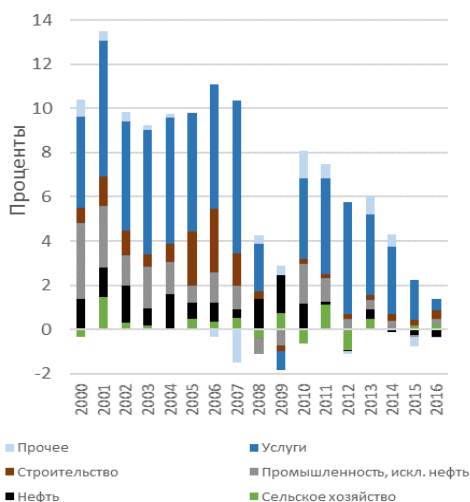
<sup>22</sup> МВФ (2017, стр. 56-57).

**Рисунок 2.1: В Казахстане было два периода роста в 2000–2014 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 2.2: Сектор услуг был самым большим источником роста в Казахстане в 2000–2016 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Сектор услуг был источником роста в течение всего рассматриваемого периода, в то время как вклад торгуемых отраслей в рост экономики в течение 2010–2014 годов снижался.** В 2000–2007 годах экономика развивалась полным ходом, возможно, сверх ее потенциала, при этом крупнейшими источниками роста ВВП были: услуги (5,5 процентных пункта), промышленность, исключая нефть (1,8), строительство (1,4), нефть (1,1) (Рисунок 2.2). Во время второго периода роста, в 2010–2014 годах, сектор услуг снова был крупнейшим источником роста ВВП (4 процентных пункта), в то время как вклад торгуемых отраслей почти исчез (0,8 процентных пункта по промышленности, исключая нефть, 0,3 процентных пункта по нефти, и отсутствие вклада в экономический рост по сельскому хозяйству).

### **Разложение экономического роста на компоненты – природные ресурсы и производительность**

**Природные ресурсы и рост производительности были главными факторами роста ВВП в 2003–2008 годах.** Разложение экономического роста по факторам производства (вместо отраслей) – физический капитал, рабочая сила (занятость), (качество) человеческого капитала, природные ресурсы (косвенно выраженные в добыче нефти) – показывает, что более половины экономического роста за 2003–2008 годы объясняется ростом природных ресурсов, а другие факторы внесли значительный, но менее большой вклад (Рисунок 2.3). Необъясненная часть роста ВВП – рост совокупной производительности факторов производств – была существенной и составляла немногим менее половины всего роста.

**В 2009–2015 годах результаты представляются менее ясными.** Рост природных ресурсов был так же важен, как рост капитала и занятости в этот период, но необъясненная часть (совокупная производительность факторов производств) роста ВВП была самой большой. Доходы от нефти производили значительный стимулирующий эффект на экономику, но через косвенные каналы, а не через прямой канал роста добычи нефти (см. ниже).<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Выделяется три косвенных канала: воздействие производства в нефтяном секторе на другие отрасли, такие как транспорт и другие услуги, связанные с добычей, и строительство; увеличение бюджетных доходов от нефти, способствующее росту государственных расходов, как для инвестиций, так и для потребления; увеличение

**По сравнению с другими рассмотренными странами, Казахстан показал более низкие результаты, чем ожидалось.** Казахстан, как и многие другие нефтедобывающие страны, испытал существенный шок от значительного падения цен на нефть, приведший к снижению темпов роста экономики более чем вдвое (Рисунок 2.4). Разложение экономического роста за 2001–2010 годы показывает, что часть роста ВВП, обусловленная изменениями в росте капитала, занятости и качестве человеческого капитала, равна 80 процентам в Индонезии и 70 процентам в Малайзии, но всего лишь 30 процентам в Казахстане, что подчеркивает сильную зависимость страны от нефти.

**Замедление роста добычи нефти и падение цен на нефть способствовали снижению роста ВВП в 2009–2015 годах.** В 2000–2010 годах казахстанская экономика испытала на себе положительные результаты двухзначного роста нефтяного сектора (по крайней мере, до середины 2008 года) и высоких цен на нефть (Рисунок 2.5). Постепенное ослабление роста нефтедобычи и цен в большой степени объясняют спад роста с 2010 года.<sup>24</sup>

### *Экономический рост и макроэкономическое управление*

**В конце 1990-ых годов Казахстан последовал передовой мировой практике и начал готовиться к предстоящему нефтяному буму, создав фонд для стерилизации и сбережения доходов.** Национальный фонд Республики Казахстан (также известный как Нефтяной фонд), созданный в 2000 году, хорошо выполнял свою сберегательную функцию. Что касается сбережений, активы Национального фонда больше, чем в российском фонде, но меньше, чем в фондах Азербайджана и Саудовской Аравии. За 2001–2016 годы Казахстан получил 196 миллиардов долларов США нефтяных доходов, что составляет около 9 процентов совокупного ВВП за этот период.<sup>25</sup> К концу 2014 года, после того, как цены на нефть резко упали во второй раз, в Национальном фонде было накоплено 73 миллиарда долларов США, или около 34 процентов ВВП (Рисунок 2.6). Активы Национального фонда по отношению к ВВП увеличились в 2015–2016 годах после обесценения тенге, вследствие введения плавающего обменного курса (см. ниже), в результате чего ВВП уменьшился в долларовом значении.

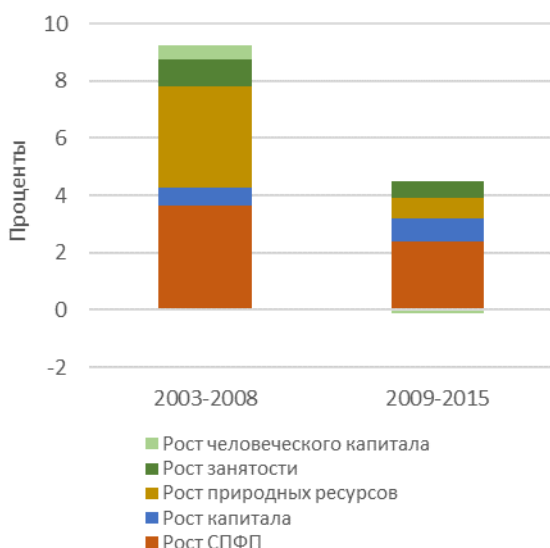
---

экономической активности государственных предприятий, на которые приходится большая доля инвестиций в экономике, и финансирование которых увеличивается за счет Национального фонда, бюджета и возможности заимствовать средств у государственных агентств и на международных рынках на основе явных или косвенных государственных гарантий.

<sup>24</sup> Конечно, нефть – не единственный товар Казахстана. Страна богата металлами и полезными ископаемыми, цены на которые в большой степени коррелируются с ценами на нефть. В этой части доклада мы не уделяем много внимания этим товарам (для этого см. Главу 3), так как мы считаем, что именно нефть была главным товаром, который подталкивал развитие экономики в прошлом.

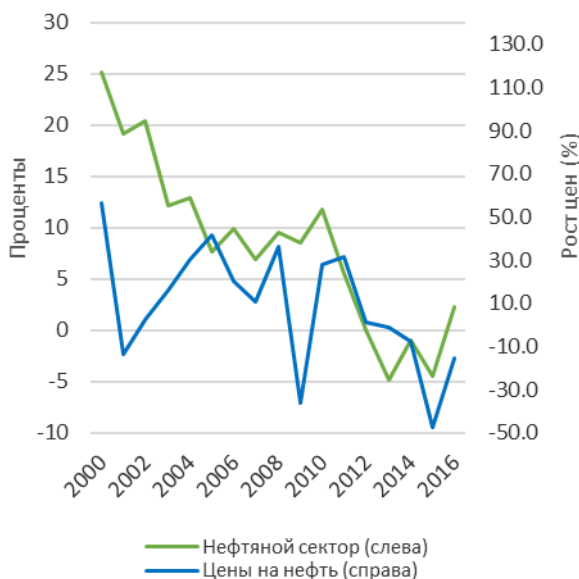
<sup>25</sup> Доходы Национального фонда и таможенные пошлины на экспорт нефти вместе взятые.

**Рисунок 2.3: Природные ресурсы обеспечили более половины экономического роста в Казахстане, 2003–2008 гг.**



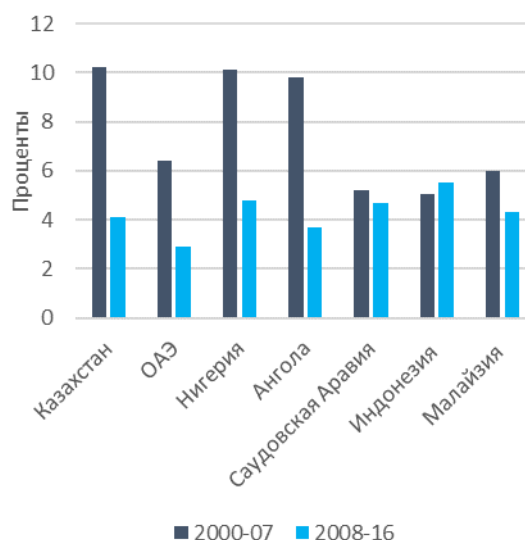
Источник данных: Комитет РК по статистике и OGR Research.

**Рисунок 2.5: Нефтяной сектор Казахстана рос, цены на нефть повышались до 2008 года включительно и потом снизились**



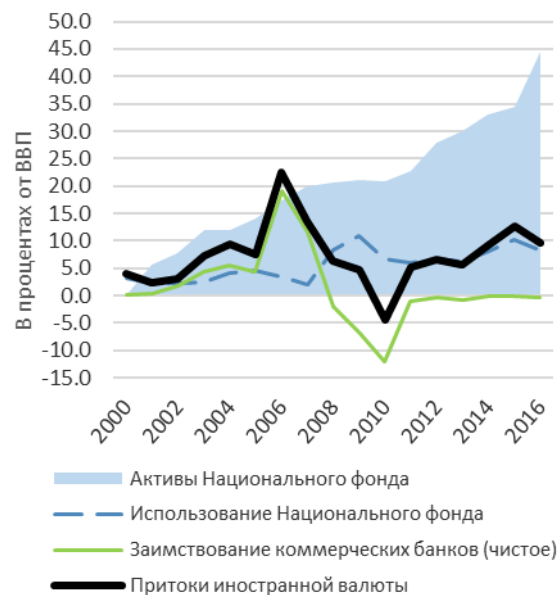
Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 2.4: Средний рост ВВП в Казахстане был ниже выше, чем в некоторых других странах-экспортерах нефти, 2000–2007 и 2008–2016 гг.**



Источник данных: MFM Growth Accounting Tool, Комитет РК по статистике.

**Рисунок 2.6: Сбережения, стерилизация, валютные притоки в Казахстане, 2000–2016 гг.**



Источник данных: Национальный банк Казахстана, Национальный фонд РК, Комитет РК по статистике.

**Несмотря на эти усилия, Казахстан не стерилизовал притоки иностранной валюты в достаточной мере.** Казахстан позволил значительным валютным ресурсам поступить в экономику, сначала – позволив внешнее заимствование крупными коммерческими банками до 2007 года включительно, и позднее – поддерживая большой бюджетный нефтяной дефицит после 2010 года, когда рост нефтяных доходов замедлился. Так, в 2006 году внешнее чистое



заимствование коммерческих банков достигло почти 20 процентов ВВП (см. Рисунок 2.6). В то время как Казахстан стерилизовал большую часть нефтяных доходов после 2010 года (когда цена на нефть в среднем была равна 100 долларов США за баррель), чем раньше, вероятно, этого было недостаточно по отношению к размеру экономики. Притоки иностранной валюты в среднем составляли около 8 процентов в год в течение 2001–2016 годов. После банковского кризиса в Казахстане в 2007 году государство правительство сильно смягчило налогово-бюджетную политику, повысив нефтяной бюджетный дефицит с 4 процентов ВВП в среднем за 2001–2007 годы до 14 процентов в 2008–2016 годах (Рисунок 2.7). Финансирование нефтяного дефицита за счет нефтяных доходов (трансферты из Нефтяного фонда и поступления по таможенным пошлинам на экспорт нефти) и внешних займов (внешний правительственный и гарантированный государством долг) частично нивелировало усилия по стерилизации иностранной валюты и, тем самым, оказывало давление на тенге в сторону укрепления.

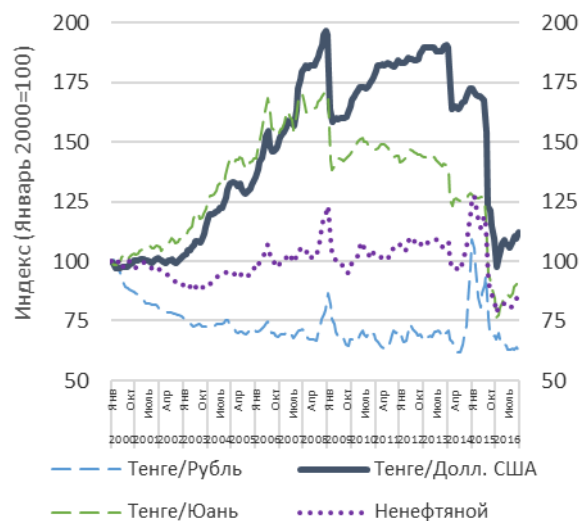
**Притоки иностранной валюты привели к удорожанию тенге по отношению к доллару США.** Как и ожидалось, курс тенге в большой степени отражал притоки иностранной валюты. Тенге дорожал по отношению к доллару США и китайскому юаню до 2008 года включительно, хотя эта тенденция переломилась после падения курса тенге в 2009 году (Рисунок 2.8). Динамика курса тенге по отношению к рублю была другой, так как в российской экономике был собственный нефтяной подъем, и она подвергалась экономическим санкциям. Начиная примерно с 2008 года и до середины 2014 года, когда Российская Федерация начала снижать курс рубля, реальный обменный курс почти не менялся. Это было выгодно, так как казахстанский экспорт оставался конкурентоспособным в России в течение этого периода времени. Казахстанский экспорт стал более конкурентоспособным и в Китае в этот период времени, так как реальный обменный курс тенге к юаню снижался, и Китай превзошел Россию в числе самых важных рынков назначения казахстанского экспорта. Вследствие решения России о переходе к плавающему курсу ее валюты в самом начале снижения цен на нефть (октябрь 2014 года), казахстанский экспорт оказался в невыгодном положении, пока Казахстан не перешел к плавающему курсу тенге годом позже (в августе 2015 года) в дополнение к ранее проведенной девальвации тенге в феврале 2014 года.

**Рисунок 2.7: Нефтяной бюджетный дефицит увеличился после того, как Казахстан смягчил налогово-бюджетную политику в ответ на банковский кризис 2007 г.**



Источник данных: Министерство финансов РК.

**Рисунок 2.8: Реальные обменные курсы тенге по отношению к доллару США и китайскому юаню начали расти в 2003 г. (январь 2000 г. = 100)**



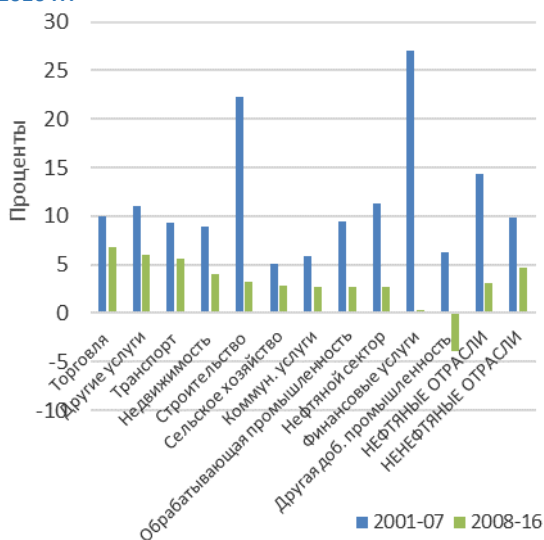
Источник данных: Национальный банк Казахстана.

## Укрепление курса тенге и изменение в структуре экономики

**Высокий курс тенге в течение большей части 2000-ых годов способствовал росту неторгуемых услуг по отношению к торгуемым отраслям.** В наиболее благоприятном положении были следующие неторгуемые отрасли: оптовая и розничная торговля, строительство, транспорт и другие услуги. Между тем, среди торгуемых отраслей больше всего страдали: сельское хозяйство и нефтефтяная промышленность, включая обрабатывающую промышленность. В 2008–2016 годах самыми быстрорастущими отраслями были: торговля, другие услуги, транспорт и недвижимость (Рисунок 2.9). Нефтефтяной рост был медленным в 2009–2015 годах, в среднем менее 1 процента в год, по сравнению с 16 процентами в 2001–2008 годах (Рисунок 2.10).

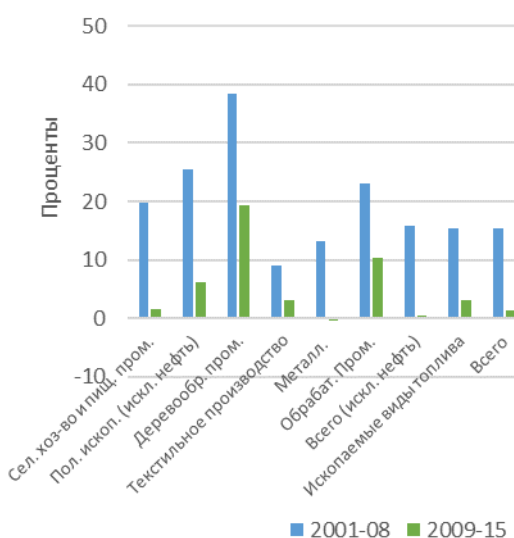
**Несмотря на удорожание тенге, экономика могла бы быть более конкурентоспособной, если бы она стала более продуктивной.** Уровень роста производительности нефтефтяной экономики выдерживал темпы укрепления тенге по отношению к доллару США и китайскому юаню до 2006 года включительно (Рисунок 2.11). Однако после этого, до февраля 2014 года включительно, укрепление тенге по отношению к доллару США опережало рост производительности нефтефтяной экономики.<sup>26</sup>

**Рисунок 2.9: Уровень роста в Казахстане был более высоким в неторгуемых отраслях, 2001–2007 и 2008–2016 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

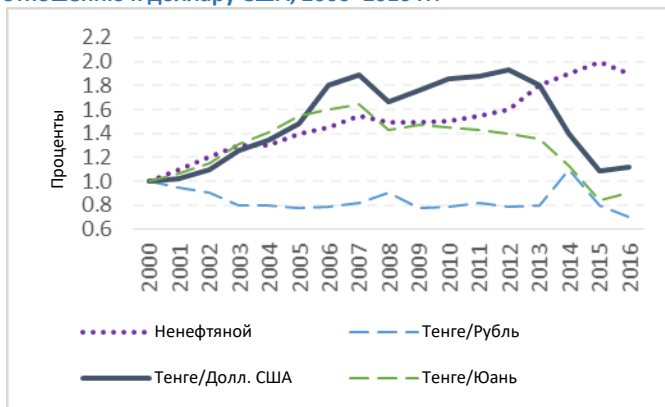
**Рисунок 2.10: Темпы роста нефтефтяного экспорта Казахстана упали с 16 процентов в 2001–2008 гг. до почти нуля в 2009–2015 гг.**



Источник данных: UN Comtrade

<sup>26</sup> Еще одно возможное объяснение высокого уровня роста сектора услуг, которое заключается в том, что этот сектор является частью естественной реструктуризации экономики после перехода. Хотя это вполне правдоподобно, статистическое наблюдение показывает, что корреляция роста сектора услуг с укреплением обменного курса сильнее в странах, богатых ресурсами, чем в других странах бывшего Советского Союза.

**Рисунок 2.11: Рост производительности в нефтяных отраслях Казахстана выдерживал темпы укрепления реального курса тенге по отношению к доллару США, 2000–2016 гг.**



Источник данных: Национальный банк Казахстана.

Примечание: Нефтяной рост Казахстана означает рост производительности нефтяного ВВП.

## 2.2 Налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика во время циклов на сырьевых рынках

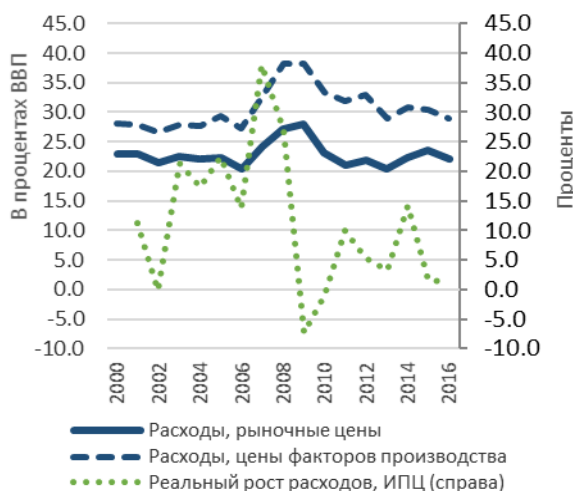
### Налогово-бюджетная политика и необходимость фискальной консолидации

Казахстанская налогово-бюджетная политика отличалась во время двух периодов подъема экономики в 2000-ых годах – до 2007 года включительно она была либеральной, после этого – стимулирующей. Главными целями налогово-бюджетной политики были: развитие инфраструктуры страны, которая пришла в упадок через десятилетие после обретения страной независимости в 1991 году; восстановление системы образования страны; предоставление социальной помощи и пенсий малообеспеченному населению; развитие частного сектора. Чтобы профинансировать эти программы, правительство резко увеличило государственные расходы, их реальный среднегодовой рост составил 14 процентов ВВП в 2001–2006 годах (Рисунок 2.12). В течение этого периода правительство поддерживало средний общий профицит в размере 3,3 процента ВВП и нефтяной дефицит на уровне 3,6 процента ВВП (Рисунок 2.13), который финансировался в основном из Национального фонда. В ответ на банковский кризис, разразившийся в Казахстане в 2007 году, и ослабление мировой экономики после глобального финансового кризиса, правительство увеличило расходы и снизило нефтяные налоги. Начиная с 2007 года, общий профицит снизился до 0,5 процента ВВП, при этом нефтяной дефицит, который финансировался из Национального фонда, а также за счет внешнего и внутреннего заимствования, увеличился до 9,7 процента ВВП, или 12,4 процента от нефтяного ВВП (см. Рисунок 2.13).

На фоне ухудшения экономической среды после 2007 года, Казахстан уменьшил нефтяную налоговую нагрузку, в результате чего нефтяные доходы существенно сократились. Во время глобального финансового кризиса 2008–2009 годов правительство снизило ставку корпоративного подоходного налога с 30 процентов до 20 процентов в качестве стимулирующей меры. Кроме того, были снижены другие налоги и введены новые исключения. Нефтяные доходы Казахстана снизились с 26 процентов нефтяного ВВП в среднем за 2000–2006 годы до 18 процентов в среднем в 2009–2016 годах (см. Рисунок 2.13). Доходы резко снизились по всем крупным налогам, исключая налоги по внешнеторговой деятельности (Рисунок 2.14). Поступления корпоративного подоходного налога, выраженные в доле от нефтяного ВВП, сократились наполовину в период между 2006 и 2009 годом и практически не менялись после

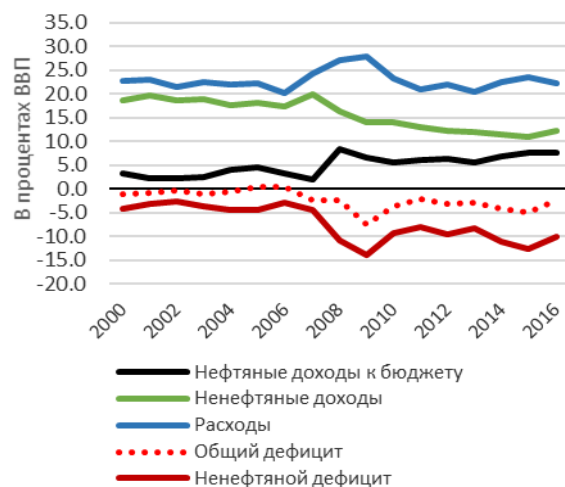
этого. Корпоративный подоходный налог платят, в основном, 300 крупнейших предприятий Казахстана, многие из которых относятся к сектору энергетики (и производных продуктов) и добывающей промышленности. Налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса (МСБ) невелики, а индивидуальный подоходный налог составлял всего лишь 2 процента ВВП в 2016 году. На будущее, Казахстану нужно будет восстановить свою нефтегазовую налоговую базу, чтобы добиться устойчивости нефтегазового дефицита.

**Рисунок 2.12: Государственные расходы резко увеличились в Казахстане в 2001-2006 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 2.13: На фоне увеличения расходов и снижения налоговых поступлений, нефтегазовый дефицит в Казахстане увеличился, 2000–2016 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Поддержание высокого уровня нефтегазового дефицита влияет на налогово-бюджетную устойчивость.** Казахстану нужно будет восстановить нефтегазовую налоговую базу, чтобы снизить нефтегазовый дефицит и сделать его более устойчивым (см. Рисунок 2.13).<sup>27</sup> Уровень задолженности невысокий и устойчивый, учитывая его номинальную стоимость, но способность правительства заимствовать и его суверенные рейтинги (Fitch: BVB, стабильный; Moody's: Ваа3, отрицательный) в некоторой степени зависят от резервов, накопленных Национальным фондом. При образовании у Казахстана значительной задолженности, чистая стоимость Национального фонда снижается. В 2016 году чистые финансовые активы правительства равнялись около 25 процентов ВВП, учитывая валовые валютные активы Национального фонда в размере 45 процентов ВВП и общий правительственный и гарантированный государством долг в размере 20 процентов ВВП. Так как правительство продолжило использовать сбережения Национального Фонда, а также учитывая эффект от укрепления тенге, чистые финансовые активы снизились до 16 процентов в 2017 году. Согласно расчетам Всемирного банка, чистые финансовые активы правительства могут быть полностью истощены через 5-10 лет, если правительство не примет незамедлительные меры по сокращению нефтегазового дефицита (Рисунок 2.15). Более того, осторожный инвестор может сравнивать активы Национального фонда не только с внутренним, внешним и гарантированным государством долгом, но и с корпоративным долгом Казахстана, который, главным образом, состоит из долга субъектов квазигосударственного сектора (СКГС), и поэтому является условным обязательством государства.<sup>28</sup> Этот альтернативный взгляд, если не

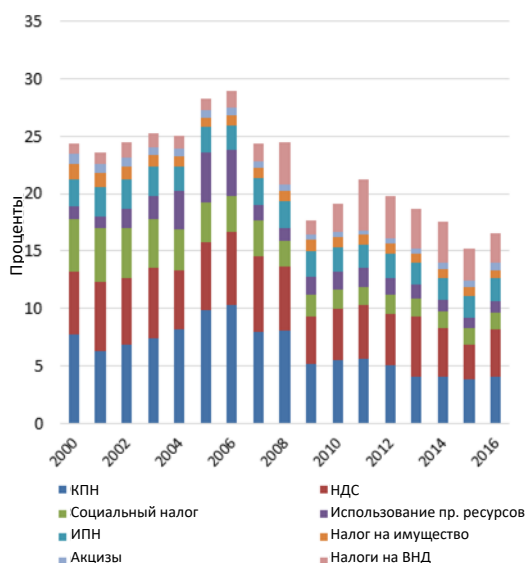
<sup>27</sup> Падение цен на нефть и последовавшее за ним снижение обменного курса оказали положительное воздействие на нефтегазовые доходы по отношению к ВВП в 2015 и 2016 годах. Однако, чтобы профинансировать нефтегазовый дефицит, Казахстану пришлось использовать ресурсы Национального фонда и увеличить внешний и внутренний долг.

<sup>28</sup> Подобный подход также нашел отражение в новой Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан

будет изменений в политике, вызывает намного больше обеспокоенности по поводу налогово-бюджетной устойчивости (особенно если учесть, что именно выявление условных обязательств в 2015 и 2017 году помешало прошлым усилиям по налогово-бюджетной консолидации).

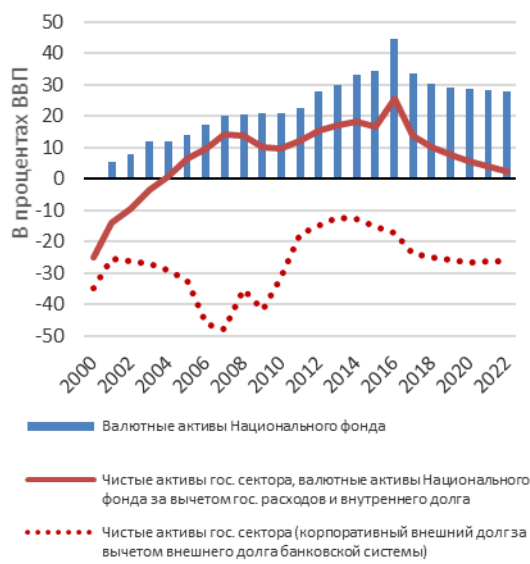
**Таким образом, Казахстану необходимы кардинальные меры по консолидации в налогово-бюджетной сфере.** Оценка Всемирного банка показывает, что Казахстан должен сократить нефтяной бюджетный дефицит примерно на 7-8 процентных пунктов от ВВП, чтобы восстановить устойчивость бюджета.<sup>29</sup> Продолжительность и сила корректировки будет зависеть от выбранной налогово-бюджетной политики. В недавнем Обзоре государственных финансов утверждается, что приоритеты налогово-бюджетной консолидации должны быть сосредоточены на цели по устранению искажений стимулов со стороны налогово-бюджетной сферы для частного сектора.<sup>30</sup>

**Рисунок 2.14: Нефтяные налоговые поступления в Казахстане резко сократились по отношению к нефтяному ВВП после 2006 г.**



Источник данных: Министерство финансов РК.

**Рисунок 2.15: Если не будет изменений в политике, чистые финансовые активы могут быть практически полностью истощены через 5-10 лет**



Источник данных: Национальный банк РК; Министерство финансов РК.

**Денежно-кредитная политика стабилизировала обменный курс, но реальный обменный курс укрепился, а кредитование увеличилось и потом сократилось**

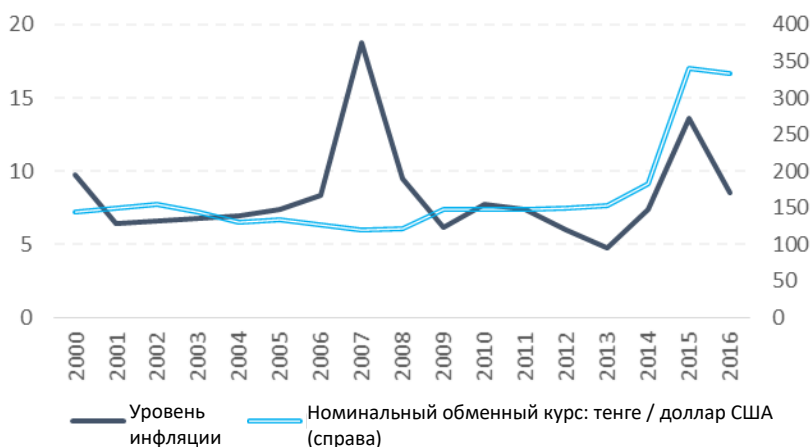
Режим обменного курса и денежно-кредитная политика Казахстана стремились к поддержанию экономической стабильности, поддерживая стабильный курс в течение большей части периода с 2001 года до августа 2015 года. Власти официально поддерживали управляемый обменный курс в течение большей части этого периода времени, исключая банковский кризис в 2007 году. В номинальном значении тенге был стабильным почти 15 лет. В период с января 2001 года по январь 2014 года обменный курс в среднем был равен 141 тенге

<sup>29</sup> Согласно новой Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан правительство планирует сократить нефтяной дефицит до 7 процентов ВВП к 2020 году и 6 процентов ВВП к 2025 году, что поможет укрепить налогово-бюджетную устойчивость. Правительство в 2017 году предприняло определенные шаги к повышению налогово-бюджетной консолидации. На законодательном уровне было предписано обязательное утверждение уровня нефтяного дефицита парламентом страны. В республиканском бюджете на 2018-2020 годы заложено значительное сокращение нефтяного дефицита (до 7,1 процента ВВП уже в 2018 году), но окончательный результат можно будет проверить только через год (по итогам исполнения бюджета).

<sup>30</sup> Группа Всемирного банка (2017с).

за доллар США со стандартным отклонением всего лишь 0,07 начавшись с 145 тенге за доллар США и закончившись 14 лет спустя 154 тенге за доллар США (Рисунок 2.16).

**Рисунок 2.16: Уровень инфляции и номинальный обменный курс в Казахстане, 2000–2016 гг.**



Источник данных: Национальный банк РК.

**Денежно-кредитная политика Казахстана была направлена в большой степени на сохранение режима обменного курса и в целом была либеральной до банковского кризиса 2007 года.** В течение периода с 2001 по 2007 год курс тенге повысился примерно на 20 процентов в номинальном значении и на 50 процентов в реальном выражении, снижая тем самым конкурентоспособность экономики. В то же время нефтяные доходы Казахстана поступали в его международные резервы и ускоряли рост денежной массы и инфляции. Усилия по снижению роста денежной массы были не очень успешными на фоне этого увеличения валютных резервов. Во время банковского кризиса 2007 года, вызванного нехваткой ликвидности из-за глобального финансового кризиса, Национальный банк и правительство оперативно отреагировали, чтобы защитить национальную валюту при поддержке Международного валютного фонда.<sup>31</sup>

**Хотя номинальный обменный курс был достаточно стабильным в этот период, реальный обменный курс не был стабильным, и именно реальный обменный курс способствовал снижению конкурентоспособности страны.** Как и во многих других странах, богатых ресурсами, налогово-бюджетная политика (высокие темпы роста государственных расходов, финансируемые из нефтяных доходов) и политика в отношении банковского сектора (кредитный бум, основанный косвенно или непосредственно на нефтяных доходах) привели к росту спроса и внутренних цен, реальному удорожанию тенге (см. Рисунок 2.6), снижению внешней конкурентоспособности. Стерилизации притоков иностранной валюты было недостаточно для предотвращения укрепления курса тенге. В 2008-2010 годах денежно-кредитная политика была ограничительной и направленной на сдерживание роста кредитования. С 2010 года до середины 2015 года денежно-кредитная политика снова была в целом либеральной, отражая отчасти необходимость монетизации экономики, и курс тенге укреплялся по мере ускорения заимствования коммерческими банками.

**Однако вследствие того, что денежно-кредитная политика была сосредоточена на стабильности тенге, инфляция поднялась до довольно высокого уровня.** При фиксированном обменном курсе (официально, управляемый плавающий курс) номинальный обменный курс не мог поглощать нагрузку от шоков экономики (по сути, притоки иностранной валюты), поэтому

<sup>31</sup> МВФ (2008, стр. 15).

эта нагрузка проявлялась на уровне внутренних цен. Государство использовало валютные резервы, чтобы сглаживать обменный курс, хотя усилия денежно-кредитной политики были, главным образом, направлены на поддержание фиксации курса. В то время как кредитование экономики росло (за счет внешнего заимствования) до 2007 года включительно, и после внутреннего банковского кризиса и глобального финансового кризиса общий уровень кредитования экономики снизился (Рисунок 2.17).

### Корректировка политики с учетом новой внешней среды

**В 2015 году Казахстан начал корректировать свою политику с учетом снижения цен на нефть, и для этого сначала ввел плавающий курс тенге в августе 2015 года и перешел к режиму таргетирования инфляции.** Два года спустя это изменение режима пошло на пользу стране. Потери иностранной валюты, используемой для управления курсом валюты, прекратились (Рисунок 2.18), граждане и рынки привыкли к плавающему курсу тенге, Национальный банк Казахстана сформировал составные элементы для управления денежно-кредитной политикой в новых экономических условиях. Первая составляющая, плавающий курс тенге, привел к реальному снижению курса почти на 37 процентов с середины 2007 года и способствовал долгожданному повышению конкурентоспособности.

**Вторая составляющая – новая Концепция Национального фонда, утвержденная в декабре 2016 года, предусматривающая кардинальное сокращение годовых трансфертов в бюджет и ограничение внебюджетных проектов, поддерживаемых фондом.** Концепция нацелена на сокращение нефтегазового дефицита с 10 процентов в 2016 году до 7 процентов от ВВП к 2020 году. Она также направлена на поддержание активов Национального фонда на уровне выше 30 процентов от ВВП. Перед Казахстаном стоит сложная стратегическая и институциональная задача по выполнению целей Концепции. Институциональная задача отражает неуспешные прошлые попытки Казахстана по снижению нефтегазового дефицита. Корректировки, которые потребуются для выполнения целей Концепции Национального фонда, включают: увеличение нефтегазовых доходов, сокращение государственных доходов, ограничение расходов на СКГС.

**Рисунок 2.17: Кредитование казахстанской экономики сократилось после банковского кризиса 2007 г.**



Источник данных: Национальный банк РК.

**Рисунок 2.18: Потери иностранной валюты, используемой для управления обменным курсом, в Казахстане были остановлены, 2000–2016 гг.**



Источник данных: Национальный банк РК.

**Третья составляющая корректировки к новой экономической среде – изменение содержания политики расходов и доходов.** Налогово-бюджетная политика исторически поддерживала сильное участие государства в экономике через СКГС и частный сектор через субсидии и налоговые льготы. Сокращение субсидий и налоговых льгот позволит переориентировать ресурсы на торгуемые отрасли в соответствии со стимулами, создаваемыми реальным снижением курса национальной валюты.

**Перед Казахстаном стоит очень сложная институциональная и макроэкономическая задача по достижению целей Концепции Национального фонда.** Сложной задачей макроэкономической политики Казахстана будет обеспечение того, чтобы в ходе корректировки к новой внешней среде, она не упускала из виду общую картину: экономике необходимо повысить внешнюю конкурентоспособность и производительность. Главными индикаторами результата являются конкурентоспособный реальный обменный курс и улучшение показателей производительности. Государство контролирует эти индикаторы лишь косвенно, при помощи эффективной разработки и реализации политики и правил. С этой точки зрения, устранение барьеров, мешающих эффективному управлению, имеет принципиальное значение для поддержки экономического управления для диверсифицированной и конкурентоспособной экономики. В этой связи, чтобы успешно диверсифицировать экономику и привлечь ПИИ в нефтяные, ориентированные на экспорт сектора, крайне важна Государственная программа индустриально-инновационного развития на 2015-2019 годы

### 2.3 Эффективность управления и государственного сектора

#### Улучшения в сфере государственных услуг

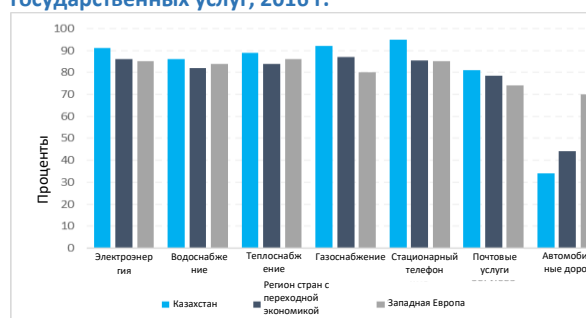
**С 2000 года в Казахстане заметно улучшились показатели эффективности государственного управления** (Рисунок 2.19). В 2000 году Казахстан относился к 25-му перцентилю стран мира по показателям эффективности государственного управления в рейтинге «Всемирные индикаторы управления» Всемирного банка. К 2015 году он перешел в 50-ый перцентиль, хотя этот показатель все еще далек от уровня ОЭСР и значительно ниже, чем средний рейтинг по региону Европы и Центральной Азии (69-ый перцентиль). Этот результат отражает общее улучшение в сфере оказания государственных услуг. Улучшение рейтинга подкрепляется и другими фактами. Например, в ежегодном исследовании, проводимом Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, 73 процента респондентов в 2016 году были удовлетворены качеством государственных услуг. В опросе Европейского банка реконструкции и развития «Жизнь в переходный период III» в 2016 году, респонденты в Казахстане дали своей стране более высокую оценку, чем респонденты в других странах с переходной экономикой или в странах Западной Европы, почти по всем сферам оказания государственных услуг (за исключением автомобильных дорог) (Рисунок 2.20).<sup>32</sup>

**Рисунок 2.19: Эффективность государственного управления в Казахстане повысилась, согласно рейтингу «Всемирные индикаторы управления», 2000–2015 гг.**



Источник данных: Группа Всемирного банка, Всемирные индикаторы управления.  
Примечание: Необработанные баллы основаны на шкале от -2,50 до +2,50.

**Рисунок 2.20: Казахстанцы высоко оценивают свою страну по большинству индикаторов качества государственных услуг, 2016 г.**



Источник данных: ЕБРР (2016b).  
Примечание: На рисунке показан процент респондентов, которые удовлетворены качеством государственных услуг.

<sup>32</sup> ЕБРР (2016b).



**Несмотря на значительные улучшения в создании благоприятной среды для обеспечения государственной инфраструктуры и услуг через государственно-частные партнерства (ГЧП), прогресс был недостаточным.** Начиная с Закона о концессиях 2006 года, Казахстан принял законодательство, подкрепляющее концессии и ГЧП, и создал ответственные государственные структуры для поддержки ГЧП, в частности Казахстанский центр государственно-частного партнерства и Консультативный центр государственно-частного партнерства. В 2015 году был принят новый Закон о ГЧП, предусматривающий больше способов партнерства государства и поддержки участия частного сектора. Была также принята Дорожная карта проектов ГЧП. Однако, несмотря на то, что портфель проектов ГЧП правительства содержит более 100 проектов, реализация была очень ограниченной.

### *Преодоление институциональных барьеров при переходе от планирования к реализации*

**В Казахстане выстроена комплексная система государственного планирования.** Стратегическое планирование основано на долгосрочном стратегическом видении - стратегии «Казахстан-2050»; в реализацию стратегии разрабатываются 10-летние стратегические планы развития. Приоритеты на предстоящий период определяются в ежегодном послании Президента и закрепляются в плане мероприятий Правительства. Признавая наличие большого количества государственных и отраслевых программ, которые зачастую дублируют друг друга, были предприняты меры по существенному сокращению количества государственных программ. Тем не менее, сохраняется необходимость в стабильности приоритетов и большей сосредоточенности на их реализации.

**Вместе с тем, государственный аппарат со строгой иерархией принятия решений все еще ориентирован на процесс и зачастую сосредоточен на оперативных и среднесрочных задачах.** Требование о необходимости получения разрешений на самом высоком уровне замедляет принятие решений на техническом уровне, затрудняя способность реагировать на меняющиеся обстоятельства. Подразделения центральных министерств и других органов недостаточно взаимодействуют и координируют свою работу как межведомственно, так и внутриведомственно. Несмотря на достаточно хорошо организованную административную структуру, управление персоналом, разработка политики и предоставление государственных услуг зачастую представляют сложности, в силу централизованности государственного управления, действующего по принципу «сверху-вниз».<sup>33</sup> В 2015 году, Казахстан получил 51 процентов по индикатору эффективность работы правительства в документе "Показатели эффективности государственного управления", что гораздо среднего показателя в Европе и Центральной Азии, который составляет 69 процентов.

**Казахстану нужно будет преодолеть институциональные ограничения, мешающие реализации его амбициозных долгосрочных стратегий развития, программ и политик.** Институциональный процесс развивается медленнее, чем того требуют нужды развития страны.<sup>34</sup> При мониторинге реализации реформ необходимо отходить от режима «контроля и наказания» и стараться внедрять систему извлечения уроков и корректировки недостатков в процессе реализации. Частое пренебрежение методами управления изменениями и развитием потенциала для реализации реформ приводило, временами, к сопротивлению реформам на

---

<sup>33</sup> Правительство прилагает усилия по решению этих проблем путем осуществления ряда реформ государственного управления. Они включают конституционные реформы 2017 года, направленные на перераспределение полномочий между ветвями власти и делегирование некоторых полномочий от Президента страны правительству и парламенту, а также институциональные реформы в рамках Плана нации «100 конкретных шагов», направленные на рассмотрение стратегического планирования, оценку эффективности государственного аппарата и процедуры аудита

<sup>34</sup> Казахстан приступил к реализации Плана нации «100 конкретных шагов», направленный на улучшение институциональной среды.

стадии реализации и низкому доверию населения к государственным учреждениям и реформам государственного управления. По индикатору управления в Индексе трансформации Бертельсманна<sup>35</sup> в 2016 году Казахстан набрал 4,3 очка из 10. Средний балл постсоветских евразийских стран был равен 5,04.

**Необходимо на постоянной основе проводить оценку государственных расходов и вести их строгий мониторинг, чтобы дефицитные ресурсы использовались эффективно для стимулирования роста несырьевой экономики.** Необходимо усиление оценки процессов и бюджетных программ в рамках дальнейшей работы по совершенствованию бюджетной системы, основанной на правилах. В течение следующих нескольких лет потребуются значительные усилия для развития потенциала центральных и отраслевых министерств в сфере подготовки и оценки бюджетных программ, внедрения процессов подотчетности за результаты деятельности и подготовки заявлений по программам, сопровождающих годовой закон о бюджете.

**На государственной службе все еще присутствуют проблемы неравномерного потенциала.** Группа молодых специалистов, закончивших западные вузы по программе «Болашак», а также Академию государственного управления, высококвалифицирована и ориентирована на реформы, но их доля среди государственных служащих слишком мала (около 2 процентов) для достижения эффекта «перелива», при этом уровень текучести кадров высок. Эти специалисты, в основном, находятся в центральных органах и занимают руководящие должности. Важно обеспечить дальнейшее расширение этой группы и обеспечить более широкий охват на субнациональном уровне.

**Для преобразования государственной службы нужны не только технически первоклассные кадры, проявляющие прогрессивное мышление и лидерские качества, но и институциональная структура, поощряющая государственных служащих на развитие их потенциала.** Потенциал государственной службы на местном уровне, который отвечает за реализацию большей части государственных функций, намного слабее. Персонал среднего звена в отраслевых министерствах перегружен повседневной перепиской и срочными поручениями из центра с очень жесткими сроками, из-за чего в министерствах остается мало возможности для развития потенциала по аналитике и разработке политики. Привлекательность государственной службы снижает и низкая заработная плата.

**В целом, необходимо дополнительно повышать прозрачность и подотчетность государственного сектора.** Правительство ведет работу над расширением перечня общедоступной бюджетной информации и содействует развитию модуля «Открытое Правительство» на веб-портале электронного правительства. Несмотря на улучшения, есть существенные недостатки, которые мешают прозрачности и подотчетности, включая отсутствие финансовых отчетов правительства, неэффективные системы подотчетности и сильную централизацию контроля.

---

<sup>35</sup> Этот индекс оценивает решимость и последовательность элиты страны в поддержке рынков, основанных на свободе.

### 3. Стратегическое направление 2: Развитие частного сектора

*Для достижения диверсифицированной экономики, обеспечивающей занятость, потребуются основательное укрепление частного сектора, в том числе ориентированных на рост предприятий малого и среднего бизнеса, сосредоточенных на торгуемых отраслях. Формирование конкурентоспособного частного сектора означает существенное уменьшение роли государства как прямого участника экономики и повышение состязательности рынков для отхода от существующих олигархических рынков. Кроме того, нужна более благоприятная среда для инвестиций, для которой нужно укрепить конкуренцию, искоренить коррупцию, усилить верховенство закона, улучшить управление в частном секторе, уменьшить пагубные последствия плохого исполнения законодательства. Наконец, необходимо будет переосмыслить финансовый сектор.*

В настоящей главе рассматриваются вопросы диверсификации и конкурентоспособности экономики, государственного вмешательства в экономику, бизнес-среды и финансового сектора.

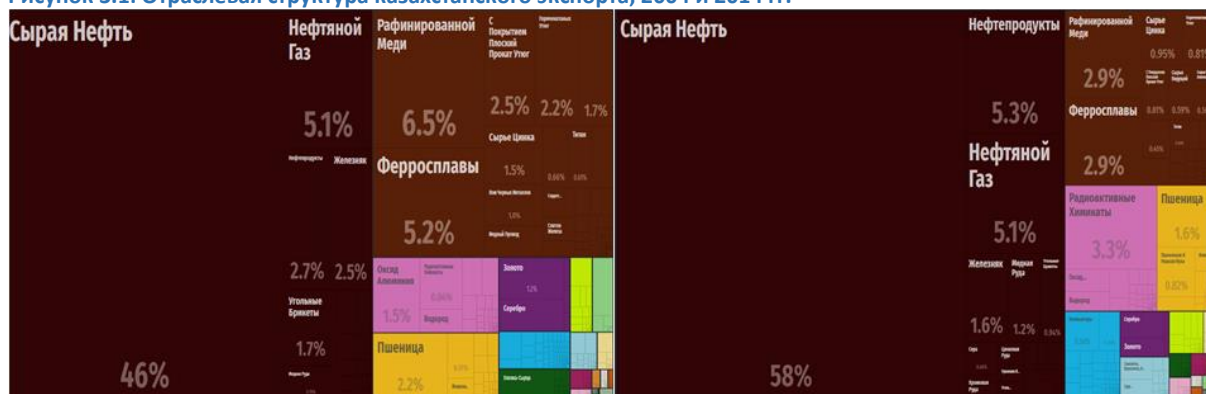
#### 3.1 Диверсификация и конкурентоспособность: результаты и возможности

*Ограниченные результаты по использованию возможностей, предоставленных ослаблением курса тенге, и диверсификации экспорта*

**Пока что диверсификация экономики проявилась, главным образом, только в переходе к неторгуемым услугам; не были диверсифицированы ни продукты экспорта, ни их рынки назначения.** В Казахстане произошла некоторая диверсификация, в основном в пользу неторгуемых отраслей, которая была обусловлена потреблением домохозяйств и государственного сектора в результате завышенного курса тенге. Таким образом, качество и устойчивость этого перехода вызывают сомнения. Основопологающая проблема состоит в том, что диверсификация не сопровождалась повышением конкурентоспособности за пределами добывающих отраслей, как это подтверждают результаты торговли. Как экспорт, так и импорт крайне важны для развития конкурентоспособности из-за доступа к технологиям и знаниям, обеспечивающим повышение производительности.

**Товарная структура экспорта мало изменилась за последние пятнадцать лет.** Экспорт быстро вырос, с 8,8 миллиарда долларов США в 2000 году до 45,9 миллиарда долларов США в 2015 году (более чем на 10 процентов в год), но экспортная корзина стала более сконцентрированной, в ней все больше стали преобладать нефтепродукты (Рисунок 3.1). Подавляющее большинство других экспортных товаров тоже относятся к полезным ископаемым и металлам, но они не смогли увеличить свою незначительную долю в экспортной корзине. Кроме того, экспорт сосредоточен на определенных рынках: главными экспортными рынками являются Россия и Китай, хотя в последние годы Нидерланды и Турция стали важными покупателями сырья.

Рисунок 3.1: Отраслевая структура казахстанского экспорта, 2004 и 2014 гг.

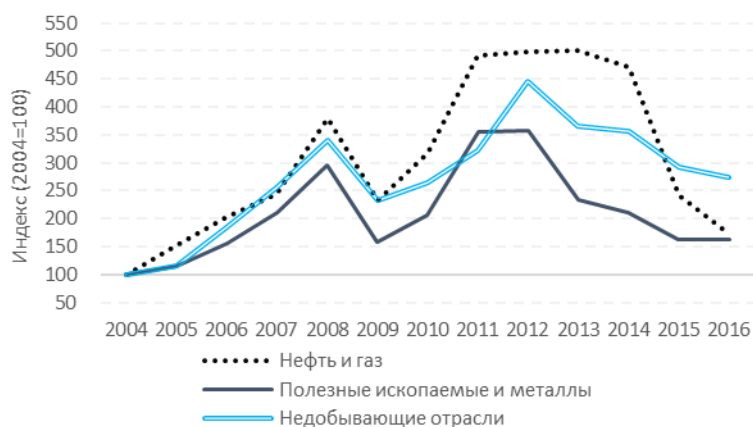


Источник: Идальго и Хаусманн, Атлас сложности экономики.

В то время как Казахстан должен быть конкурентоспособным в некоторых сферах обрабатывающей промышленности, экспорт не увеличился настолько, насколько можно было бы ожидать после недавнего ослабления курса тенге, поэтому качество экспорта остается низким. Отраслевая оценка конкурентоспособности экспорта указывает на высокое и растущее выявленное сравнительное преимущество в нефтяной, газовой, металлургической и других добывающих отраслях. Казахстан развил небольшие возможности в нескольких новых, более сложных отраслях, таких как электрооборудование и другая техника. Между тем, очевидно снижение соответствия других отраслей, включая деревопереработку, кожевенное производство, транспорт, что указывает на потерю конкурентоспособности на международных рынках. Эта динамика говорит о том, что экономика проходит стабильный, хоть и медленный, процесс специализации с отходом от трудоемких к ресурсоемким и капиталоемким продуктам.

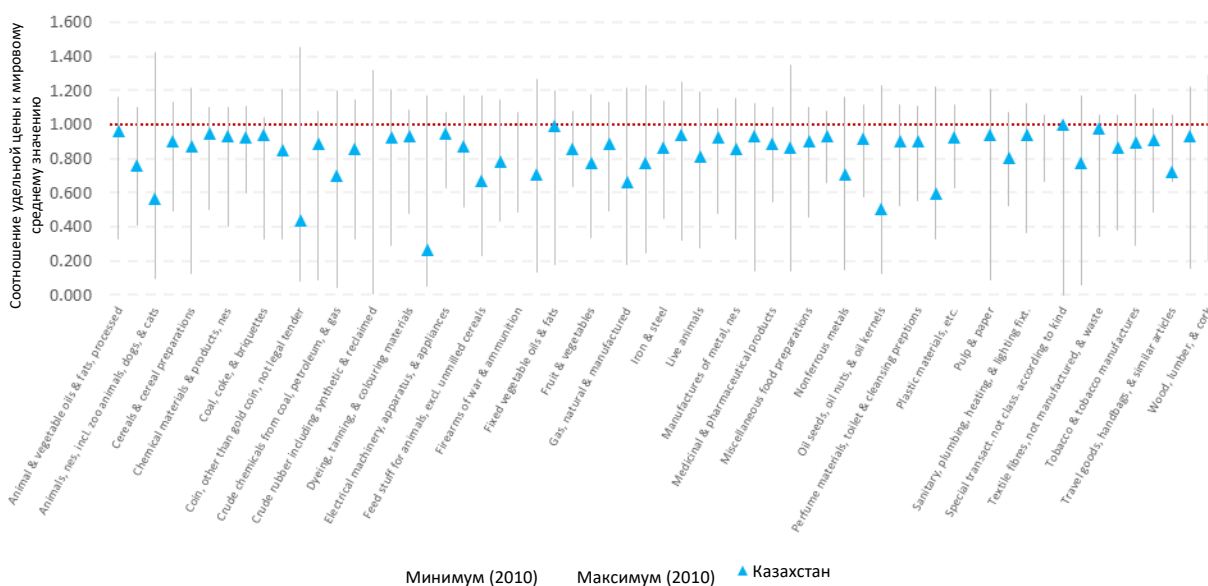
Казахстан не воспользовался ослаблением курса тенге, чтобы увеличить недобывающий экспорт. Напротив, экспорт резко снизился в последние годы. Динамика недобывающего экспорта была тесно связана с экспортом нефти, газа, полезных ископаемых и металлов в течение последнего десятилетия (Рисунок 3.2). В то время как недавнее резкое сокращение экспорта в долларовом выражении отчасти отражает снижение курса тенге, оно также объясняется тем, что экспортный сектор не смог отреагировать на повышение международной конкурентоспособности. Кроме того, хотя с 1990-ых годов качество экспорта повысилось (исходя из средней удельной стоимости), в особенности по пищевой продукции (Рисунок 3.3), оно остается ниже мирового среднего уровня качества по всем отраслям. Эта динамика говорит о том, что основными экспортными товарами являются сырьевые товары (с более низкой добавленной стоимостью), даже в недобывающих отраслях.

**Рисунок 3.2: Казахстанский экспорт в недобывающих отраслях тесно связан с экспортом добывающих отраслей, 2004–2016 гг. (в долларах США 2004 г.)**



Источник: UN Comtrade через WITS.

**Рисунок 3.3: Качество казахстанского экспорта остается ниже среднего мирового показателя почти во всех отраслях, 2010 г.**



Источник данных: IMF Diversification Toolkit.

### Какие отрасли подходят для диверсификации? Краткое описание отраслевых возможностей

В каких отраслях у Казахстана есть возможности для диверсификации и обеспечение добавленной стоимости? Можно привести убедительные доводы в пользу многих отраслей, но значение имеет также и то, насколько рост отрасли будет способствовать созданию рабочих мест в целом и насколько эта отрасль будет устойчивой.

**У сельского хозяйства – огромный потенциал, но он показывал плохие результаты в течение долгого времени и подвергается природным рискам.** Сельское хозяйство занимает центральное место в традиционной экономике и культуре и остается одной из главных отраслей

для экономического роста и занятости и опорой для развития местных и региональных экономик. Почти каждый четвертый работник связан с этой отраслью, и для большинства сельских сообществ это основной вид экономической деятельности. Казахстан, где около 25 миллионов гектар подходит для механизации и еще 180 миллионов гектар используются как пастбища, является одним из ведущих в мире экспортеров пшеницы, здесь традиционно устоявшийся сектор животноводства (Вставка 3.1) и есть потенциал для развития садоводства. Сельскому хозяйству также благоприятствует близость к огромным рынкам импорта продовольствия, включая Россию, Китай, Индию и Ближний Восток; гибкий сельский рынок труда; и частная собственность на землю. Несмотря на эти преимущества, потенциал по повышению эффективности сектора велик. Необходимо повышать производительность и урожайность, так как они ниже среднемировых показателей, и так как за последнее десятилетие Казахстан стал чистым импортером продовольствия, дальше развивать сектор переработки сельхозпродукции.<sup>36</sup>

**Также необходимо обратить внимание на состав предприятий сельского хозяйства и их продуктивность.** После приватизации коллективных хозяйств, оставшихся после Советского Союза, Казахстан получил систему сельского хозяйства, состоящую из крупных сельскохозяйственных предприятий (средним размером 8 000 гектар), индивидуальных хозяйств (270 гектар) и подсобных хозяйств (около 0,13 гектар). Примерно 2 миллиона подсобных хозяйств работают на 1 проценте обрабатываемых земель, но составляют более половины сельскохозяйственного ВВП (35 процентов по растениеводству и 74 процента по животноводству). Большинство подсобных хозяйств необходимо переориентировать с натурального хозяйства, где применяются низкие технологии, на работу с более высокой продуктивностью, производя товары высокого качества с высокой добавленной стоимостью.

---

<sup>36</sup> Утвержденная Государственная программа развития агропромышленного комплекса на 2017 – 2021 годы нацелена на увеличение производства основных сельскохозяйственных продуктов, с акцентом на переработанные товары с высоким внутренним и внешним спросом.

### **Вставка 3.1: Использование возможностей для основанного на частном секторе роста агробизнеса: производство пшеницы и животноводство**

Страновой диагностический анализ частного сектора, проведенный недавно Группой Всемирного банка в Казахстане, показал, что производство пшеницы и животноводство относятся к торгуемым отраслям со значительным потенциалом для привлечения инвестиций частного сектора и поддержки диверсификации.

#### **Производство пшеницы**

Казахстан является одним из ведущих в мире производителей пшеницы, но производительность в этом секторе крайне низка. Быстро растущее потребление среднего класса во всей Азии, особенно в Китае, будет подталкивать спрос на пшеницу, создавая тем самым возможности для Казахстана, если он сможет повысить производительность. Для этого потребуются обширные реформы, направленные на привлечение частных инвестиций и повышение эффективности и производительности. Что особенно важно, потребуется реорганизация предприятий и реформа субсидирования. Кроме того, необходимо улучшить систему транспорта и логистики и содействовать торговле в целях повышения конкурентоспособности и доступа к рынкам.

#### **Животноводство**

Рост среднего класса в Азии будет также способствовать увеличению спроса на животноводческую продукцию. Казахстан, с его большими пространствами пастбищ, доступом к кормам (включая пшеницу), низкой стоимостью производства, близостью к потенциальным рынкам, имеет хорошие возможности для расширения своего животноводческого экспорта и пищевой промышленности. Как и в случае пшеницы, чтобы использовать эту возможность, нужно будет преобразовать сектор, в котором преобладают тысячи мелких производителей и есть большие пробелы в производственной части цепочки добавленной стоимости, чтобы добиться экономии от масштаба и соответствовать стандартам качества. В дополнение, как и в случае пшеницы, необходимо улучшить транспорт, логистику, содействие торговле.

*Источник: Группа Всемирного банка (2017a).*

### **Государственная программа развития агропромышленного комплекса (2017-2021 годы) предусматривает 80-процентное увеличение государственных расходов на эту отрасль.**

Однако большая часть государственных расходов в сельском хозяйстве идет на субсидии и финансирование АО «НУХ «КазАгро», который поддерживает развитие агробизнеса (см. Раздел 3.2 «Реформирование финансового сектора»). Есть упущенные возможности по поддержке развития конкурентоспособных сельскохозяйственных цепочек добавленной стоимости и укреплению крайне важного сегмента подсобных хозяйств путем улучшения государственных услуг, инфраструктуры и инновационных финансовых инструментов. Казахстану необходимо также устранить экологические риски, угрожающие устойчивости отрасли (см. Главу 5).

**Горнодобывающая отрасль обладает большим потенциалом, но испытывает нехватку инвестиций** Казахстан – ведущий в мире производитель урана, он располагает почти 40 процентами мировых запасов. Кроме того, в Казахстане находятся 30 процентов мировых запасов хрома, 25 процентов марганца, 13 процентов свинца и цинка, 10 процентов железной руды, 10 процентов меди.<sup>37</sup> В дополнение к этому огромному потенциалу для дальнейшего развития, географическое положение Казахстана позволяет ему использовать возможности, предоставляемые инициативой Китая «Один пояс – один путь», и стать крупным хабом для горнодобывающей промышленности, снабжающим товарами (техника, оборудование,

<sup>37</sup> [http://gbreports.com/wp-content/uploads/2015/09/Kazakhstan\\_Mining2015.pdf](http://gbreports.com/wp-content/uploads/2015/09/Kazakhstan_Mining2015.pdf)

запасные части) и преобразующим больше полезных ископаемых в продукты добавленной стоимости для экспорта в Европу и Азию. Однако в настоящее время инвестиции невысокие, и существующее горнорудное производство в основном действует на объектах, разработанных в советское время.

**Чтобы эффективно использовать геологические ресурсы и полезные ископаемые для стимулирования занятости (особенно в отстающих субрегионах и местностях), развития навыков, создания добавленной стоимости (особенно в переработке) и экономической диверсификации, нужно будет устранить несколько барьеров:**

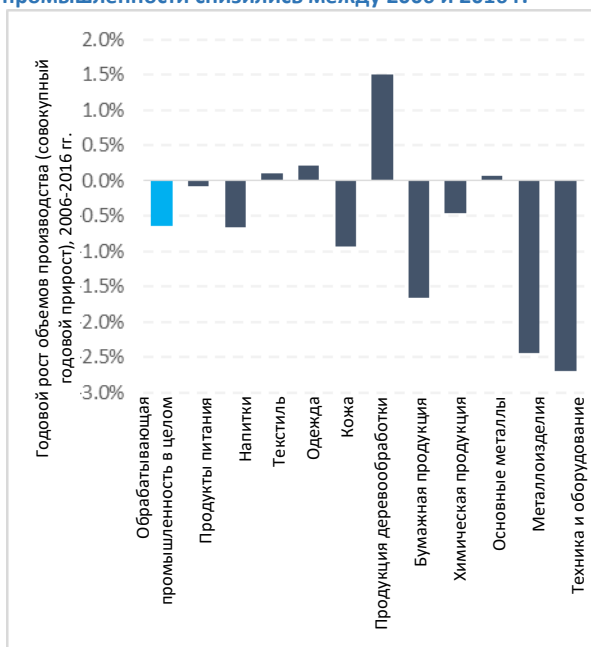
- Устаревшие законы в сфере недропользования и бюрократические процессы, снижающие привлекательность страны для геологоразведки.
- Нехватка квалифицированных технических специалистов, несмотря на то, что развитие человеческого капитала в горнодобывающем секторе частично решается в рамках государственно-частных инициатив и программ, таких как программы по горному делу / технологии добычи нефти в Школе горного дела Назарбаев Университета.
- Отсутствие ясной модели местного экономического развития, в которой социально-экономические потребности удовлетворялись бы таким образом, чтобы местные нужды / приоритеты согласовывались с целями национального уровня.
- Недостаточное внимание вопросам устойчивости в экологическом и социальном законодательстве и правилах (в том числе в отношении последствий изменения климата).

**Есть возможности в секторе энергетики, особенно возобновляемых источников энергии.** На фоне быстрого роста энергопотребления в течение прошлого десятилетия в Казахстане, где ранее был большой избыток электроэнергии, сложилось более плотное соотношение предложения и спроса. Потребуется значительные ежегодные инвестиции (0,8–1,4 процента ВВП) в течение следующих 30 лет, чтобы модернизировать и расширить электроэнергетический сектор для обеспечения бесперебойного энергоснабжения. Развитие возобновляемых источников энергии показывает особенно высокий потенциал для диверсификации энергоресурсов и структуры производства электроэнергии. С принятием Концепции по переходу к «зеленой экономике» в 2013 году и Закона о «зеленой экономике» в 2016 году, Казахстан установил цели по использованию возобновляемых источников энергии в производстве электроэнергии на уровне не менее 3 процентов к 2020 году, доля всех альтернативных источников энергии должна достигнуть 30 процентов к 2030 году и 50 процентов к 2050 году.

**Обрабатывающая промышленность по-прежнему сильно сконцентрирована на ресурсно-ориентированных и капиталоемких отраслях, но формируются и ниши в других отраслях.** В то время как росту в обрабатывающей промышленности немного помогло ослабление курса тенге в последние годы, объемы производства в количественном отношении уменьшились почти во всех подотраслях между 2006 и 2016 годом (Рисунок 3.4). Обрабатывающая промышленность сосредоточена на ресурсоемких и капиталоемких видах деятельности, при этом нефтепродукты и основные металлы и полезные ископаемые составляют почти две трети производства в обрабатывающей промышленности (Рисунок 3.5). Тем не менее, производство продуктов питания и напитков, в основном, мяса, молочной продукции, крахмала, остается важной отраслью. Судя по всему, производительность обрабатывающей промышленности способствует экономическому росту.

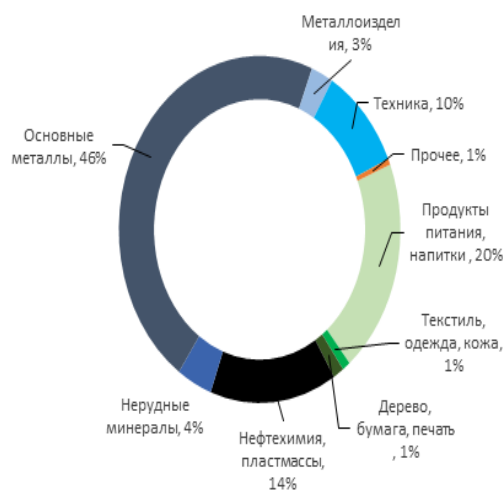


**Рисунок 3.4: Объемы производства в обрабатывающей промышленности снизились между 2006 и 2016 г.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 3.5: Обрабатывающее производство в Казахстане сосредоточено на ресурсоемких и капиталоемких видах деятельности, 2017 г.**

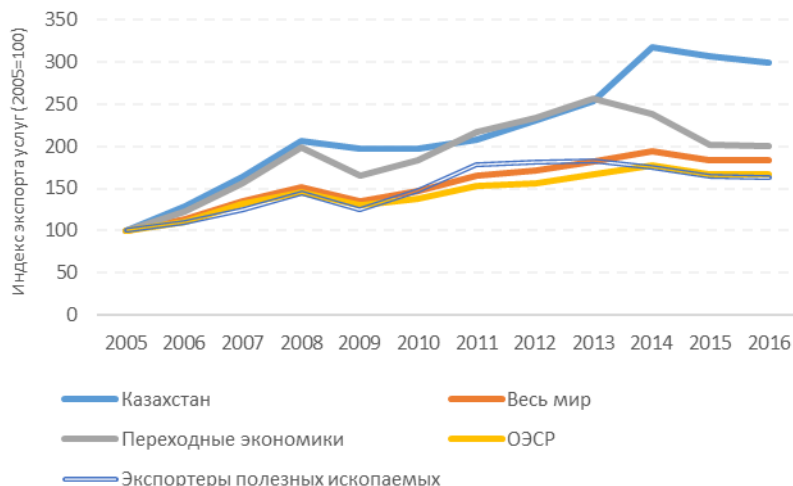


Источник данных: Комитет РК по статистике.

**В то время как большая часть роста в секторе услуг относится к неторгуемым услугам, торгуемые услуги, требующие больших знаний, тоже показали сильный рост, хоть и с низкого исходного уровня.** К концу 2016 года информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), финансы и деловые услуги обеспечивали почти 700 000 рабочих мест, при этом годовой прирост занятости составлял 3,5 процента в 2010–2016 годах. Экспорт рос еще быстрее, и общий экспорт услуг в этот период увеличивался более чем на 7 процентов в год. За десятилетие, предшествующее 2016 году, темпы роста экспорта услуг в Казахстане были на 80 процентов выше, чем в среднем в ОЭСР (Рисунок 3.6). Однако эти отрасли остаются очень небольшими, и вместе составляют всего лишь 8 процентов рабочих мест. Хотя этот показатель выше, чем вклад в занятость, который обеспечивают обрабатывающая и горнодобывающая промышленность вместе взятые, он вдвое меньше, чем в более развитых, основанных на природных ресурсах экономиках, таких как Австралия и Канада.<sup>38</sup> Чтобы реализовать потенциал в этих отраслях, потребуются инвестиции в инновации, развитие регионального экспорта и, скорее всего, больше ПИИ. В целом потребуется более благоприятный для предпринимательской деятельности климат, поддерживающий рискующих предпринимателей, культивирующий новые предприятия и способствующий росту существующих предприятий МСБ.

<sup>38</sup> ОЭСР (2016).

**Рисунок 3.6: Экспорт услуг в Казахстане рос на 80 процентов быстрее, чем в среднем в ОЭСР, 2005–2016 гг.**



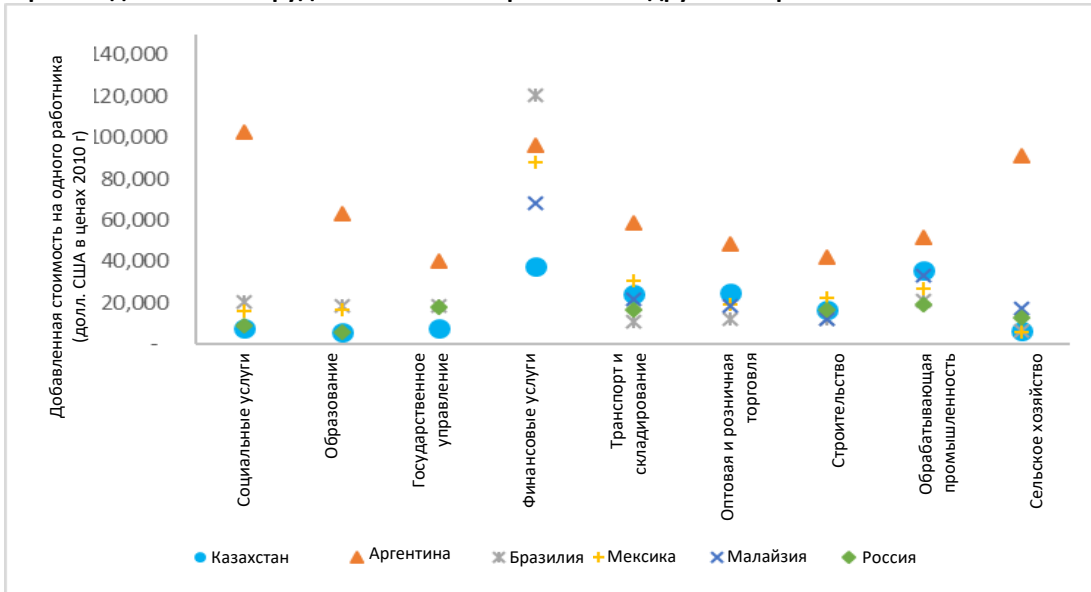
Источник данных: ЮНКТАД.

### **Низкий уровень производительности и инноваций мешают диверсификации**

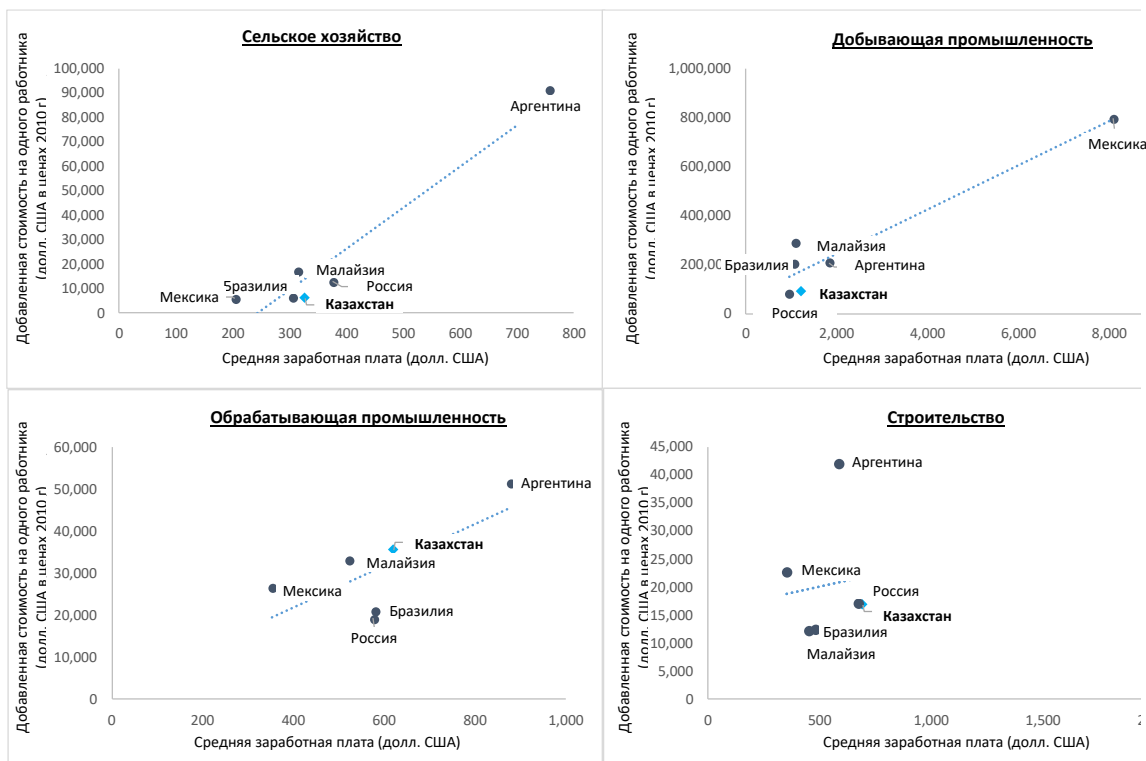
**Рост производительности был недостаточным для поддержки высокого роста заработной платы, но в некоторых отраслях он конкурентоспособен.** Производительность на одного работника во многих отраслях намного ниже, чем в других странах. Производительность труда самая низкая в образовании, сельском хозяйстве, здравоохранении и государственном управлении (Рисунок 3.7, График а). В то время как не всех из этих отраслей являются экспортными, их продукция важна для конкурентоспособности экономики. В некоторых отраслях очевидны большие пробелы между заработной платой и производительностью (Рисунок 3.7, График b). Высокий рост заработной платы, вероятно, связан с налогово-бюджетной политикой (см. Главу 2), поддерживающей рост заработной платы, тогда как низкий рост производительности отчасти объясняется удорожанием валюты и общим низким уровнем конкуренции, особенно в 2010–2014 годах. Тем не менее, производительность в некоторых основных торгуемых отраслях, таких как обрабатывающая промышленность, торговля и транспорт, выше, чем в некоторых других странах с уровнем дохода выше среднего (Рисунок 3.7, График b). Это говорит о том, что заработная плата в секторе обрабатывающей промышленности Казахстана соответствует его производительности (Рисунок 3.7, График b). Таким образом, в то время как общая ситуация с производительностью вызывает беспокойство, ситуация в обрабатывающей промышленности и, возможно, в торговле и транспорте служит хорошим предзнаменованием для потенциальной диверсификации.

**Рисунок 3.7: Казахстан отстает от других стран по показателям производительности труда в большинстве стран, хотя обрабатывающая промышленность, транспорт и торговля относительно конкурентоспособны**

**а. Производительность труда: Казахстан по сравнению с другими странами**



**б. Производительность труда и средняя заработная плата в некоторых отраслях: Казахстан по сравнению с другими странами**



Источник: «Boston Consulting Group» и Стратегический план развития Казахстана до 2025 года; на основе данных «Oxford Economics», Комитета РК по статистике, «Economist Intelligence Unit».

**Низкая производительность и концентрация в сегментах низкой добавленной стоимости связаны с очень низким уровнем инвестиций в инновации. Конкурентоспособность и потенциал диверсификации в сферах деятельности с более высокой добавленной стоимостью**

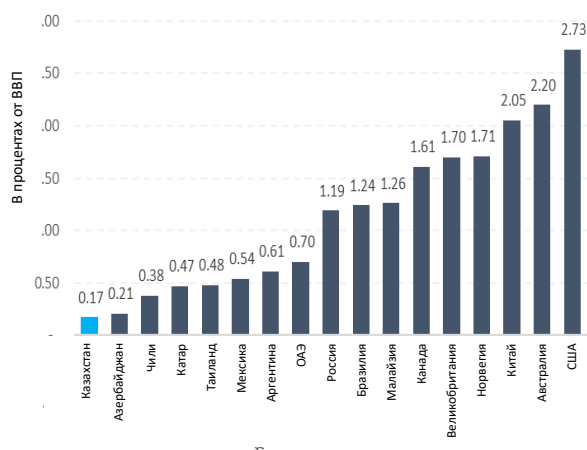
сдерживает слабая среда для инноваций. В рейтинге мировой конкурентоспособности Всемирного экономического форума, Казахстан занимает низкие позиции по инновациям, сложности бизнеса, развитию финансового рынка (наименее низкие результаты – см. далее в этой главе) (Рисунок 3.8). Одна из причин низкого уровня инноваций – нехватка инвестиций. Расходы государства и компаний на НИОКР составляют всего лишь 0,17 процента ВВП (Рисунок 3.9), что, несомненно, отчасти объясняется низким уровнем конкуренции во всей экономике, низким уровнем состязательности рынков, легким доступом многих компаний, имеющих хорошие связи, к государственному финансированию (см. ниже).

**Рисунок 3.8: Баллы Казахстана по Глобальному индексу конкурентоспособности особенно низки в некоторых сферах, 2016–2017 гг.**



Источник данных: Всемирный экономический форум (2016).

**Рисунок 3.9: Расходы на НИОКР в Казахстане ниже, чем в других странах, с которыми проводится сравнение**



Источник: «Boston Consulting Group» и Стратегический план развития Казахстана до 2025 года (2025).

### В каких отраслях действуют активные частные компании среднего размера?

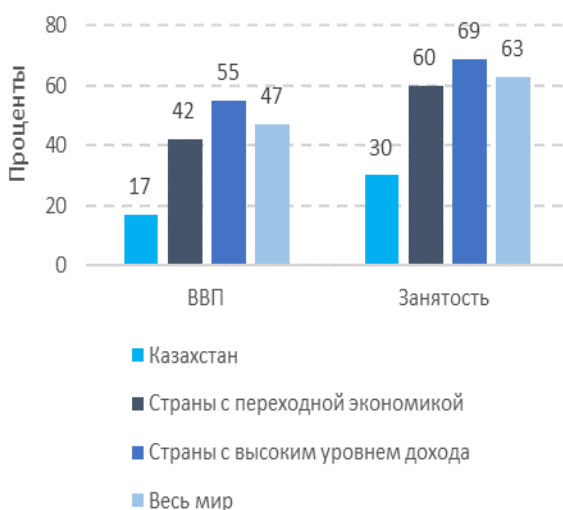
**Серьезным препятствием для инноваций и роста добавленной стоимости и, соответственно, для диверсификации является нехватка активных частных компаний малого и среднего бизнеса.** Примерно четверть из 8,5 миллионов работников в Казахстане в 2016 году работали в государственных учреждениях (государственные учреждения образования, здравоохранения, исследовательские или административные организации) или в СКГС (корпоратизированные субъекты). Еще 49 процентов были индивидуальными предпринимателями или работали на них (в среднем 1,5 работника на одного индивидуального предпринимателя), были самозанятыми или работали неформально. На долю местных частных предприятий приходится всего лишь 23 процента рабочих мест, еще 3 процента относится к иностранным предприятиям. В частном секторе, предприятия МСБ, которые в мире обычно играют ведущую роль в инновациях, особенно слабо развиты. Хотя можно ожидать, что МСБ будет занимать небольшую долю в богатой ресурсами экономике, в Казахстане их вклад особенно низок: например, в Казахстане на долю МСБ (включая как частные, так и государственные предприятия МСБ) приходится 20 процентов ВВП, но всего лишь 28 процентов рабочих мест (Рисунок 3.10), в то время как в Саудовской Аравии предприятия МСБ составляют 20 процентов ВВП и 51 процент рабочих мест, а в Объединенных Арабских Эмиратах они составляют 30 процентов ВВП и 86 процентов рабочих мест.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Группа Всемирного банка (2015e).

На частные компании малого и среднего бизнеса приходится 30 процентов от общего числа рабочих мест, и они показали самые высокие темпы роста рабочих мест среди новых компаний в 2005-2013 годах (Рисунок 3.11). Согласно данным предоставленным Министерством национальной экономики, примерно только три четверти зарегистрированных компаний МСБ действовали в 2017 году. При этом существует проблема, связанная с созданием лжепредприятий не для осуществления бизнеса, а, например, в качества средства уклонения от налогов или инструментов финансирования.<sup>40</sup>

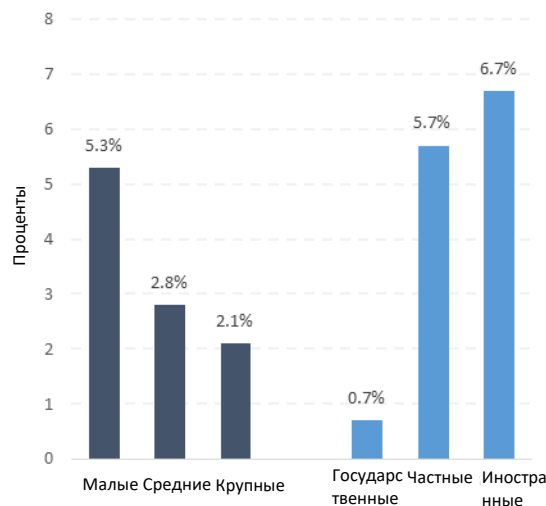
Правительство долгое время подчеркивало значение развития МСБ, так же, как и частного сектора в целом, для поддержки диверсификации. Оно установило цель по повышению экономического вклада МСБ до 50 процентов ВВП к 2050 году. «Дорожная карта бизнеса – 2020» и Программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства (2017–2020 годы) включают положения о субсидируемом кредитовании и консультационной поддержке МСБ. Однако, всего 4,6 процентов активно действующих предприятий МСБ получили поддержку от Фонда развития предпринимательства «ДАМУ» (который является оператором Дорожной карты бизнеса-2020) в 2014 г.<sup>41</sup> Государственными учреждениями было принято много различных программ поддержки МСБ, тем не менее, воздействие данных инициатив является относительно слабым, частично в результате недостаточной координации работы между ведомствами.

Рисунок 3.10: Доли МСБ и ВВП и занятости в Казахстане ниже, чем в странах с переходной экономикой и странах с высоким уровнем дохода, 2013 г.



Источник данных: Группа Всемирного банка (2013b).

Рисунок 3.11: Частные предприятия МСБ показали самые быстрые темпы роста рабочих мест среди зарегистрированных компаний в Казахстане в 2005-2013 гг.



Источник данных: Обследование предприятий в Казахстане, Группа Всемирного банка, 2013.

**Управляемые женщинами малые и средние предприятия сталкиваются с большими препятствиями.** Участие женщин в предпринимательской деятельности – один из реальных путей расширения занятости женщин, возможность улучшения общественного положения и развития личности, способ получения высоких доходов. Женщины в Казахстане намного чаще, чем мужчины, руководят микропредприятиями и малым бизнесом, работают в сельских регионах, и во многих случаях занимаются надомным производством или другой

<sup>40</sup> Группа Всемирного банка (2014а).

<sup>41</sup> Стратегия развития Фонда развития предпринимательства «Даму» на 2014-2023 годы (презентация PowerPoint).

предпринимательской деятельностью, сопоставимой с домашними обязанностями. Женщины часто сталкиваются с многочисленными препятствиями, несмотря на то, что охват женщин-предпринимателей в правительственных программах является значительным.<sup>42</sup> За исключением программ микрокредитования и некоторых возможностей обучения для женщин, большинство программ развития МСБ не учитывают гендерный аспект и не решают основополагающих различий, ставящих женщин-предпринимателей в неблагоприятное положение.<sup>43</sup>

### *Необходимость изменения баланса в развитии частного сектора*

**Правительство определило диверсификацию экономики в качестве главной задачи по обеспечению устойчивого развития.** Государственные планы по индустриальному и инновационному развитию предназначаются для стимулирования диверсификации, было создано 11 специальных экономических зон, были внедрены кластерные инициативы и инновационные системы для развития конкурентоспособных недобывающих отраслей. Тем не менее, есть значительные препятствия на пути диверсификации в виде ценовых диспропорций и макроэкономической неустойчивости (см. обсуждение по реализации в Главе 2).

**Для поддержки роста сектора МСБ необходимо углублять системные реформы.** Сектору МСБ и частному сектору в целом отчасти мешают некоторые структурные факторы, затрагиваемые выше в настоящем отчете, включая географию, масштаб и ресурсный характер экономики. Однако, учитывая, что в среднесрочной перспективе цены на нефть, согласно прогнозам, будут оставаться на низком уровне, важным шагом является поддержание более низкого реального обменного курса. Это должно будет обеспечить более конкурентоспособную макроэкономическую среду, если будет сопровождаться работой по устранению множества барьеров, включая широко распространенную неформальность, коррупцию и покровительство, бюрократию, нехватку доступа к финансированию, дефицит профессиональных и управленческих навыков.<sup>44</sup>

**Медленное развитие конкурентоспособного частного сектора отражает низкие темпы реформ по переходу к полностью функционирующей рыночной экономике.** До 2015 года ЕБРР и Всемирный банк составляли индикаторы переходного периода для оценки преобразования экономики и перехода от централизованного планирования к рыночной экономике. Хотя эти индикаторы уже не обновляются, их можно использовать для сравнения результатов. Казахстан опережая страны Центральной Азии, отстает от стран ЕС-9 (Болгария, Хорватия, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия и Словения) по всем индикаторам. Наиболее большие пробелы между Казахстаном и странами ЕС-9 - в индикаторах по масштабной приватизации, управлению и реорганизации предприятий, либерализации цен (Рисунок 3.12). Таким образом, в будущем необходимо будет сократить большое присутствие государства в экономике и стимулировать состоятельность рынков; улучшить управление в частном секторе и устранить системные барьеры в бизнес-среде, включая коррупцию и неэффективное регулирование; реформирование финансового сектора.

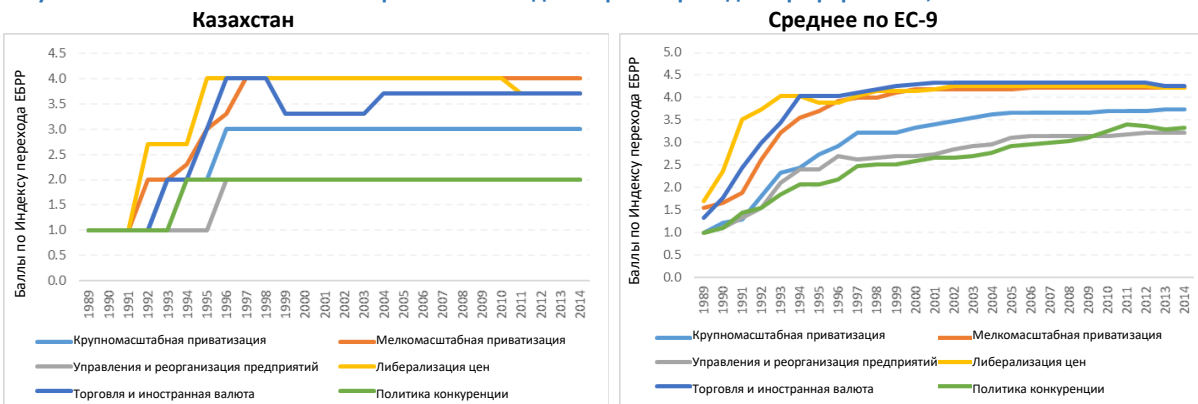
---

<sup>42</sup> В рамках Единой программы поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса 2020» охват женщин финансовыми мерами поддержки составляет 35 процентов от общего числа всех участников, а в рамках нефинансовой поддержки предпринимателей по обучающим проектам, доля женщин составляет 45 процентов от общего количества обучившихся.

<sup>43</sup> АБР (2013).

<sup>44</sup> АБР (2014).

Рисунок 3.12: Казахстан отстает от стран ЕС-9 по индикаторам переходных реформ ЕБРР, 1989–2014 гг.



Источник: ЕБРР (2016b).

Примечание: Шкала от 1 (низкий) до 4+ (высокий). ЕС-9 включает следующие страны: Болгария, Хорватия, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия и Словения.

### 3.2 Сокращение государственного участия в экономике: государственные предприятия и состоятельность

*Большое присутствие государства в экономике мешает полноценному развитию частного сектора*

**Государственные предприятия все еще преобладают в экономике.** В экономике, сильно зависящей от добывающих отраслей, большая роль СКГС, возможно, не удивительна, но что удивляет – это то, насколько СКГС распространены во всех отраслях, включая системы жизнеобеспечения, такие как энергоснабжение, и продукты, и услуги, которые традиционно поддерживали большую группу поставщиков на всех уровнях предприятия.<sup>45</sup> Активы более 750 действующих национальных и муниципальных корпоратизированных СКГС оцениваются в 30–40 процентов ВВП, а доля квазигосударственного сектора в ВДС составляет около 19 процентов.<sup>46</sup> Если использовать широкое определение СКГС, которое включает все государственные учреждения, а не только корпоратизированные предприятия, их общее количество составит более 25 000, а стоимость будет равна почти 60 процентам ВВП, хотя около 13 000 из них – это школы и больницы. Три государственных холдинга – «Самрук-Казына»,<sup>47</sup> «КазАгро» и Байтерек, и более 600 дочерних предприятий этих холдингов преобладают в экономике и контролируют сектор энергетики, транспорта, коммунального хозяйства, финансирования МСБ, финансирования сельского хозяйства и разработки продуктов. Кроме того, эти государственные холдинги и СКГС доминируют в отраслях и сегментах рынка, которые в других странах обычно открыты для частного сектора, таких как нефтегазовое производство, электроэнергия, транспорт и телекоммуникации. Согласно Индексу государственного контроля ОЭСР, в Казахстане

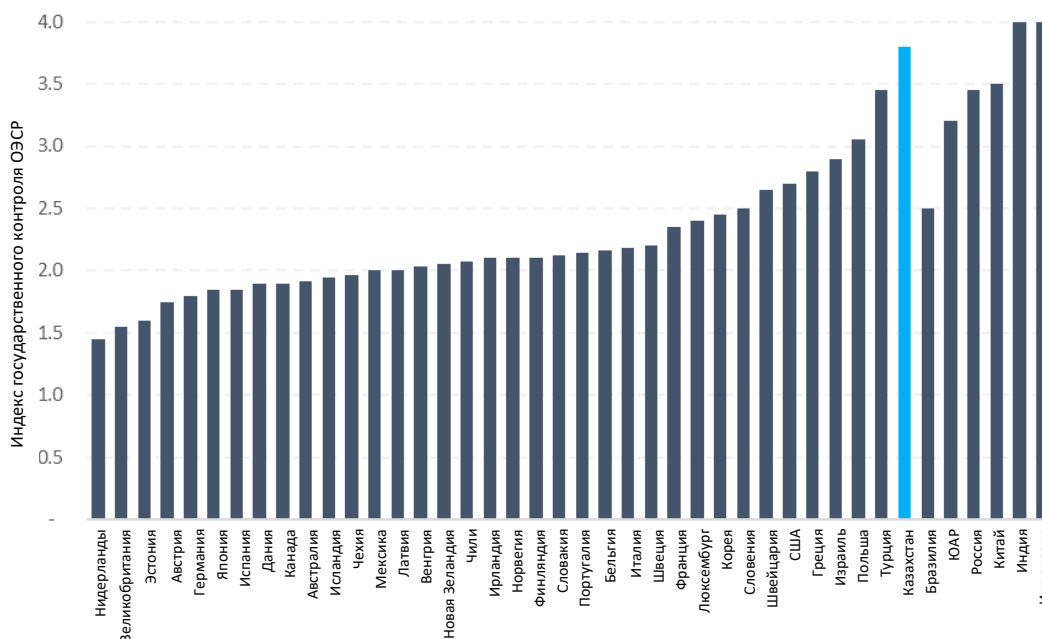
<sup>45</sup> С целью развития конкуренции и частного бизнеса, привлечения инвесторов для модернизации и развития отраслей экономики, правительство признает необходимость сокращения доли государства в экономике. Правительство намерено сократить долю государственного участия в национальной экономике до уровня большинства стран ОЭСР – 15 процентов от ВВП. Так по итогам 2015 года доля квазигосударственного сектора в ВВП составила 19,1 процентов по ВДС, по итогам 2016 года – 18,6 процентов. Для сокращения доли государства в экономике, правительством был принят Комплексный план приватизации на 2016–2020 гг. в котором предусмотрена приватизация государственной собственности и частичный вывод на IPO крупных СКГС. Для обеспечения успеха этой программы правительство должно принять необходимые меры во избежание участия видных политических деятелей в процессе приватизации.

<sup>46</sup> ОЭСР (2016).

<sup>47</sup> АО «Самрук-Казына» было образовано в 2008 году в целях содействия экономической диверсификации и укрепления корпоративного управления. В нем работает 340 000 человек.

присутствие СКГС в экономике больше, чем в какой-либо стране ОЭСР и в большинстве крупных экономик, не относящихся к ОЭСР, включая Бразилию и Китай (Рисунок 3.13).

**Рисунок 3.13: Присутствие СКГС в экономике в Казахстане выше, чем в странах ОЭСР и большинстве экономик, не относящихся к ОЭСР, включая Бразилию и Китай, 2013 г.**



Источник: ОЭСР.

Примечание: Шкала индекса от 0 (наименее ограничительный) до 6 (наиболее ограничительный).

**Государство участвует во всех сетевых отраслях.** Не считая очень крупных компаний, занимающих доминирующее положение в экономике, присутствие СКГС относительно ограничено (Рисунок 3.14). В обрабатывающей промышленности, одной из отраслей, намеченной для диверсификации, большинство крупных и средних компаний относятся к частному сектору. Однако СКГС присутствуют в ключевых сферах услуг; более половины всех СКГС действуют в секторе ИКТ, транспорта, профессиональных услуг, энергоснабжения, водоснабжения и канализации, образования, здравоохранения. Почти каждая третья компания ИКТ большого и среднего размера относится к СКГС.

**СКГС могут влиять на политику и конкуренцию в отдельных отраслях и во всей экономике.** СКГС влияют не только за счет своего прямого присутствия, но из-за способности воздействовать на политику, например, используя привилегированный доступ к государству, которое непосредственно представлено в правлениях компаний. Сильное присутствие СКГС на ключевых товарных рынках может препятствовать образованию частных компаний в результате вытеснения, доступа к субсидируемым кредитам, ослабления политики конкуренции и общей среды развития конкуренции.

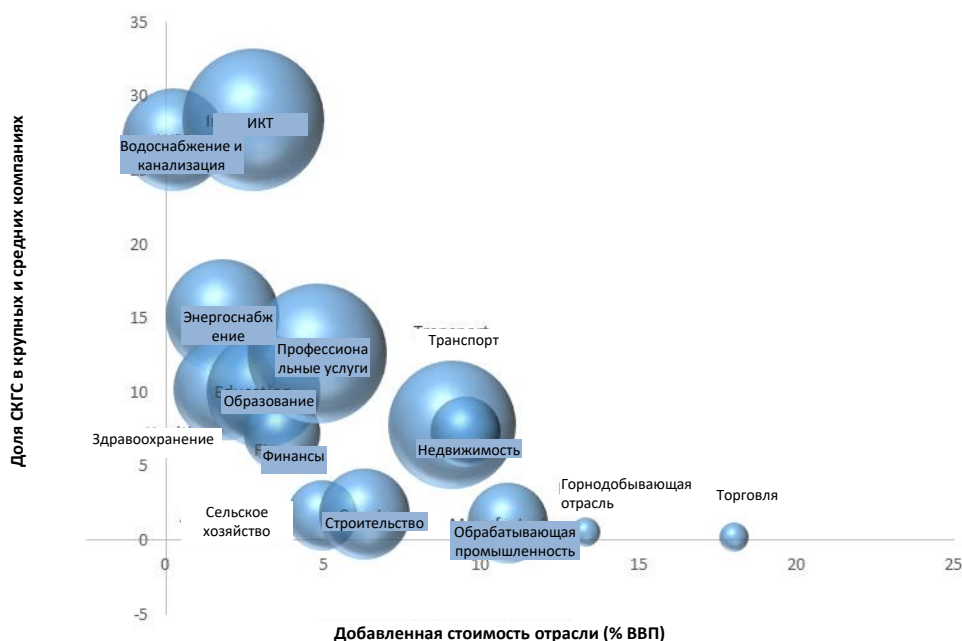
**Управление СКГС, хоть и улучшилось благодаря корпоративизации, по-прежнему представляет сложности.** Большое количество СКГС, не относящихся к трем главным холдингам, не корпоративизованы.<sup>48</sup> Государство имеет значительное представительство в структурах управления главных холдингов, и высокопоставленные чиновники назначаются в состав

<sup>48</sup> Это подрывает усилия по созданию централизованной функции собственности и двойной организационно-правовой формы (с разными требованиями по управлению) СКГС, осуществляющих хозяйственную деятельность.



правлений и возглавляют их. Кроме того, нет систематической оценки бюджетных рисков, а также комплексного надзора и мониторинга за долгом СКГС.

**Рисунок 3.14: СКГС в Казахстане преобладают в отраслях, состоящих преимущественно из крупных и средних компаний, 2015 г.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

Примечание: Размер шара отображает долю СКГС в секторе (в виде доли от общего числа компаний); например, ИКТ, самый большой шар, составляет 12 процентов от всех СКГС в показанных отраслях. Информации о доле СКГС в производстве, по отраслям или в целом, нет.

**Масштабный план приватизации на 2016–2020 годы направлен на сокращение роли государств в экономике.** Правительство планирует сократить активы СКГС, выраженные в доле от ВВП, с 60 процентов в 2015 году до 30 процентов к 2022 году. Постановлением от декабря 2016 года был утвержден новый перечень приватизации в государственном и квазигосударственном секторе, который включает более 700 СКГС, в том числе 65 крупнейших компаний, входящих в холдинги, в частности в «Самрук-Казына», «Байтерек», «КазАгро», и 173 дочерних компаний и аффилированных организаций «Самрук-Казына». В момент принятия постановления правительство отметило, что крупномасштабная приватизация является одним из главных приоритетов.<sup>49</sup> Правительство также отметило, что новые процессы приватизации должны будут запустить процесс, в результате которого центральные и местные исполнительные органы будут концентрироваться, главным образом, на развитии конкуренции и поддержке частных инвестиций.

**Необходимые отраслевые концепции и планы, обеспечивающие, чтобы приватизация не привела просто к передаче рент небольшой группе элит.** Сокращение роли государства подразумевает не только устранение искажений в частном секторе и благоприятного режима СКГС, но и создание равных условий для диверсифицированных частных инвестиций. Для этого государства нужно разработать и поделить своим видением касательно планов в каждом подсекторе или основном рынке экономики, например, в сфере производства пшеницы, выработки электроэнергии, железнодорожного грузового транспорта, управления автомобильными дорогами. Это обязательное условие для успешной приватизации и проектов

<sup>49</sup> <http://astanatimes.com/2016/01/government-approves-new-privatisation-plan-for-2016-2020/>.

ГЧП. Если по каждому подсектору или основному рынку экономики не будут разработаны планы, усилия по приватизации и дерегулированию могут оказаться неуспешными (см. Вставку 3.2 с примером по сектору электроэнергетики), и будет высок риск того, что выгоды приватизации будут получены небольшой группой устоявшихся предприятий.

### **Вставка 3.2: Реализация реформ и изменение курса в секторе электроэнергетики Казахстана**

После обретения Казахстаном независимости в 1991 году, он стал одной из первых стран бывшего Советского Союза, принявших рыночную стратегию для реформирования сектора электроэнергетики. К кардинальным рыночным реформам подтолкнул глубокий финансовый и операционный кризис в секторе, последовавший за развалом Советского Союза и его объединенной энергосистемы. Страна одной из первых внедрила либерализованную многорыночную модель. Ранее существовавшая вертикально интегрированная государственная монополия была разделена на отдельные структуры по выработке, передаче и распределению электроэнергии. Были созданы рынки, в том числе двухсторонний рынок, спот-рынок, балансирующий рынок, рынок системных услуг и рынок мощности. Была проведена либерализация оптового рынка, который работает преимущественно на основе двухсторонних контрактов между генерирующими компаниями и крупными потребителями и региональными энергораспределительными компаниями по прямой продаже электроэнергии. Государство создало законодательную, техническую и организационную инфраструктуру для работы спот-рынка электроэнергии, который все больше стал использоваться в дополнение к двухсторонним контрактам в качестве ликвидной торговой площадки для краткосрочных операций.

Однако главным препятствием для инвестиций во всей цепочке электроэнергетики было качество нормативно-правовых процессов. Из-за неблагоприятного инвестиционного климата из сектора ушло несколько важных иностранных стратегических инвесторов, и в 2000-ых годах в системе выработки и распределения почти не было существенных инвестиций в модернизацию и расширение.

Отраслевые реформы не завершены. На фоне развертывания инвестиционного кризиса в середине 2000-ых годов, когда прогнозируемые запасы мощности были угрожающе низкими, возникло беспокойство, что дополнительной мощности существующих и планируемых генерирующих объектов может быть недостаточно для удовлетворения растущего спроса на электроэнергию. Государство вернулось к командно-административным мерам, в частности к регулированию тарифов на выработку электроэнергии, повторной национализации объектов выработки электроэнергии, ограничению операций на спот-рынке электроэнергии, отмене зональных тарифов на электропередачу, отсрочке запланированного балансирующего рынка, работающего в реальном режиме времени.

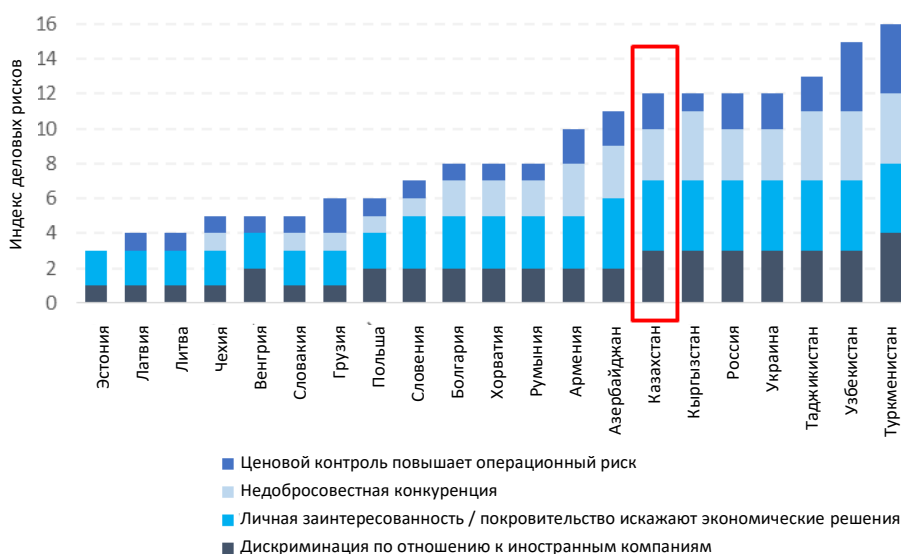
Особенно когда были приняты поправки в Закон об электроэнергетике в 2008 году, многие важные реформы были остановлены, включая разукрупнение сектора, либерализацию оптового рынка, спот-рынок, тарифы за распределение. В 2009 году правительство приняло систему управления тарифов, согласно которой были наложены тарифные ограничения на всех главных производителей, в целях стимулирования новых инвестиций для модернизации и расширения производственного потенциала. Повышение тарифов в рамках этой системы были значительными. К чести правительства, программа породила 28 процентный подъем инвестиций в среднем за 2009-2015 гг. – резкое увеличение по сравнению с предыдущим периодом. Тем не менее, аудит программы за период 2010-2014 гг. выявил ряд недостатков, включая экономическую неэффективность. Кроме того, Концепция развития топливно-энергетического комплекса до 2030 года предусматривает дальнейший контроль сектора правительством. Высокая степень неопределенности и инвестиционный климат являются основными препятствиями на пути привлечения частных инвестиций в сектор. Необходима стабильная среда, чтобы вызвать интерес инвесторов к сектору, и привлечь необходимые частные инвестиции для поддержки амбициозных инвестиционных программ.

*Источник: Алдаяров и др. (2017) «Затянувшийся переход: опыт реформ и будущие вызовы с сектора электроэнергетики Казахстана».*

### Слабая конкурентная среда сдерживает ПИИ и расширение МСБ

Казахстан отстает в реализации мер по конкуренции на рынках. Конкурентные рынки, создаваемые обычно путем внутреннего регулирования и открытости к импорту, способствуют устойчивому росту производительности, стимулируя использование капитала и рабочей силы в более продуктивных отраслях и компаниях. Несмотря на улучшения, Казахстан отстает от других стран региона, в том числе от России, по параметрам конкурентной среды. В Глобальном отчете о конкурентоспособности за 2016-2017 годы Казахстан занимает 106-ое место из 138 стран по интенсивности внутренней конкуренции и 83-ье место по эффективности антимонопольной политики.<sup>50</sup> Деловые риски, связанные с низким уровнем конкуренции, считаются высокими, так же, как и в России и соседях в Центральной Азии, по сравнению с другими странами региона (Рисунок 3.15). Согласно Глобальному отчету о конкурентоспособности, эти риски находятся на высоком уровне по всем параметрам, включая конфликт интересов при принятии экономических решений, дискриминацию по отношению к иностранным компаниям, недобросовестную конкуренцию и ценовой контроль.

Рисунок 3.15: Деловые риски, связанные со слабой политикой конкуренции, считаются высокими в Казахстане, 2016



Источник: Economist Intelligence Unit.

Примечание: Самый высокий риск = 16

**Условия конкуренции неравны.** В то время как многие СКГС подпадают под действие законодательства о конкуренции, регулирование в отношении ключевых государственных операторов осуществляется менее строго. Например, холдинг «Самрук-Казына» и его дочерние компании – крупнейший покупатель товаров и услуг в экономике – освобождены от процедур государственной закупки. В июне 2017 года Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции представило данные, согласно которым 94 процента закупок «Самрук-Казына» был проведен из одного источника. Несмотря на свидетельства о более строгом рассмотрении вопросов конкуренции, СКГС все равно пользуются привилегированным доступом к кредитам из республиканского бюджета и Национального фонда, государственным

<sup>50</sup> Индикаторы основаны на восприятии и взяты из Обследования мнения главных руководителей. Более подробная информация об общей методологии содержится на веб-сайте: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2015-2016/>

гарантиям и другим государственным ресурсам, из-за чего частным операторам сложно с ними конкурировать.<sup>51</sup> В то же время, частные компании, которые считаются «доминирующими»<sup>52</sup>, подлежат значительным обязательствам по отчетности и не имеют много возможностей для эффективной конкуренции на рынке.<sup>53</sup> Этот акцент на доминировании помешал более активным усилиям против картелей, вовлеченных в наиболее вопиющие иски о нарушении антитрестовского законодательства.

**Стимулирование состязательности рынков при помощи более эффективной политики конкуренции и регулирования, применяемой в равной мере к государственным и частным операторам, необходимо для увеличения участия частного сектора на диверсифицированных товарных рынках.** Помимо прочего, это подразумевает применение санкций за антиконкурентное поведение, для чего нужно будет усилить потенциал антимонопольного ведомства по обеспечению соблюдения и повысить прозрачность и предсказуемость политики конкуренции. Еще более важным является последовательное применение принципа «нейтральности конкуренции» на основе институциональной структуры, стимулирующей и гарантирующей здоровое поведение на рынке, путем ограничения государственных вмешательств, допускающих неконкурентную конъюнктуру рынка. Необходимо регулярно рассматривать проекты нормативных документов на предмет экономического воздействия, в том числе на конкуренцию и инвестиции.

**Инструменты индустриальной политики сдерживают конкуренцию.** Для укрепления бизнес-среды, чтобы она поддерживала формирование конкурентоспособного частного сектора, нужно создать равные условия конкуренции между предприятиями и секторами. За последние два десятилетия Казахстан развил обширную программу индустриальной поддержки, направляющую значительные субсидии для компаний в виде кредитов, вводных ресурсов и других мер поддержки (Рисунок 3.16). Эти субсидии, вероятнее всего, направляются крупным предприятиям и отраслям, укрепляя таким образом существующее положение. Наиболее распространенные инструменты индустриальной поддержки реализуются посредством защиты торговли. Субсидиями, связанными с торговлей, как правило, пользуются СКГС и формирующиеся сектора, что ограничивает действенность усилий по диверсификации отраслей и компаний и стимулированию конкурентоспособности. Например, в сельском хозяйстве государственные расходы на важнейшие государственные услуги и инфраструктуру мизерны по сравнению с мерами поддержки, искажающими производство и торговлю, которые, судя по их текущей траектории, составят 81 процент расходов индустриальной политики к 2020 году.

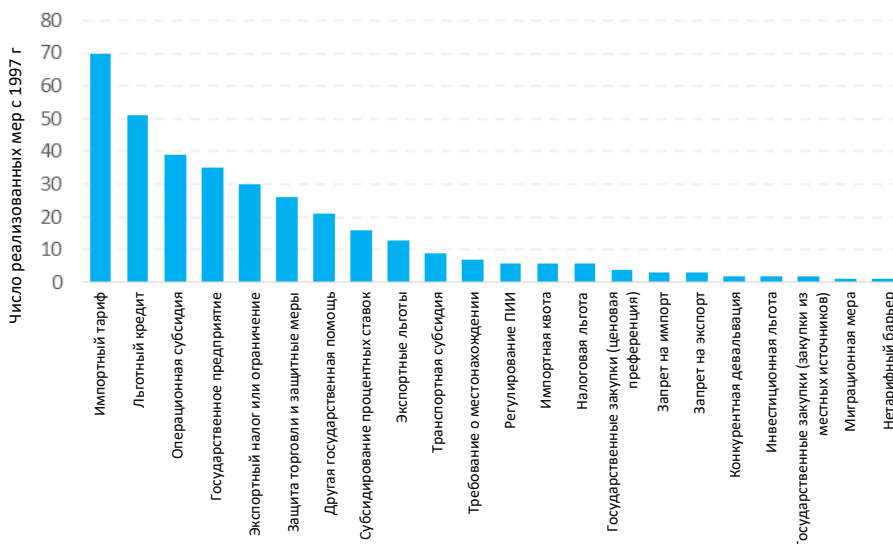
---

<sup>51</sup> Например, в 2015 году АО «КазМунайГаз», национальная нефтегазовая компания и крупное дочернее предприятие холдинга «Самрук-Казына», получило 2,7 миллиарда долларов США государственных средств для рефинансирования своего внешнего долга.

<sup>52</sup> Согласно Закону РК о конкуренции, доминирующими считаются компании с долей рынка более 30 процентов или даже меньше, в зависимости от структуры рынка. Такое определение доминирования может серьезно угрожать конкуренции по существу, поскольку так называемые «доминирующие» операторы лишаются возможности заниматься полностью законными коммерческими операциями для недоминирующих компаний, такими как предложение скидок или установление вертикальных ограничений, повышающих эффективность, например, исключительное дилерство.

<sup>53</sup> По состоянию на 2017 год этот реестр, как предполагается, должен ограничиваться законными монополиями, однако сохраняются существенные ограничения по отношению к компаниям, считающимся доминирующими.

Рисунок 3.16: В Казахстане действует широкий спектр инструментов индустриальной политики, которые часто применялись с 1997 г.



Источник: ЕБРР (2017).

### 3.3 Улучшение бизнес-среды и управления частного сектора

*На улучшении бизнес-климата отрицательно сказалось приостановление усилий по рыночным реформам и системным реформам регулирования*

Казахстан приложил значительные усилия, чтобы создать благоприятную для бизнеса среду, и добился в этом некоторых успехов. Например, Казахстан занимает 53-ье место из 138 стран по Глобальному индексу конкурентоспособности, отставая лишь немного от Мексики (51) и опережая Турцию (55), которая известна успехами в сфере конкурентоспособности и привлечения ПИИ. Однако по отношению к странам, с которыми обычно сравнивают Казахстан, такими как Корея (26), Китай (28), Чили (33), Таиланд (34), Индонезия (41) и Россия (43), Казахстан еще отстает.<sup>54</sup>

За последнее десятилетие Казахстан в разной степени добился успехов по всем параметрам бизнес-климата, хотя он испытывает трудности с макроэкономической политикой и политикой финансового сектора. Казахстан улучшил свой рейтинг в отчете «Doing Business», поднявшись за последнее десятилетие почти на 40 позиций до 35-го места среди 190 экономик. Казахстан внедрил правила “Yellow Pages” и приступил ко второй волне приватизации, направленное на сокращение участия государства в экономике. Однако, несмотря на значительные улучшения в процедурах и регулировании, сохраняются пробелы в некоторых основополагающих сферах развития частного сектора. Кроме того, в течении 2000-ых годов замедлился и ход реформ по сравнению со странами ЕС-9 с переходной экономикой, особенно в сфере конкуренции (и государственного присутствия в экономике) и торговли (см. Рисунок 3.12).

Продолжение реформ в системе управления регулированием Казахстана может уменьшить системные проблемы, касающиеся конкурентоспособности, эффективности регулирования и реализации. За последние пять лет Казахстан разработал и апробировал инструменты и подходы для систематического консультирования с бизнесом и оценки воздействия предлагаемых новых нормативно-правовых актов. Так, Концепция государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года<sup>55</sup> предусматривает три этапа

<sup>54</sup> Всемирный экономический форум (2016).

<sup>55</sup> Утверждена Постановлением Правительства Казахстана № 380 от 18 апреля 2014 года.

реализации системы оценки воздействия регулирования. Есть возможности для дальнейших улучшений. В частности, можно было бы расширить существующие требования по проведению оценки воздействия регулирования, включив в нее вопросы конкурентоспособности, инвестиций, обязательств по внешней торговле, с учетом практики других стран.

**Большое беспокойство у инвесторов и бизнеса вызывает соблюдение требований регулирования и проведения проверок.** Это беспокойство касается не только традиционной административной нагрузки, но и, что более важно, неопределенности и непредсказуемости обеспечения соблюдения. Частично это объясняется тем что инспекторы могут по собственному усмотрению толковать правила, а также тем, что существующая система способствует погоне за рентой. За последнее десятилетие правительство многократно пыталось решить эту проблему, главным образом, при помощи законодательства и контрольных мер, возглавляемых Прокуратурой. Хотя были отмечены небольшие улучшения, проверки все еще считаются серьезным препятствием для деятельности предприятий.

**Возможно, нужен другой подход к реформам.** Маловероятно, что систему проверок и обеспечения соблюдения, основанную на точном соблюдении законов и формализме, включая детальные множественные требования и жесткий контроль и санкции, можно будет эффективно преобразовать, используя те же самые методы. Международный опыт показывает, что административно-командное регулирование не эффективно. Скорее, для преобразования практики проверок и обеспечения соблюдения в Казахстане нужны будут глубокие изменения в административной культуре, кадровом обеспечении и практике инспекций. Возможные меры, которые успешно использовались в других странах, включают:

- Политика в области проведения проверок и обеспечения соблюдения, основанная, главным образом, на поддержке соблюдения и смягчении рисков, а не контроле и запрете.
- Новая система управления эффективностью с индикаторами эффективности, поддерживающими цели реформ, которая предусматривает более активное использование процессов распределения ресурсов и определения заработной платы для достижения установленных целей.
- Постепенное сокращение общей численности инспекторов и кардинальный пересмотр профилей кадров.
- Введение основанного на реальных рисках планирования и управления проверками, включая использование новых информационных технологий.
- Надежный институциональный надзор с достаточным потенциалом, навыками и полномочиями для устойчивого внедрения изменений.

*Необходимо укреплять институциональную основу для поддержки надлежащего корпоративного управления*

**Кодекс корпоративного управления реализовывается недостаточно эффективно на практике; сохраняются несоответствия в законах и правилах.** Так, наблюдается несистематическое соблюдение кодекса компаниями. В недавнем исследовании ЕБРР отмечается, что недостаточно внимания уделяется мониторингу и обеспечению соблюдения законодательства о корпоративном управлении.<sup>56</sup>

**Аналогичным образом, есть некоторые улучшения в сфере финансовой отчетности, но необходимо усилить ее реализацию.** В Отчете о соблюдении стандартов и кодекса в сфере бухгалтерского учета и аудита, опубликованном в 2007 году после двух лет работы, определены

---

<sup>56</sup> ЕБРР (2016а).

слабые стороны в архитектуре корпоративной финансовой отчетности и предложены рекомендации по политике. В то время как правительство добилось результатов в некоторых вопросах, его подход к реформе корпоративной финансовой отчетности не был комплексным. Необходимо повышать качество финансовой отчетности, как в части обеспечения соблюдения (включая надзор аудиторов), так и в части развития потенциала для соблюдения.

*В судебных реформах есть улучшения, но коррупция и покровительство по-прежнему ослабляют подотчетность*

**Казахстан занимает шестое место в рейтинге «Doing Business» по легкости обеспечения исполнения контрактов, важнейшему показателю бизнес-климата.** Казахстан получил эту оценку благодаря запуску электронной системы подачи исков, введению упрощенной, ускоренной процедуры по мелким искам и принятию нового гражданско-процессуального кодекса. Согласно данным исследования Всемирного банка «Doing Business», для обеспечения исполнения контракта в Казахстане необходимо 36 процедур и 370 дней, и это обходится в сумму, равную 22 процентам от стоимости иска<sup>57</sup>. По индикатору качества судебного производства «Doing Business» Казахстан опережает другие страны региона с 14 баллами из 18 максимальных. Дополнительного внимания требует автоматизация судопроизводства.

**Казахстан улучшил процедуры урегулирования инвестиционных споров.** В 2016 году суд г. Астаны был назначен судом первой инстанции по инвестиционным спорам, а новая специализированная судебная коллегия Верховного суда была назначена судом первой инстанции для крупных инвесторов. Теперь необходимо наращивать потенциал судей инвестиционных судов в сфере анализа сложных инвестиционных дел. У нового Международного финансового центра «Астана» есть своя собственная арбитражная система, основанная на общем праве, а государственные органы рассматривают варианты введения некоторых аспектов британского общего права в национальную судебную систему.

**Тем не менее, всего лишь 40 процентов компаний считают судебную систему «справедливой, беспристрастной и неподкупной», согласно Обзору показателей делового климата и работы предприятий от 2014 года.**<sup>58</sup> Это снова отражает ситуацию, когда результаты улучшения регулирования и процедур страдают от общего низкого уровня подотчетности.

**В числе серьезных барьеров, с которыми сталкиваются компании, наиболее часто отмечается коррупция, согласно Обследованиям предприятий Всемирного банка (Рисунок 3.17).** Кроме того, по параметру коррупции бизнес-климат в Казахстане выглядит намного хуже, чем в других странах региона Европы и Центральной Азии и ОЭСР согласно Обследованиям предприятий Всемирного банка. Эти результаты подкрепляются другими индикаторами, например, Индексом восприятия коррупции «Transparency International», где Казахстан занимает 122-ое место из 180 стран.<sup>59</sup> Коррупция и покровительство замедляют рост частного сектора из-за высоких транзакционных затрат для компаний и, что более важно, из-за снижения распределительной эффективности экономики, так как кредиты, контракты и другие выгоды получают компании, обладающие наиболее сильными связями, а не наиболее продуктивные компании. Коррупция и покровительство могут мешать появлению мелких компаний и создавать барьеры для инвестиций и роста.

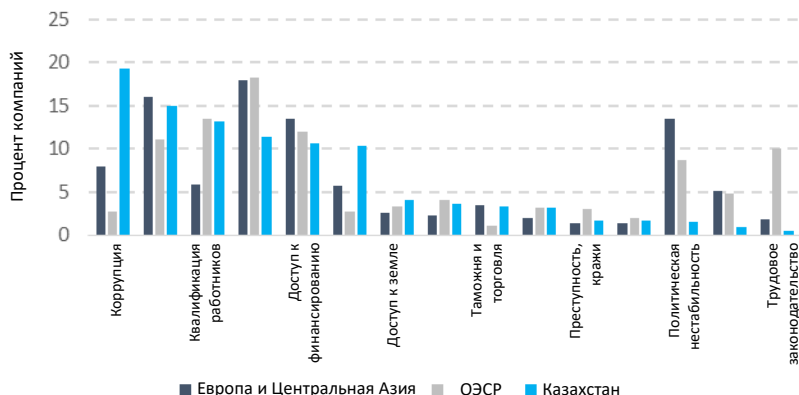
---

<sup>57</sup> Группа Всемирного банка (2017b).

<sup>58</sup> Группа Всемирного банка (2014b).

<sup>59</sup> Transparency International (2016a.)

Рисунок 3.17: Коррупция наиболее часто приводится в качестве барьера в бизнес-среде Казахстана, 2013 г.



Источник данных: Обследования предприятий Группы Всемирного банка, 2013 г.

**Правительство признает эту проблему и принимает программы и цели по борьбе с коррупцией.**<sup>60</sup> Усилия по улучшению бизнес-среды, например, мораторий на проверки МСБ, введенный в 2014-2015 годах, оказывают значительное воздействие на сокращение коррупции. Внешние оценки прогресса, достигнутого в сокращении коррупции и повышении прозрачности, неоднозначны. Хотя Казахстан показал позитивную динамику по улучшению своих показателей прозрачности по 4-м организациям (Международного института развития менеджмента; Всемирного проекта правосудия; Проекта многообразие демократий; Службы политических рисков). По другим 4-м указывается ухудшение позиции страны (Фридом Хаус; Всемирный экономический форум; Фонд Бертельсмана; АйЭчЭсГлобалИнсайт).

### 3.4 Реформирование финансового сектора

**Финансовый сектор – ахиллесова пята развития частного сектора в Казахстане.** Предприятиям нужен доступ к устойчивому и конкурентоспособному финансовому сектору, чтобы развиваться и расти. Казахстан еще не восстановился от масштабного роста кредитования 2000-ых годов и кризиса банковского сектора в 2007 году.

В результате, доступ к кредитам для частного сектора, не считая государственных программ субсидирования, неравномерен, особенно для МСБ (см. Вставку 3.3 по охвату финансовых услуг). Другие финансовые продукты, например, страхование или лизинг, слабо развиты или действуют в государственном секторе. Для продолжения структурных реформ в финансовом секторе, Казахстану необходимо внедрить стандарты Базель III, повысить достаточность капитала в финансовых институтах и применить подход, предполагающий разумный учет факторов риска регулирования.

#### Вставка 3.3: Охват финансовых услуг в Казахстане

Доступ к кредитованию чрезвычайно важен, чтобы люди из категорий населения с низким социально-экономическим статусом, особенно в сельской местности, могли создавать возможности там, где они живут, или переселиться в другие регионы. По сравнению с другими странами мира, в Казахстане – высокие общие показатели охвата финансовых услуг (например, более 40 процентов населения в возрасте от 15 лет имеют счет в финансовом учреждении), но по

<sup>60</sup> С 2015 года действует антикоррупционное законодательство, основой которого являются законы «О противодействии коррупции» и «О государственной службе», реализуется ряд программных документов, которые связаны с реализацией новой антикоррупционной политики государства, концептуальной основой которой являются Антикоррупционная стратегия на 2015-2025 годы и План нации «100 конкретных шагов».



некоторым ключевым индикаторам его показатели ниже, чем в среднем в ОЭСР (Таблица 1). Всего лишь 1,5 процента населения брали кредиты для открытия, деятельности или расширения фермы или бизнеса (гораздо ниже, чем в других странах, не считая России). Среди наименее обеспеченных 40 процентов населения, эта доля еще ниже – 0,5 процента, или в семь раз ниже, чем в среднем по ОЭСР, и более чем в два раза ниже, чем в стране со следующим самым низким показателем. Это указывает на возможное наличие барьеров, мешающих микропредприятиям и МСБ заимствовать средства.

В охвате финансовых услуг есть заметная разница между мужчинами и женщинами. Доступ к финансовым счетам среди женщин составляет всего лишь 60 процентов от этого показателя среди мужчин, что, возможно, мешает женщинам заниматься предпринимательской деятельностью, обрекая их на малопродуктивную самостоятельную занятость.

**Таблица 1 (Вставка 3.3): Некоторые индикаторы охвата финансовых услуг**

		Казахстан	Чили	Мексика	Малайзия	Российская Федерация	Страна с уровнем дохода выше среднего	ОЭСР	Соотношение: Казахстан / ОЭСР
Есть счет в финансовом учреждении (% населения от 15 лет)		42.1	42.2	27.4	66.2	48.2	57.4	90.0	0.5
	Соотношение: верхние 60% к нижним 40%	0.6	0.4	0.3	0.6	0.5	0.5	0.9	0.6
	Соотношение: город к селу	0.9	0.9	0.5	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9
Заимствовали средства в течение прошлого года (% населения от 15 лет)		43.4	28.6	50.8	56.1	30.2	37.7	39.8	1.1
	Соотношение: нижние 40% к верхним 60%	0.9	0.7	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	0.8
	Соотношение: нижние 40% к верхним 60%	13.1	7.8	7.6	11.2	7.7	7.9	14.2	0.9
Заимствовали средства в финансовом учреждении (% населения от 15 лет)		0.9	0.9	0.6	0.2	0.7	1.0	0.8	1.1
	Соотношение: нижние 40% к верхним 60%	1.5	3.0	9.5	6.1				
Заимствовали средства для открытия, деятельности или расширения фермы или бизнеса (% населения от 15 лет)									

Источник: Global Findex, Всемирный банк.

Казахстан смог расширить охват финансовых услуг до глобального финансового кризиса 2008–2009 годов, но меры, которые предпринимались государством после этого, привели к образованию среды, которая существенно уменьшает частный доступ к финансированию. Соотношение депозитов в местных банках к ВВП колеблется около 40 процентов, что почти вдвое ниже, чем в среднем в странах с высоким уровнем дохода; кредитование частного сектора к ВВП составляет 36 процентов, тоже ниже, чем в странах с высоким уровнем дохода и странах, с которыми проводится сравнение.<sup>61</sup>

Правительство планирует следующий раунд субсидируемого кредитования микропредприятий (в рамках Программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства), а также другие меры по развитию разнообразных финансовых услуг, особенно для сельских рынков. Это включает: улучшение кредитной информации; внедрение небанковских финансовых услуг, включая лизинг и страхование; запуск финансовых механизмов, использующих сельскохозяйственные ресурсы, например, страхование в растениеводстве, кредиты, основанные на оценке рисков, системы складских расписок, общинная земельная собственность как залог. Кроме того, возможно, есть возможности для внедрения или расширения финансирования цепочек добавленной стоимости для более эффективного охвата более широких групп мелких фермеров.

## Реформирование сконцентрированной, нестабильной и неэффективной банковской системы

**Казахстанский финансовый сектор не активен.** Общий объем кредитования частного сектора составлял 34 процента ВВП в 2016 году. Для сравнения, в странах со средним уровнем дохода этот показатель в среднем составляет 106 процентов, в странах с уровнем дохода выше среднего – 102 процента. Рынок кредитования сильно сконцентрирован, на нем преобладают лишь несколько коммерческих банков. В банковском секторе действует 33 лицензированных банка,

<sup>61</sup> Bankscope.

активы составляют около 81 миллиарда долларов США по состоянию на январь 2017 года, кредитование – 49 миллиардов долларов США. На десять крупнейших по размеру активов банков приходится 84 процентов банковского кредитования и 82 процента депозитов.<sup>62</sup> Концентрация увеличилась в июне 2017 году после слияния первого и второго по размеру активов банков (Казкоммерцбанк и Народный банк), которые вместе составляют более 40 процентов от активов банковского сектора.

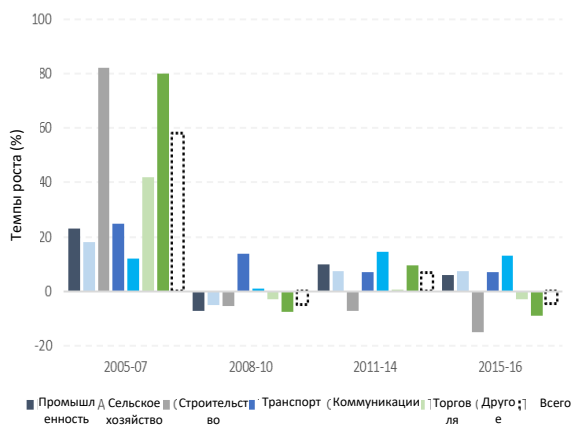
**Банковский сектор является источником значительной нестабильности в экономике.** В 2005–2007 годах общий объем кредитования рос в среднем почти на 60 процентов в год в номинальном выражении (Рисунок 3.18), достигнув 61 процента ВВП в 2007 году. Затем в 2008 году рост кредитования резко снизился после банковского кризиса в Казахстане. Банковский кризис и глобальный финансовый кризис вызвал резкое увеличение неработающих кредитов (НРК) в 2009 году, которые казахстанская экономика не смогла урегулировать (Рисунок 3.19).

**Необходимо продолжать укреплять институциональную структуру НБК с целью исключения влияния политических решений на работу регулятора.** Финансовый регулятор, Председатель Национального банка Казахстана, назначается Президентом. Кроме того, поток информации между подразделениями НБК ограничивается практикой рабочего процесса, внутренней культурой и правилами. Поэтому неудивительно, что его функции ослабляются из-за ненадежной отчетности финансовых учреждений и недостаточных полномочий по надзору. В Международных стандартах финансовой отчетности у банков – достаточно большая свобода действий в представлении отчетности, особенно по классификации и оценке кредитов. В июле 2015 года НБК дополнительно смягчил ограничения по творческому учету, отменив пруденциальные положения по консолидированной финансовой отчетности. Всего лишь за несколько месяцев неработающие кредиты во всей системе упали ниже 10 процентов, несмотря на то, что цена нефти упала, а курс тенге по отношению к доллару США резко снизился. Усилия НБК по выявлению проблем и принятию корректирующих действий могут быть предотвращены влиятельными банками.

---

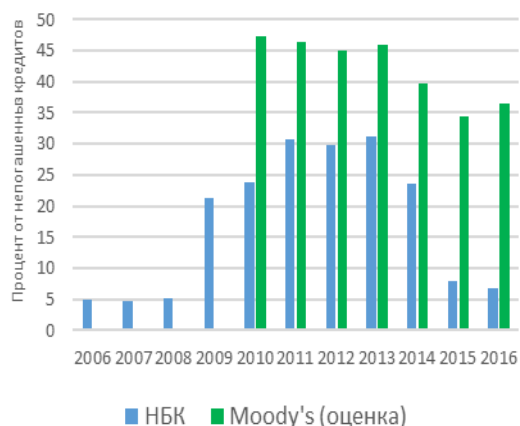
<sup>62</sup> Народный банк, Казкоммерцбанк (принадлежит Народному банку), Цеснабанк, АТФ, ЦентрКредит, Сбербанк, Форте, Каспий Банк, РБК, Евразийский банк. Ни один из крупных международных банков не работает в Казахстане.

**Рисунок 3.18: Кредитование экономики в Казахстане сильно сократилось в номинальном выражении, 2005-2016 гг.**



Источник данных: Национальный банк Казахстана.

**Рисунок 3.19: Неработающие кредиты в Казахстане резко увеличились после банковского кризиса, 2006–2016 гг.**



Источник данных: Оценка Национального банка Казахстана по кредитам, просроченным более 90 дней, и оценка Moody's, включающая кредиты для физических и юридических лиц, на основе опроса девяти банков, составляющих 65 процентов портфеля коммерческих банков.

**Усилия по сокращению нагрузки неработающих кредитов в 2007–2017 годах были медленными и, по большей части, неэффективными.** Правительство спасало банковский сектор три раза. Сначала, в 2008 году, Национальный фонд помог погасить большинство иностранных обязательств банковского сектора, хотя банки должны были получить средства по неработающим кредитам с местных заемщиков и вернуть средства Национальному фонду. Во-вторых, в 2015 году, Национальный фонд выделил средства для рекапитализации Фонда проблемных кредитов на 250 миллиардов тенге, что в то время равнялось 1,4 миллиарда долларов США, в целях сокращения неработающих кредитов, которые составляли около 23,5 процента от всех банковских кредитов в декабре 2014 года.<sup>63</sup> Наконец, в 2017 году, предполагалось, что половина из суммы 6,5 миллиарда долларов США, необходимых для рекапитализации Казкоммерцбанка, должна была поступить из Национального фонда. На фоне сохранения проблемы с неработающими кредитами, кредитования экономики в реальном выражении сократилось (см. Рисунок 3.19). Для решения проблем с НРК и оживления кредитования экономики, недавно власти приняли программу оздоровления банковского сектора.

**Деятельность квазигосударственного банковского сектора затмевает деятельность коммерческих банков.** Из-за недостатков банковского сектора, стремительно растут квазигосударственные банки. Их деятельность включает программу стимулирования экономики, кредитные линии международных учреждений, выделение активов Единого пенсионного фонда коммерческим банкам. Холдинг «Байтерек» включает 11 дочерних квазигосударственных субъектов, предоставляющих гранты и кредиты для проектов развития, и еще 11 проектов по строительству инфраструктуры и стимулированию занятости, предпринимательства и регионального развития. Огромный масштаб государственного участия в финансовом секторе особенно очевиден при сравнении с объемом коммерческого кредитования. Гранты и кредиты,

<sup>63</sup> Власти также предоставили налоговые льготы за списание неработающих кредитов и укрепили пруденциальное регулирование, введя новые требования по расчету достаточности капитала в соответствии с Базелем III, вступившим в силу в январе 2015 года.

предоставленные по государственным программам через холдинг «Байтерек», например, составили 15 553 миллиарда тенге в январе 2016 года, согласно данным НБК. Холдинг «КазАгро» включает семь дочерних компаний, которые занимаются поддержкой индустриального развития агробизнеса путем предоставления кредитов, лизинга и гарантий.<sup>64</sup> Источники финансирования включают Национальный фонд, пенсионный фонд, республиканский бюджет и средства, привлеченным самим «КазАгро». Его кредитный портфель в 2016 году в общей сложности составлял 585 миллиардов тенге, что эквивалентно 1,3 процента ВВП.

**Масштабные государственные программы стимулирования экономики, а также недостаточный уровень развития потенциала по управлению кредитными рисками, способствовали реализации банками несоответствующих стратегий управления рисками.** Хотя этот недостаток не очевиден в официальном коэффициенте неработающих кредитов (см. Рисунок 3.20), он ясно виден при сравнении начисленных банками процентов и процентным доходом по отчетам о движении денежных средств. В некоторых из крупных банков эта разница достигает 50 процентов. Однако в 2016 году банки отказались от кредитования и переключили свое внимание на сбор задолженности. Немногие имеющиеся возможности нового кредитования предоставляются в рамках специальных программ через «Байтерек».

*Низкий уровень развития небанковского финансового сектора ограничивает наличие капитала*

**Ранняя стадия развития небанковского финансового сектора ограничивает наличие капитала и варианты, имеющиеся у предприятий, ищущих альтернативные инструменты привлечения капитала и страхования от рисков.** Сектор состоит из трех основных компонентов:

- *Страхование:* Активы страховых компаний, равные 2,2 процента ВВП, составляют менее четверти среднего уровня по странам с высоким уровнем доходов и треть уровня стран с похожим уровнем доходов. Рынок слишком маленький, несмотря на быстрый рост в 2009-2012 годах.<sup>65</sup> Объем премий в январе 2017 года был равен примерно 63 долларам США на душу населения, при этом две трети объема относятся к городам Астана и Алматы.
- *Рынки ценных бумаг:* Капитализация фондового рынка составляет 19 процентов ВВП, по сравнению с 66 процентами в странах с высоким уровнем доходов и 32 процентами в странах с похожим уровнем доходов. Коэффициент оборачиваемости капитала на фондовом рынке равен 7,6 процента, менее одной пятой и одной третьей среднего уровня в двух группах стран.<sup>66</sup> Десять крупнейших компаний Казахстана составляют 90 процентов капитализации Казахстанской фондовой биржи (KASE), а доля десяти ведущих котирующихся компаний в объеме торгов немногим ниже 10 процентов (по сравнению с более 50 процентами по стоимости ведущих котирующихся компаний на биржах в странах с высоким уровнем доходов).
- *Пенсионные фонды:* В результате объединения государственных пенсионных средств в Едином пенсионном фонде в 2013 году, активы пенсионных фондов Казахстана

---

<sup>64</sup> Продовольственная контрактная корпорация (управляет государственными запасами зерна, включая покупку и продажу, развивает внутренний и внешние рынки), Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства (кредитование молочного производства и животноводства), Казагрофинанс (кредитная и главная лизинговая организация в сельском хозяйстве), Аграрная кредитная корпорация (кредитование предпринимательства в сельской местности), Казагромаркетинг (повышение конкуренции за счет предоставления доступа к рыночной информации и поддержка реализации государственных программ), Казагрогарантии и КазАгроОним (поддерживает реализацию инвестиционных проектов, стимулирует экспорт животноводческой продукции и внедрение инноваций в животноводческой отрасли).

<sup>65</sup> НБК.

<sup>66</sup> Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития 2015.

увеличились до 9,8 процента ВВП, превысив средний показатель по странам с похожим уровнем доходов, 8.4 процента, но управление и распределение средств фонда вызывают беспокойство. В мае 2016 года в ответ на тревожные признаки ухудшающихся портфелей коммерческих банков, ослабление капитала и снижение прибыльности, Президент распорядился о кредитовании пенсионным фондом коммерческих банков для поддержки МСБ и ключевых отраслей экономики. Несмотря на выпущенное тогда заявление НБК о том, что при кредитовании из средств фонда будет учитываться кредитный рейтинг банка и другие экономические факторы, средства были выделены банкам с ухудшающимися финансовыми показателями.

## 4. Стратегическое направление 3: Интеграция и связи

*География Казахстана определяет его возможности, препятствия и достижения. Для формирования более диверсифицированной и конкурентоспособной несырьевой экономики, этой стране, не имеющей выхода к морю, нужно обязательно добиться более сильной интеграции и связей внутри своего региона и за его пределами. Почти по всем аспектам экономики и общества сохранится различия между регионами и между городом и селом. Чтобы Казахстан смог достичь устойчивого снижения бедности и формирования сильного среднего класса, ему обязательно нужно будет найти способ соединения населения, живущим за пределами полюсов роста, г. Астаны, г. Алматы и Мангистауской области, с экономическими возможностями.*

В настоящей главе рассматривается роль интеграции и связей внутри страны и связей с остальным миром.

### 4.1 Региональная и глобальная интеграция дают возможности для расширения рынка

**Перспективы развития диверсифицированной, создающей рабочие места и основанной на частном секторе экономики зависят от интеграции экономики с региональными и мировыми рынками.** Учитывая небольшой размер внутреннего рынка, Казахстану нужно реализовывать свой потенциал экспортного рынка, позволяя компаниям расти и использовать экономию от масштаба. Помимо сырьевых отраслей, важной отправной точкой является максимальное использование торговых возможностей на региональных рынках Центральной Азии. Кроме того, местоположение Казахстана дает возможность превращения в стратегический торговый хаб вдоль коридоров между Китаем, Европой и Россией.

*Углубление региональной интеграции в Центральной Азии может сильно увеличить размер имеющихся рынков*

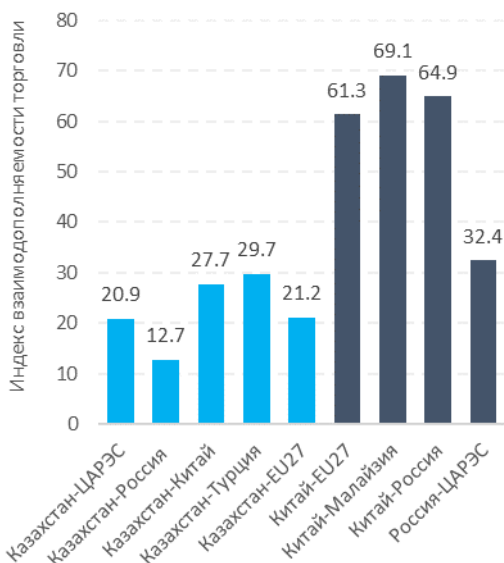
**Казахстан стремится к торговой интеграции, реализуя активную политику региональной интеграции.** Казахстан входит в Евразийскую экономическую комиссию, Организацию Центрально-Азиатского сотрудничества, Организацию экономического сотрудничества, Шанхайскую организацию сотрудничества, Зону свободной торговли Содружества независимых государств. Он также участвует в Организации Центрально-Азиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). Углубление региональной интеграции с ближайшими соседями в Центральной Азии, в частности с Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном, Узбекистаном, может позволить компаниям Казахстана выйти на более крупные рынки. Хотя это небольшие рынки, с общей численностью населения около 50 миллионов человек, этот доступ значительно бы расширил размер имеющихся рынков, особенно для несырьевых товаров и услуг.

**Межрегиональная торговля все еще незначительна, а уровень взаимодополняемости торговли низок.** В 2016 году экспорт партнерам в Центральной Азии в общей сложности составил 1,8 миллиарда долларов США, снизившись с 1,9 миллиарда долларов США в 2010 году (что в целом соответствует общему снижению торговли Казахстана в долларовом значении за этот период). Если смотреть на долю в общем экспорте, партнеры в Центральной Азии составляли 4,3 процентов в 2015 году (повысившись с 3,1 процентов в 2010 году). Этот низкий уровень не вызывает удивления, учитывая сырьевую направленность казахстанского экспорта. На самом деле, одним из основных барьеров для интеграции региональной торговли является то, что центрально-азиатские экономики сильно полагаются на экспорт природных ресурсов. Уровень

взаимодополняемости торговли Казахстана<sup>67</sup> с партнерами по ЦАРЭС очень низкий в сравнении с другими странами – 20,9 (Рисунок 4.1). Уровень взаимодополняемости торговли с Россией еще ниже (12,7), а с другими мировыми полюсами роста, такими как Китай и Турция, ненамного выше.

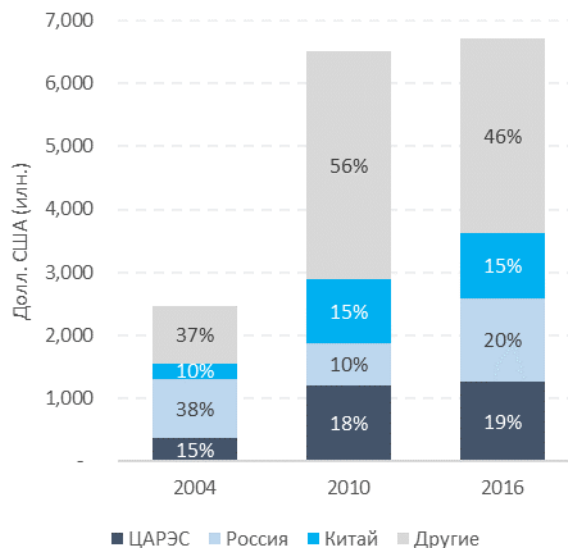
**Для недобывающих отраслей, включая сельхозпродукцию, строительные материалы, технику, транспортное оборудование, торговля с региональными партнерами имеет намного больше значения.** Экспорт Казахстана по недобывающей продукции составлял две трети экспорта в страны ЦАРЭС в 2016 году, почти две пятых экспорта в Россию, одну четвертую экспорта в Китай. Хотя объем недобывающего экспорта остается низким, и этот экспорт (в соответствии с общим экспортом Казахстана) не показывал номинального роста с 2014 года, долгосрочная динамика выглядит положительной (недобывающий экспорт в страны ЦАРЭС увеличился на 18 процентов в год в течение 2004–2014 годов) (Рисунок 4.2).

**Рисунок 4.1: Уровень взаимодополняемости торговли Казахстана с региональными партнерами низкий, 2015 г.**



Источник данных: UNComtrade через WITS.  
Примечание: Индекс взаимодополняемости торговли определяется по шкале от 1 (низкий) до 100 (высокий). ЦАРЭС - Программа центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества.

**Рисунок 4.2: Торговля с региональными партнерами намного важнее в недобывающих отраслях, 2004, 2010 и 2016 г.**



Источник данных: UNComtrade через WITS.  
Примечание: ЦАРЭС - Программа центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества.

**Недостатки в сфере процедур торговли повышают барьеры, связанные с большими расстояниями, между партнерами в Центральной Азии, и увеличивают издержки торговли.** Пограничные процедуры в Казахстане часто представляют проблему, сохраняются ограничения по движению грузовых автомобилей и водителей. Кроме того, ограничительная торговая политика, включая сложные структуры тарифов, отсутствие прозрачности и, в особенности, нетарифные меры, нарушают региональную торговлю и подрывают потенциал развития более интегрированных региональных цепочек создания стоимости.

<sup>67</sup> Индекс двухсторонней взаимодополняемости – показатель сходства экспортной корзины одной страны и импортной корзины другой страны. Индекс определяется по шкале от 0 до 100, означающего отсутствие взаимодополняемости и полное совпадение, соответственно.

*Возможности для расширения региональной и глобальной интеграции через Евразийский экономический союз и Всемирную торговую организацию*

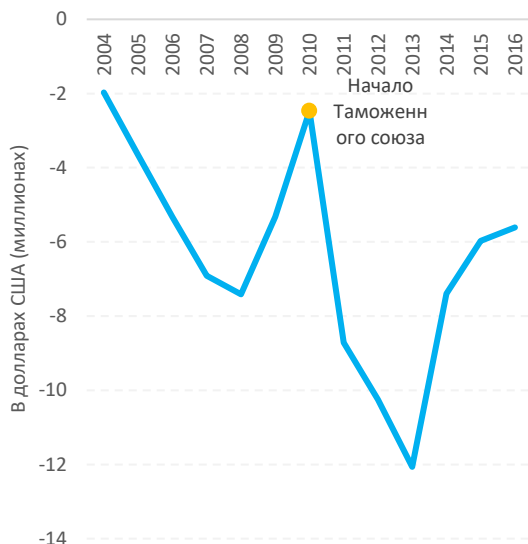
**Образованный в 2010 году Евразийский таможенный союз (ЕТС) Беларуси, Казахстана и России стал важным шагом в торговой интеграции, расширился в 2015 году с формированием Евразийского экономического союза.** Таможенные пошлины внутри таможенного союза были отменены, и был введен единый внешний тариф, основанный большей частью на российском тарифе, который вызвал резкое увеличение тарифов в Казахстане. Региональная экономическая интеграция была углублена в 2012 году с образованием Евразийского экономического пространства, единого рынка, обеспечивающего свободное передвижение людей, товаров, услуг и капитала. 1 января 2015 года был сформирован Евразийский экономический союз (ЕАЭС), включающий таможенный союз и Евразийское экономическое пространство. ЕАЭС был расширен с присоединением Армении в январе 2015 года и Кыргызстана в августе 2015 года.

**В то время как первые результаты не оправдывали ожиданий, есть возможности для использования участия в ЕАЭС в целях диверсификации.** ЕАЭС привел к увеличению двухсторонней торговли между Казахстаном и первоначальными торговыми партнерами по ЕАЭС, Россией и Беларусью, но преимущественно на стороне импорта, что вызвало ухудшение торгового баланса в Казахстане (Рисунок 4.3). Торговый баланс улучшился после 2013 года с Россией и после 2014 года с Беларусью. Это произошло в результате резкого сокращения импорта, а не увеличения экспорта: торговля с первоначальными партнерами по ЕАЭС сократилась почти на 40 процентов (в долларовом значении) в 2014–2016 годах. Кроме того, рост торговли внутри ЕАЭС по большей части был результатом переориентирования торговли, так как торговые партнеры ЕАЭС ввели более высокий внешний тариф и нетарифные барьеры. Так, резкий подъем казахстанского недобывающего экспорта в Россию отражает отход от других рынков, нежели чем увеличение общего объема. Как и в случае с партнерами в Центральной Азии, торговля с партнерами по ЕАЭС, скорее всего, будет иметь большое значение для товаров и услуг, которые позволят Казахстану диверсифицироваться. Более того, в ЕАЭС сохраняются многие из тех же самых фактических барьеров в торговле. Максимальное использование возможностей в ЕАЭС путем продвижения реформ торговой политики и содействия торговле среди членов союза будет важной частью повестки Казахстана по диверсификации.

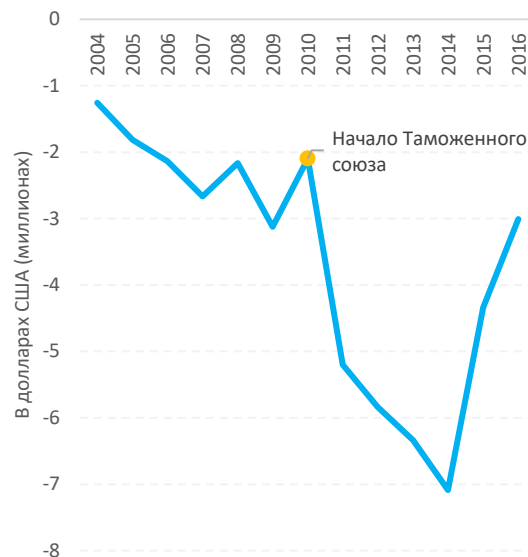


**Рисунок 4.3: Торговый баланс Казахстана с Россией и Беларусью отражает в основном изменения в импорте, 2004–2016 гг.**

а. Россия



б. Беларусь



Источник данных: UNComtrade через WITS.

**Вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) создало новые возможности.** Если вступление Казахстана в ВТО, которое произошло в ноябре 2015 года после 20 лет переговоров, будет сопровождаться реформами, оно может расширить доступ к мировым рынкам и поддержать диверсификацию. Членство в ВТО может не только помочь в изменении баланса некоторых торговых связей Казахстана, но и поддержать расширение торговли и инвестиционную интеграцию. Обязательства по прозрачности и недискриминации, которые принимаются в рамках ВТО, а также связывающие обязательства, дают иностранным инвесторам гарантии честной конкуренции и предсказуемой и более либеральной среды. Это может способствовать усилению потоков ПИИ. Чтобы в полной мере использовать членство в ВТО, правительству нужно углубить структурные реформы в бизнес-среде, логистике и инфраструктуре.

#### *Глобальная интеграция через торговые коридоры – «Один пояс – один путь»*

**Инфраструктурный транспортный проект Китая «Один пояс – один путь» позволит Казахстану использовать свое местоположение и стать ключевым транзитным хабом.** Казахстан занимает выгодное положение и может действовать как мост между Азией, Европой и Ближним Востоком. Инициатива Китая «Один пояс – один путь», объявленная в 2013 году, - амбициозный инфраструктурный транспортный проект, направленный на ускорение поставки товаров и сокращение затрат между Китаем, Европой и Ближним Востоком. Наземный маршрут «Один пояс – один путь» через Казахстан должен будет сократить время поставки между Китаем и Европой с 40–60 дней (при морской перевозке) до 13–14 дней.

**Транспорт – легкая задача.** Несколько новых международных коридоров, которые были построены или строятся сейчас, укрепляют транзитную позицию Казахстана. Важным проектом является строительство транзитного узла на пути между Китаем и Европой, коридор «Западная Европа – Западный Китай» из Оренбурга, Россия, до Хоргоса, Китай, как раз на границе с Казахстаном. Специальная экономическая зона (СЭЗ) «Хоргос – Восточные Ворота» включает логистическую и индустриальную зону, железнодорожную станцию, казахстанско-китайский

Международный центр приграничного сотрудничества. В июле 2015 года в СЭЗ был открыт первый в Казахстане сухой порт. Еще один проект – строительство железнодорожного сообщения между Узенем и Туркменистаном по международному коридору с севера на юг, соединяющему Китай и Иран через Казахстан и Туркменистан. Новый контейнерный поезд был запущен 1 февраля 2016 года. Маршрут протяженностью 9 000 км сокращает время перевозки Китаем и Ираном с 25–30 дней (при морской перевозке) до 10 дней.

**Улучшение комбинированных перевозок может повысить эффективность.** Эти усилия приносят свои плоды, но есть еще возможности для улучшения инфраструктуры комбинированных перевозок. Контейнерные грузы, проходящие из Азии в Европу через Казахстан, выросли на 34 процента, примерно до 47 000 двадцатифутовых эквивалентов (TEU) в 2014 году, а количество контейнерных поездов, следующих через Казахстан, увеличилось на 57 процентов, до 1 290, с 2014 до 2015 года, по данным национального железнодорожного оператора. Казахстан постепенно становится одним из крупнейших транзитных узлов между Азией и Европой и странами Персидского залива. Улучшение связей между железнодорожным, автомобильным и водным транспортом может сильно повысить эффективность транспортной сети и усилить конкурентоспособность транзитного коридора.

**Ограничительным фактором остается то, что недостаточно внимания уделяется содействию развитию торговли.** В то время как Казахстан превосходит другие страны региона по общей бизнес-среде, он занимает низкие позиции по показателям международной торговли. Общие затраты на логистику составляют примерно 22 процента стоимости конечного продукта в Казахстане, что, по меньшей мере, вдвое превышает средний уровень по странам ОЭСР. Еще многое предстоит сделать, чтобы полностью использовать возможности и создать в Казахстане региональный транзитный, деловой и логистический хаб:

- Оптимизация и ускорение таможенных процедур, повышение прозрачности, улучшение управления рисками, увеличение свободы транзита, дальнейшая гармонизация процедур в рамках Евразийского экономического союза.
- Модернизация инфраструктуры и повышение конкурентоспособности логистического сектора.
- Развитие интермодальных объектов и логистических центров, внедрение современной логистики, развитие смешанных перевозок, продвижение ИКТ и электронных систем обмена данными.

**Кроме того, Казахстан занимает выгодное положение, чтобы стать связующим звеном в торговле энергией внутри Центральной Азии и с соседними регионами.** Страна обладает огромными энергетическими ресурсами, в частности нефтью и углем, и соединена с соседними регионами нефтяными и газовыми трубопроводами. Каспийский трубопроводный консорциум и нефтепровод Атырау-Самара обеспечивают транспортировку нефти в Россию, а нефтепровод Казахстан-Китай соединяет с Китаем. Кроме того, Казахстан является важным транзитным узлом для потоков нефти и природного газа между Туркменистаном, Узбекистаном, Кыргызстаном, Россией и Китаем.

**Увеличение региональной торговли электроэнергией принесет пользу Казахстану.** Страна подключена к Центрально-Азиатской электроэнергетической системе, которая изначально охватывала все пять Центрально-Азиатских стран. До недавнего времени различия во внутренних интересах, приоритетах и природных ресурсах между независимыми государствами приводили к трудностям в соблюдении согласованных уровней торговли энергией и объемов сброса воды. Недавнее сближение предоставляет возможность для увеличения внутрирегиональной торговли, оптимизирующей использование природных ресурсов, включая торговлю электроэнергией. Казахстан также проявил интерес к электроэнергетическому проекту

«Центральная Азия – Южная Азия» (CASA-1000), который предполагает передачу электроэнергии из стран Центральной Азии в Южную Азию. После того, как будет завершена третья межсистемная линия страны в направлении север-юг, и будут уменьшены ограничения мощности электропередачи, перед Казахстаном будет открыт путь, чтоб подключиться и, потенциально, экспортировать электроэнергию в западный Китай. Казахстан работает над созданием единого регионального рынка электроэнергии в рамках Евразийского экономического союза.

#### *Нахождение соответствия между региональной и глобальной интеграцией и возможностями регионов Казахстана*

**Области Казахстана – важное связующее звено в глобальной интеграции.** Возможности, возникающие в связи с региональной и глобальной интеграцией, нужно рассматривать в контексте региональных диспропорций и различий, которые обсуждаются в настоящем анализе. Региональная интеграция и развитие коридора международной торговли в Казахстане могут создать устойчивые экономические опоры для создания рабочих мест в некоторых удаленных регионах Казахстана. Например, области на севере, с их сильными сторонами в производстве зерна и крупного рогатого скота, имеют хорошее местоположение для обслуживания российских рынков, а регионы с менее масштабным, диверсифицированным сельским хозяйством имеют хорошее местоположение для обслуживания рынков Китая и Центральной Азии. Промышленные (ненефтяные) центры Казахстана выгодно расположены вдоль ключевых торговых коридоров в направлении север-юг.

**У областей – разнообразные возможности и потребности.** В недавнем исследовании была проведена оценка областей Казахстана по «выявленным возможностям» и их классификация по показателям деятельности («выигрывающие», «проигрывающие», «стагнирующие»), которая показала, какие области обладают наибольшими возможностями для развития (ненефтяного) экспорта.<sup>68</sup> Согласно этой оценке, наибольшими возможностями обладает восточная часть страны, особенно коридор Астана-Алматы. Некоторые области показали высокие возможности, но стагнирующие результаты, в частности, Карагандинская, Павлодарская и Акмолинская области. В отличие от этого, Жамбылская, Северо-Казахстанская и Атырауская области показали слабые возможности, но их результаты в последнее время были высокими. Алматинская область относится к областям с самыми высокими возможностями и самыми высокими результатами. Эти региональные различия в возможностях, а также месторасположении и связях, не только определяют возможности для региональной и глобальной торговли, но и подчеркивают важность и сложности внутренней интеграции.

#### **4.2 Внутренняя интеграция – соединение людей и рынков**

**Низкая плотность населения в Казахстане, всего лишь 6 человек на квадратный километр, создает множество сложностей** (см. Вставку 1.1 в Главе 1). Для сравнения, средняя плотность населения в странах ОЭСР – 37 человек на квадратный километр. Кроме того, население Казахстана рассредоточено по всей стране, а коммерческая столица, политический центр и нефтяной регион отделены друг от друга тысячами километров. Такой разброс населения способствует разрозненности внутренних рынков и высоким транзакционным затратам для частного сектора и повышает стоимость оказания государственных и социальных услуг. Кроме того, отраслевая структура занятости отличается в разных экономических регионах. Шесть видов региональной экономики в Казахстане отличаются по расположению, экономической специализации, структуре занятости, показателям бедности. Таблица 1.2 в Главе 1 содержит сводные данные по каждой области, сгруппированные по видам регионов, и показывает, как

---

<sup>68</sup> Whiteshield Partners 2015.

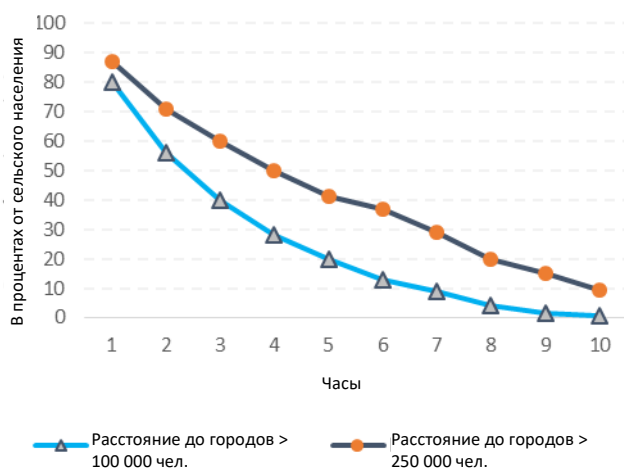
отличаются экономики и социально-экономические показатели отраслей. Определенные виды регионов, особенно регион торговли и базовых услуг, большой и малый аграрный регион, характеризуются очень высокой долей самозанятости и занятостью в государственном секторе. Лишь в регионе сложных услуг (города Астана и Алматы) и в нефтяном регионе более половины рабочих мест относятся к оплачиваемой занятости в частном секторе.

### *Слабые внутренние связи затрудняют интеграцию рынка и доступ к услугам*

**Обширная территория и слабая связующая инфраструктура затрудняют интеграцию регионов и рынков в Казахстане.** Базовая транспортная сеть, построенная вдоль одного коридора, простирается на тысячи километров через редконаселенные регионы. Хотя в стране – большая сеть автомобильных дорог, 21 процент дорог республиканского значения и 47 процентов дорог местного значения находятся в неудовлетворительном состоянии. Институциональная неэффективность и недостаточные инвестиции, наряду с огромным размером сети, способствуют быстрому износу сети. Примерно в 2 000 сельских населенных пунктах нет дорог с твердым покрытием для соединения с районными и областными центрами, что осложняет доступ к школам и больницам. Из-за погодных условий многие сельские населенные пункты часто оказываются отрезанными от ближайших соседей, которые могут находиться на значительном расстоянии.<sup>69</sup>

**Соединение внутренних рынков представляет сложности.** Большая территория и разрозненное население затрудняют доступ многих регионов к более крупным рынкам страны. Более чем 40 процентам сельского населения нужно потратить в среднем более трех часов, чтобы добраться до города с населением более 100 000 человек, и более пяти часов, чтобы добраться до города с населением более 250 000 человек (Рисунок 4.4). Этот низкий доступ к рынкам отражается в результатах недавнего опроса предпринимателей, который показал, что всего лишь 7 процентов предприятий продают за пределами своих местных рынков.<sup>70</sup>

**Рисунок 4.4: На дорогу до ближайших городов с населением более 100 000 человек и 250 000 человек уходит много времени, 2015 г.**



Источник данных: Комитет РК по статистике, Реестр бизнеса 2015.

<sup>69</sup> На решение этих проблем правительство выделяет значительные бюджетные средства. В рамках Государственной программы «Нұрлы жол» на строительство и реконструкцию автомобильных дорог республиканского значения в 2017 году выделено и освоено 255,6 млрд. тенге.

<sup>70</sup> АБР (2014).

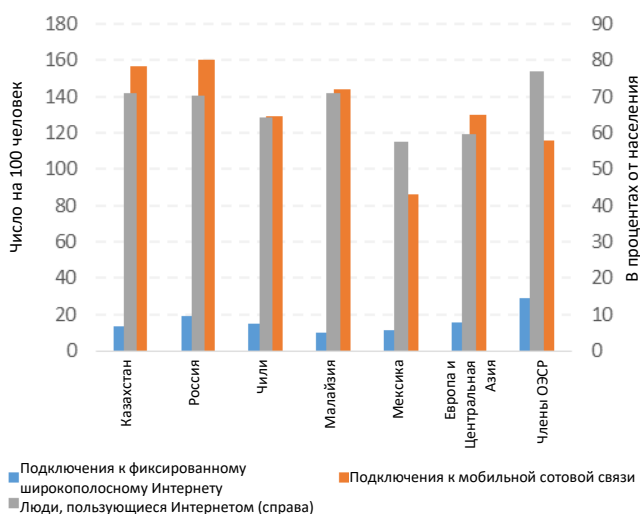
**Развитие коридоров имеет большое значение для усилий государства по интеграции регионов.** Улучшение связей может изменить к лучшему занятость и доходы в сельской местности. Считая эффективный транспорт важнейшим компонентом экономического роста, правительство отводит важное место модернизации коридоров, соединяющих главные центры экономического роста, в двух масштабных стратегических инициативах, в Плате регионального развития на 2012–2020 годы и программе стимулирования экономики «Нурлы жол», введенной в 2014 году. Правительство использует подход к региональному развитию, основанный на полюсах роста, сочетая инвестиции в транспортную инфраструктуру с улучшениями в инвестиционном климате вдоль главных коридоров, чтобы стимулировать эффект агломерации.

**Для оказания услуг и поддержки экономического развития по всей стране, наряду со строительством автомобильных дорог, решающее значение имеет соединение и модернизация национальной электроэнергетической инфраструктуры.** Нужны будут огромные инвестиции, для создания полностью интегрированной национальной сети и соединения трех электроэнергетических зон (Западная, Северная и Южная), которые по большей части работают отдельно друг от друга. Модернизация национальной электроэнергетической инфраструктуры позволит более эффективно использовать внутренние энергетические ресурсы, переориентировать систему электроэнергии с преобладающего сейчас угля на природный газ и увеличить использование возобновляемых источников энергии.

*Информационно-коммуникационные технологии могут ускорить более эффективную интеграцию*

**Инвестиции в ИКТ могут помочь в преодолении «тирании расстояния».** ИКТ крайне важны для конкурентоспособности и экономической интеграции. Для Казахстана, с его разрозненными и редконаселенными сельскими территориями, ИКТ могут стать инструментом для более эффективной интеграции. Казахстан опережает другие страны, с которыми проводится сравнение, по индикаторам ИКТ, исключая фиксированный широкополосный доступ (который охватывает менее 14 процентов населения), и соответствует средним показателям ОЭСР или превышает их (Рисунок 4.5). Казахстан поднялся до 39-го места из 139 стран в Индексе сетевой готовности, лидируя в регионе Содружества независимых государств (СНГ). В Индексе развития ИКТ 2016 года, составляемом Международным союзом электросвязи, Казахстан занимает 52-ое место из 175 стран, после Беларуси (31) и России (43) в регионе СНГ.

**Рисунок 4.5: Казахстан опережает другие страны и регионы по большинству индикаторов ИКТ, 2015 г.**



Источник данных: Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития, 2016.

**Однако сельские территории все еще отстают от городов по показателям связи.** Охват оптоволоконной и широкополосной связи намного ниже в сельской местности, чем в городах. В значительной степени эта проблема обусловлена географическим положением - существует более 6 600 сельских населенных пунктов, часть которых расположена в удаленных и труднодоступных местностях. Правительство делает упор на наиболее экономически целесообразной подгруппе, с инвестиционной программой направленной на обеспечение высокоскоростным доступом к сети Интернет 1 249 наиболее перспективных сельских населенных пунктов, в которых проживают более 2 млн. человек. Однако искажение в конкуренции на рынке ограничивает внедрение этой программы, что подтверждается сложностями с обеспечением широкополосного соединения даже между городскими государственными центрами для подключения региональных узлов к главным государственным объектам в г. Астане.

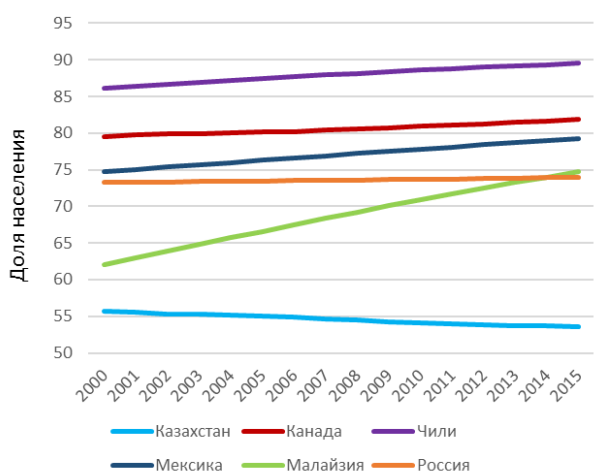
**Необходимо усовершенствовать нормативно-правовую основу в сфере телекоммуникаций.** Казахстану необходимо создать прогрессивную нормативно-правовую основу, поощряющую внедрение цифровых услуг и обязательное совместное использование инфраструктуры государственными и частными поставщиками. Правительством внесены изменения в Закон Республики Казахстан «О связи», нацеленные на повышение эффективности использования ресурсов при одновременном снижении существующих затрат на строительство сети.

*В стране становится больше сельского населения, и в то же время увеличивается, хоть и небольшими темпами, внутренняя миграция в города*

**Состояние транспортных связей и ИКТ подчеркивает трудность интеграции сельских и городских частей страны.** Оно также подчеркивает трудность более обширного соединения удаленных регионов с полюсами роста, городами Алматы и Астаной, и нефтяным Западным Казахстаном. Для этого нужно не только улучшить транспортные и коммуникационные связи, но и модернизировать городскую инфраструктуру для поддержки миграции между селом и городами и стимулирования агломерации.

**Идя вразрез мировым тенденциям, Казахстан стал менее урбанизированным в последние десятилетия.** Например, разница в доле городского населения между Казахстаном и Малайзией, которая была меньше 7 процентных пунктов в 2000 году, увеличилась до 20 процентных пунктов к 2015 году (Рисунок 4.6). Доля сельского населения в Казахстане, которая близка к 50 процентам, почти в четыре раза выше, чем в Чили, и более чем вдвое выше, чем в Канаде и Мексике. Это очевидное увеличение доли сельского населения отражает более медленный рост городского населения по сравнению с сельским населением, в частности снижение темпов роста городского населения в переходный период после распада Советского Союза. Тем не менее, тенденция относительно высокого роста сельского населения начала меняться в обратную сторону в 2001 году. В то время как почти 70 процентов городов теряли население в течение первого десятилетия переходного периода, в течение второго десятилетия население теряли всего лишь 22 процента городов. На самом деле, многие крупнейшие города Казахстана быстро растут, особенно города с населением более 500 000 человек, включая Шымкент, Алматы, Актобе и Астану.

**Рисунок 4.6: Доля городского населения снижалась в Казахстане вразрез тенденциям в других странах, 2000–2015 гг.**



Источник данных: Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития 2016; Группа Всемирного банка (2016b).

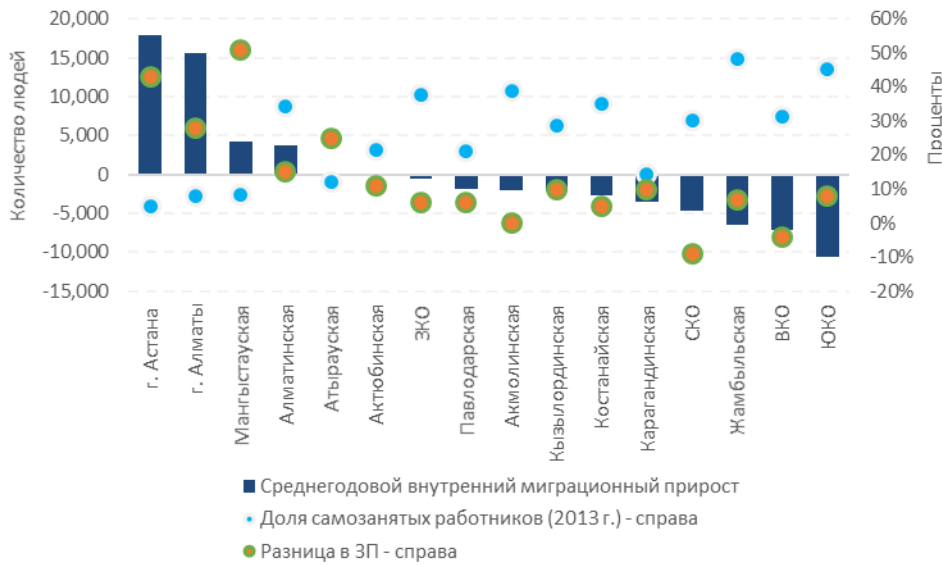
**Казахстан разработал большие планы по стимулированию урбанизации в целевых полюсах роста.** Программа развития регионов от 2014 года, объединяющая в себе несколько программ, направлена на развитие городских агломераций на основе комплексного подхода к развитию и модернизации инфраструктуры, укрепления человеческого капитала и более благоприятного инвестиционного климата.<sup>71</sup> Программа сосредоточена на четырех городских агломерациях «первого уровня»: Алматы, Астана, Актобе, Шымкент (Южный Казахстан). В ней также определены города «второго уровня» - административные центры 12 областей плюс два города, имеющие приграничное региональное значение (Семей, Восточный Казахстан, и Туркестан, Южный Казахстан). Правительство рассматривает эти города (особенно агломерации «первого уровня») как полюсы роста для экономики и сосредоточено на инвестициях в эти города и связи между ними. Программа большая и охватывает все аспекты инфраструктуры (экономической и социальной), бизнес-климата и инвестиций в бизнес (через существующие инструменты, такие как «Дорожная карта бизнеса до 2020 года»).

**Недавний рост городов указывает на ускорение внутренней миграции.** Наблюдается сильная связь между чистой среднегодовой внутренней иммиграцией (иммиграция минус эмиграция) области за 2008-2013 годы и превышением заработной платы над средним показателем по стране и уровнем самозанятости (косвенный показатель качества рабочих мест) (Рисунок 4.7). Люди переселяются из областей с низкой заработной платой и высоким уровнем самозанятости в области с высокой заработной платой и низким уровнем самозанятости. В то время как некоторые люди реагируют на рынок, их недостаточно. Миграция в ответ на региональные различия в возможностях более распространена среди работников с высшим и средним профессиональным образованием, чем среди работников со средним образованием. В целом, миграция домохозяйств остается на довольно низком уровне. В среднем всего лишь 2,2 процента домохозяйств в Казахстане мигрируют ежегодно каждый год, по сравнению с 14 процентами в Канаде, 11 процентами в США и 2,6 процента в России.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Группа Всемирного банка (2015e).

<sup>72</sup> ИЭИ / McKinsey (n.d.).

Рисунок 4.7: Внутренняя миграция реагирует на разницу в заработной плате, но остается небольшой по масштабам, 2008–2013 гг.



Источник данных: ERI/McKinsey (без даты), Группа Всемирного банка (2016а), Комитет РК по статистике.

**Малоквалифицированные работники, в особенности, сталкиваются с высокими барьерами для мобильности.** В Казахстане – множество барьеров для миграции. Согласно результатам опроса, наиболее сложными барьерами являются: жилье, финансы, социальные контакты. Недавно проведенный анализ различий в стоимости жизни между городом и селом показал, что условно исчисленная стоимость аренды в г. Алматы примерно на 310 процентов выше, чем в среднем по стране, в г. Астане<sup>73</sup> – примерно на 460 процентов. Наряду с нехваткой доступа к собственному жилью и намного более высокой стоимостью продуктов питания, это представляет потенциально высокий барьер для внутренней миграции.

**Существующая в Казахстане проблема низкой плотности населения не уникальна.** Как в большинстве стран, расстояние – единственное главное препятствие для миграции в Казахстане. Недавнее исследование по Казахстану показывает особенно сильную связь между расстоянием и миграцией: каждый процент увеличения в расстоянии снижает поток миграции примерно на 1,3 процента.<sup>74</sup> Это более высокий показатель, чем во многих других странах, включая Россию и Китай. В результате, большинство мигрантов переселяются не из удаленных областей в г. Алматы или г. Астану; вместо этого, они мигрируют из поселков в удаленных областях во второстепенные города той же области и лишь потом в более крупные города или один из полюсов роста. Это означает, что важна не только транспортная связь, но и развитие городской инфраструктуры и услуг, в том числе во второстепенных городах.

*Барьеры, препятствующие миграции в города, включают ухудшение городской инфраструктуры*

**Нескоординированное исполнение положений Земельного кодекса о бесплатном предоставлении земли для жилищного строительства привело к недостаточному наличию земли в стране, богатой земельными ресурсами, и еще больше подчеркнуло проблему ухудшения городской инфраструктуры.** Рост крупных городов, обусловленный, главным образом, миграцией сельского населения в города, ведет к перегрузке городских рынков земли, жилищного фонда и инфраструктуры, которая и без того – в плохом состоянии. Ожидалось, что

<sup>73</sup> Seitz (2017).

<sup>74</sup> Aldashev and Dietz (2011)



гарантия о предоставлении 1 000 квадратных метров бесплатной земли на человека решит проблему нехватки жилья, но исполнение не было надлежащим образом организовано или включено в процесс планирования. Большая часть заявок на землю была сосредоточена в городах Алматы и Астане, где земельные участки быстро закончились. На сегодня, в обоих городах на очереди за бесплатной землей стоит более 50 000 человек. В то же время, выделение бесплатных земельных участков в акиматах на периферии крупных агломераций привело к стихийному росту городов. Были случаи выделения земли без подключения к водоснабжению, канализации, электроэнергии, хотя это обязательно по закону.

**В стратегии развития «Казахстан-2030» жилищный вопрос относится к национальным приоритетам.** Вскоре после обретения независимости Казахстан провел приватизацию большинства государственных многоквартирных жилых домов. В стране насчитывается около 169 000 многоквартирных жилых домов, которые составляют 79 процентов жилого фонда. Почти все городские жители (98 процентов) являются собственниками своих квартир и владеют долями площадей общего пользования в своих многоквартирных домах. В связи с тем, что после приватизации управление и финансирование для обслуживания этих зданий оставалось без внимания, их состояние ухудшилось. С 2000-ых годов функции управления и обслуживания площадей общего пользования были возложены на КСК (форма кооперативов собственников квартир), но их работа была неэффективной. Согласно оценке правительства, 30 процентов этих многоквартирных домов или не подходят для проживания, или нуждаются в срочном капитальном ремонте.

**Городская инфраструктура тоже приходит в упадок.** Коммунальные службы управляют деградированными или неэффективными системами, предоставляя услуги невысокого качества. Регулируемые тарифы очень низкие и не покрывают затрат. В 2010 году всего лишь 36 процентов сетей водоснабжения работали надлежащим образом, и приблизительно 70 процентов нуждались в реконструкции, ремонте или полной замене. Потери воды в сетях водоснабжения и канализации составляли 40 процентов, на 11 процентных пунктов выше, чем за десять лет до этого.<sup>75</sup> Государственное транспортное обслуживание почти полностью отсутствует в городах. Это сильно осложняет задачу муниципальных органов по обеспечению и улучшению местных государственных услуг.

**Потребность в инвестициях в городскую инфраструктуру оценивается в 24 миллиарда долларов США,<sup>76</sup> однако финансирование сильно не дотягивает до этой суммы.** Большая часть инвестиций в местную инфраструктуру финансируется из программ республиканского бюджета, для участия в которых местные исполнительные органы подают проектные заявки через свои областные исполнительные органы. Местное и региональное финансирование для капитальных инвестиций ограничено. У муниципальных коммунальных предприятий нет доступа к средне- или долгосрочному инвестиционному финансированию из местного банковского сектора; они могут только получать краткосрочные (на один год) кредиты для оборотного капитала. Хотя города Астана и Алматы и областные исполнительные органы могут выпускать облигации в соответствии с Бюджетным кодексом, они выпускали только облигации с коротким сроком погашения (до пяти лет). Частные инвестиции в муниципальные коммунальные предприятия через государственно-частные партнерства остаются редкостью.

*Больше чем инфраструктура – роль «пространственно слепых» и стимулирующих мобильность услуг*

**Мировой опыт показывает, что равное оказание государственных услуг по всей стране – главное условие экономической интеграции.** Государственные и социальные услуги имеют

<sup>75</sup> Министерство регионального развития (МИР) (2014).

<sup>76</sup> Оценка Всемирного банка.

большое значение для выравнивания основных результатов развития и содействия индивидуальной мобильности в региональные или национальные городские агломерации. Как обсуждается в отчете «Мировое развитие 2009», предоставление государственных и социальных услуг равного качества по всей стране («пространственно слепых»), самое главное – услуг образования и здравоохранения, является крайне важным для территориальной интеграции.<sup>77</sup>

**Помощь работникам в поиске продуктивной занятости ограничивается низким потенциалом государственных служб занятости, имеющих очень ограниченное присутствие в сельской местности.** В 2015 году всего лишь 12 процентов безработных были зарегистрированы в центрах занятости, и поскольку государственные службы занятости до недавних времен не предоставляли поддержки самозанятым, они не имели права на получение услуг государственных служб занятости. Правительство приняло несколько программ, в частности «Дорожную карту занятости 2020» (действовала в 2011–2016 годах), которая в 2017 году была заменена Программой развития продуктивной занятости и массового предпринимательства (2017–2020 годы), для поддержки занятости при помощи мер на стороне предложения, включая краткосрочное обучение, общественные работы, субсидируемые рабочие места. Однако на сегодня ее воздействие кажется небольшим, хотя строгой оценки воздействия не проводилось.

**«Пространственно слепые» институциональные структуры важны не только для территориальной интеграции и социальной устойчивости, но и для географической мобильности.** Учитывая высокую стоимость жилья в крупных городских агломерациях и плохо работающие рынки труда за пределами этих регионов, необходимо предпринимать более серьезные усилия для преодоления барьеров мобильности. Казахстан обеспечивает прямую поддержку внутренней мобильности в рамках Программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства (2017–2020 годы), предусматривающий предоставление информации о возможностях на рынке труда, а также субсидии для переселения, но эта программа охватывает лишь небольшую долю потенциальных мигрантов.<sup>78</sup>

**Кроме доступа к земле и нехватки жилья, миграцию из села в город ограничивает внутренняя система регистрации домохозяйств (прописка).** Казахстан официально отменил систему регистрации домохозяйств после развала Советского Союза, но внутренние мигранты все равно должны регистрироваться (под угрозой штрафа) в течение 10 дней по постоянному или временному адресу проживания. Для этого нужно согласие юридических собственников жилья, в котором проживает мигрант, но они могут не желать раскрывать тот факт, что сдают свою недвижимость в аренду. Регистрация, которая сопряжена с бюрократическими процедурами, может быть утомительной. У незарегистрированных мигрантов нет доступа к важнейшим государственным услугам, включая здравоохранение, образование и услуги занятости. Система налагает жесткие ограничения на доступ внутренних мигрантов к официальным рынкам труда. Этот процесс можно было бы улучшить, предоставляя доступ к услугам в зависимости от гражданства или резидентства, а не места регистрации, или оптимизировав регистрацию за счет более эффективного использования систем ИКТ.

#### 4.3 Управление и социальная сплоченность

*Вызовы, касающиеся этнического разнообразия, социальной сплоченности и стабильности.*

**Население Казахстана состоит из большого множества этнических групп.** На территории Казахстана проживают представители более 100 этносов, включая 24 процента этнических русских, в основном на севере Казахстана, 3 процента узбеков, 2 процента украинцев, 4,5

<sup>77</sup> Группа Всемирного банка (2008).

<sup>78</sup> В рамках программы «Дорожная карта занятости 2020», действовавшей в 2011–2016 годах, была оказана помощь 19 300 человек для переселения из экономически слаборазвитых районов. <http://www.enbek.gov.kz/en/node/343418>

процента других национальностей (перепись населения 2009 года). В Южном Казахстане, возле границы с Узбекистаном, тоже проживает много разных этнических групп, и казахи, которых большинство, живут рядом с узбеками, уйгурами, таджиками, татарами, русскими и корейцами. После обретения страной независимости, государство поступательно формировало национальную идентичность и продвигало идентичность «казахстанец», отличающуюся от этнической идентичности.<sup>79</sup> В целях поддержки формирования инклюзивного и многонационального общества, в 1992 году была образована Ассамблея народов Казахстана. Ассамблея включает 300 представителей этнических групп и имеет филиалы на уровне районов по всей стране.<sup>80</sup> Хотя у нее нет законодательных полномочий, она символизирует Казахстан как многонациональное государство.<sup>81</sup> Все этнические группы, имеют законное право образовывать свои этнокультурные центры, воскресные школы, которые способствуют возрождению и развитию языков, культуры, традиций, обычаев этнических групп.

**Растет риск увеличения межэтнической напряженности.** Казахстан избегал серьезных межэтнических столкновений, поразивших некоторые другие части Центральной Азии, и здесь не было таких волн насилия, которые произошли в Кыргызстане и Узбекистане в первые годы после обретения независимости. Экономический рост Казахстана и экономические свободы в последние годы были благоприятными для этнических меньшинств, но недавно возникшие экономические трудности и растущие различия между богатыми и бедными могут вызвать недовольство среди этнических меньшинств.<sup>82</sup>

**Казахстан занимает 113-ое место в Индексе уязвимых государств с 66,5 баллами, которые относят его к зоне «предупреждения».** Слабыми сторонами согласно этому индексу являются: групповое недовольство, экономика, легитимность государства, права человека, верховенство закона, раскол элит. Насилие и преступность относятся к менее серьезным препятствиям для экономической деятельности, хотя уровень преступности резко увеличился с 2010 года по всей стране, особенно в городах Астане и Алматы (Рисунок 4.8). Одним из объяснений может быть нарушение социальной сплоченности на фоне изменения экономических и социальных структур.

**Большое беспокойство вызывает рост числа отмеченных террористических актов и, в целом, радикализация молодежи.** На фоне нехватки возможностей для занятости, радикализация молодежи создает нестабильную социальную ситуацию, особенно в сельской местности и в приграничных городах и поселках. Примечательным был пресеченный террористический акт летом 2016 года в Актюбинской области, регионе, характеризующемся большим неравенством доходов. Организация «Freedom House» заявила, что с 2011 года количество смертей, произошедших в результате инцидентов, связанных с терроризмом, составило не менее 67, преимущественно подозреваемых в террористических актах и сотрудников правоохранительных органов.

---

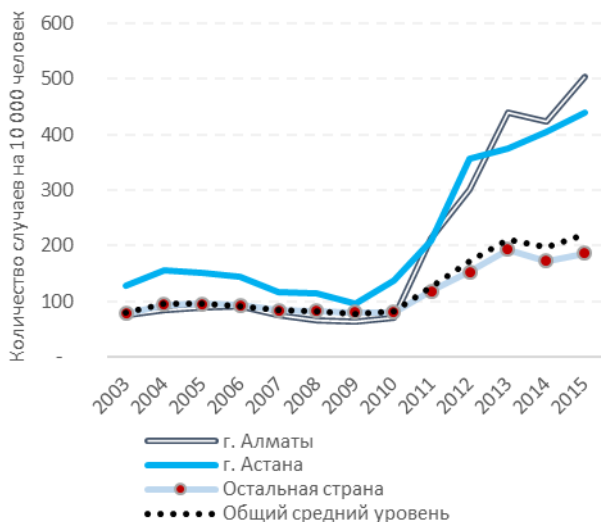
<sup>79</sup> Olcott (1997, p. 213).

<sup>80</sup> Членство в Ассамблее считается честью, лично предоставляемой Президентом, от которой нельзя отказаться. Кроме того, Президент является Председателем ассамблеи.

<sup>81</sup> Jones (2010).

<sup>82</sup> Stronski (2016).

**Рисунок 4.8: Уровень преступности резко увеличился с 2010 года по всему Казахстану, особенно в городах Астане и Алматы**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Реакция на такие инциденты может еще больше ослабить сплоченность и доверие населения.**

Все больше внимания уделяется безопасности и разведке, а также общему вопросу «закона и порядка». Власти принимают специальные меры, включая даже контроль за сетью Интернет и средствами массовой информации. В попытке смягчения радикализации и социального напряжения было образовано Министерство по делам религий и гражданского общества. Если власти будут подавлять альтернативные мнения и препятствовать решениям, основанным на политическом консенсусе, это может повредить сплоченности общества в долгосрочной перспективе.

**Улучшенное государственное управление абсолютно необходимо для социальной сплоченности**

**Для устойчивой интеграции страны нужна более прозрачная и справедливая модель управления.** Вероятнее всего, эта задача будет приобретать все большую важность из-за увеличения рисков социальной сплоченности в связи с ростом бедности и региональных различий, неопределенности по сценариям передачи власти в будущем будущего и внешними факторами.

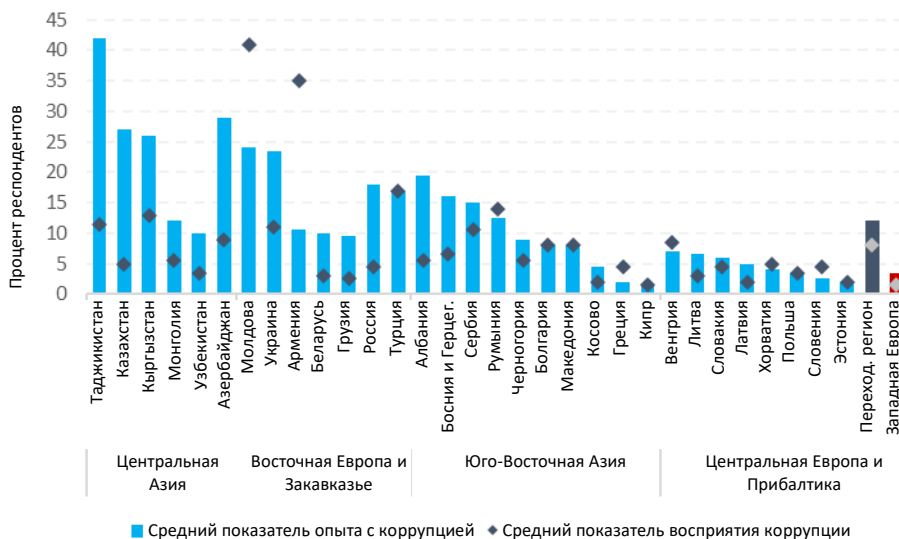
**Большим барьером для социальной сплоченности остается широко распространенная коррупция.** Казахстан занимал 131-ое место из 176 стран в 2016 году по Индексу восприятия коррупции,<sup>83</sup> лишь немного улучшив свою позицию с 2012 года. Из всех респондентов, опрошенных в Казахстане в рамках исследования «Барометр коррупции», 37 процентов назвали коррупцию одной из самых больших проблем в стране.<sup>84</sup> Почти треть пользователей государственных услуг заявили, что платили взятку, чтобы получить доступ к государственным услугам или ускорить их получение. В исследовании «Жизнь в переходный период III» в 2016 году 27 процентов респондентов ответили, что они или члены их домохозяйства делали неофициальные платежи или подарки в течение последних 12 месяцев. Это ставит Казахстан на третье место по наихудшим результатам (после Таджикистана и Азербайджана) среди переходных стран (Рисунок 4.9). По ответам домохозяйств, они делали платежи во всех сферах

<sup>83</sup> Transparency International (2016a).

<sup>84</sup> Transparency International (2016b).

государственных услуг, включая дорожную полицию (47 процентов), суды по гражданским делам (30 процентов), пособия по безработице (30 процентов), государственное здравоохранение (19 процентов), образование (21 процент).<sup>85</sup>

**Рисунок 4.9: Казахстан занимает третье место с конца списка переходных стран по опыту и восприятию коррупции, 2016 г.**



Источник ЕБРР (2016b).

**Правительство признало необходимость кардинальных мер по борьбе с коррупцией, создав Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции и приняв Стратегию по противодействию коррупции в 2014 году.** Меры по борьбе с коррупцией сосредоточены, в основном, на расследованиях, ведущих к уголовному наказанию, которые участились в последние годы. Расследования коснулись и высокопоставленных служащих, включая бывшего премьер-министра, заместителей министров и служащих местных исполнительных органов. Тем не менее, 46 процентов населения оценивают меры государства по борьбе с коррупцией как «плохие».<sup>86</sup>

**Повсеместная погоня за выгодой и покровительство усугубляются политической средой, дающей мало возможности для голоса оппозиции или мнения среднестатистического гражданина.** Казахстан занимает самые низкие позиции среди стран, с которыми проводится сравнение (16-ый перцентиль в мире), по показателям Всемирных индикаторов управления, измеряющим право голоса и подотчетность. Его относительная позиция ухудшилась в течение 2000–2015 годов.

**Эффективные и прозрачные судебные институты крайне важны для надлежащего управления, инвестиций и хорошо функционирующих рынков.** В последние годы Казахстан предпринял широкий спектр мер для преобразования судебной системы. Он стал первой страной в регионе, внедрившей систему суда присяжных по уголовным делам, и принял нормативно-правовую основу ювенальной юстиции, административных судов и службы пробации. Целая серия новых кодексов вступила в действие 1 января 2015 года: Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовно-исполнительный кодекс, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях.

<sup>85</sup> Расчеты Всемирного банка, основанные на обследовании «Жизнь в переходный период III» (ЕБРР 2016b).

<sup>86</sup> ЕБРР (2016b).

**Обеспечение верховенства закона входит в число «пяти институциональных реформ», объявленных в 2015 году** (см. ниже). Введение трехуровневой судебной системы в 2016 году привело к сокращению времени вынесения решения по делу наполовину, при этом более 82 процентов дел было урегулировано при первом слушании. Новый Гражданский процессуальный кодекс, вступивший в силу в январе 2016 года, привел к увеличению количества дел, урегулированных с использованием процедур упрощенного производства и альтернативных мер урегулирования споров, включая медиацию. Разрабатывается электронная модель правосудия.

**Тем не менее, сохраняются проблемы низкого доверия судам, ограниченной судебной независимости и медленного и непрозрачного судебного производства.** По индикатору верховенства права в Индексе трансформации Бертельсмана в 2016 году Казахстан набрал 2,8 из 10 баллов, меньше, чем в других постсоветских странах Евразии. В исследовании «Жизнь в переходный период» 2016 года указывается, что менее половины населения согласны с высказыванием, что в стране действует справедливая судебная система.<sup>87</sup> Все более распространенными, судя по всему, становятся незаконные платежи, в том числе в судах по гражданским делам: в исследовании «Жизнь в переходный период II» в 2010 году 13 процентов респондентов в Казахстане заявили, что обычно или всегда нужны неофициальные платежи, по сравнению с 27 процентами в исследовании «Жизнь в переходный период III». Ситуация с независимостью судов постепенно улучшается: балл Казахстана по этому индикатору в Глобальном индексе конкурентоспособности повысился с 3,3 (94-ое место) в 2012 году до 3,6 (79-ое место) в 2017–2018 годах. Однако нормативно-правовая и институциональная основа гарантированной юридической помощи не соответствует ожиданиям населения и государственных органов: стоимость администрирования высокая; информация и осведомленность ограничены; бенефициары, имеющие право на помощь, но живущие в удаленных и сельских территориях, по сути, отрезаны от юридической помощи, на которую они имеют право.

#### *Децентрализация может быть главным элементом реформ управления*

**В последнее время правительство поощряло гражданское общество, деловые круги и граждан участвовать в разработке законов.**<sup>88</sup> После принятия Закона об общественных советах в 2015 году, при каждом отраслевом министерстве и акимате были образованы общественные советы, состоящие из членов гражданского общества и государственных служащих. Однако на практике часто происходит так, что времени и ресурсов выделяется недостаточно, чтобы консультации были полноценными. Еще не приняты руководящие принципы, обеспечивающие более высокий уровень реагирования и подотчетности перед населением. В 2016 году была введена онлайн-площадка для диалога по законопроектам, но она еще не обрела популярность среди населения и нуждается в целенаправленной кампании по повышению осведомленности и участия.<sup>89</sup> Кроме того, несмотря на стремление к прозрачности, открытости и консультациям с населением представляет разительный контраст на фоне жестких ограничений прав публичного собрания.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> ЕБРР (2016b).

<sup>88</sup> Общественные консультации стали распространенными после широких протестов населения, связанных с земельной реформой в мае 2016 года. Было введено обязательное общественное обсуждение проектов нормативно-правовых актов.

<sup>89</sup> Открытый портал правительства, введенный в действие в 2016 году, содержит пять модулей: открытые данные, открытое законодательство, открытый бюджет, открытый диалог, оценка эффективности государственных органов. В базе данных открытого законодательства содержится 494 нормативно-правовых акта для общественных обсуждений, но получено всего лишь 90 комментариев.

<sup>90</sup> Согласно закону о публичных собраниях, протестующие должны получить разрешение исполнительных органов за 10 дней до проведения какого-либо публичного собрания, превышающего 20 участников. По словам экспертов

**Учитывая необходимость увеличения вовлеченности граждан и национальной территориальной интеграции, концентрация власти в исполнительной ветви все больше воспринимается как препятствие.** В Казахстане обширные полномочия по принятию решений сосредоточены в исполнительной ветви власти. Парламент сосредоточен в основном на законодательстве, которое инициируется правительством после посланий Президента к народу.

**Власти реализовали Концепцию развития местного самоуправления, которая была принята в 2012 году и направлена на приближение исполнения государственных функций к получателям.** Важные исполнительные функции (в образовании, здравоохранении, занятости, охране окружающей среды, архитектуре и строительстве, сельском хозяйстве и управлении земельными ресурсами, т.д.) были переданы с центрального уровня на областной уровень и с областей на районный уровень. Была создана законодательная основа для местного самоуправления. Органами местного самоуправления были определены маслихаты (местные представительные органы), были введены косвенные выборы акимов (руководителей) окружных городов, сельских округов и поселков.<sup>91</sup>

**В пяти институциональных реформах и 100 шагах особое внимание уделяется развитию автономии местных исполнительных органов и местного самоуправления.** Пять институциональных реформ, объявленных в 2015 году, включают следующее: современная и профессиональная государственная служба, верховенство закона, индустриализация и экономический рост, нация единого будущего, прозрачность и подотчетность. Правительство рассматривает дальнейшие реформы для усиления финансовой самостоятельности местных исполнительных органов. Власти уже обязались провести работу по наращиванию местного потенциала в сфере формирования, исполнения и мониторинга бюджета. Другие необходимые меры поддержки включают: повышение местной финансовой самостоятельности; увеличение полномочий; укрепление координации и сотрудничества между местными исполнительными органами и органами местного самоуправления; поддержку вовлеченности граждан.

**Успешная передача полномочий укрепит систему сдержек и противовесов в исполнительной власти, приведет к расширению участия и местного управления.** Необходимо дальнейшее усиление ключевых институтов. Сочетание доминирующей государственной власти и слабых органов гражданского общества означает низкий уровень критического рассмотрения действий влиятельной исполнительной власти. Институты подотчетности, не относящиеся к исполнительной власти, например, Счетный комитет (внешний аудит), омбудсмен, парламентские надзорные органы, нуждаются в усилении для перехода к мировой передовой практике и стандартам.

---

Индекса трансформации Бертельсмана, в разрешении для митингов оппозиции часто отказывают, и, если оно выдается, собрания могут проходить только в удаленных местах вне центра города.

<sup>91</sup> В рамках программы «100 шагов» созданы основы для усиления бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления посредством передачи ряда налоговых и неналоговых поступлений сельским районам.

## 5. Стратегическое направление 4: Продуктивный и гибкий человеческий и природный капитал

*Основой современной демократии и конкурентоспособной экономики являются образованное, здоровое, информированное и вовлеченное население. Казахстан добился улучшений по этим направлениям в течение последнего десятилетия. Однако, чтобы реализовать стремления и решить вызовы, описанные в предыдущих главах анализа, нужно продолжить укрепление человеческого капитала и создать условия, в которых работники и граждане могут быстро адаптироваться к меняющейся экономической, социальной и технологической среде, и в то же время будут иметь возможности для достижения личных результатов. Кроме того, в то время как Казахстан извлек огромную пользу из своего природного богатства, ему нужно будет все больше внимания уделять вопросам устойчивости и эффективности в управлении природными ресурсами, чтобы уменьшить уязвимые места и отрицательные побочные эффекты существующей ресурсоемкой модели роста.*

В настоящей главе изучается роль образования и здравоохранения в создании более продуктивной и стабильной рабочей силы, роль социальной защиты в облегчении нарушения экономических связей, роль управления природными ресурсами в преобразовании богатства и экологической устойчивости.

### 5.1 Образование и развитие навыков для достижения желаемых результатов рынка труда

**Продолжение модернизации человеческого капитала обязательно необходимо, чтобы трудовые ресурсы страны могли адаптироваться к меняющимся условиям рынка труда.** Видение Казахстана о высококонкурентоспособной и продуктивной экономике, предусмотренное стратегией «Казахстан-2030», требует трудовых ресурсов с гибкими навыками для адаптации к структурным сдвигам в экономике, быстрым технологическим изменениям и массивным потокам информации. На самом деле, трудовой рынок Казахстана уже переживает сдвиг с рабочих мест, предназначенных для малоквалифицированных работников (рутинный и ручной труд), к квалифицированному труду (нерутинные когнитивные задачи). Это означает необходимость проведения детальной оценки систем образования и обучения в стране и их связей со спросом на трудовые ресурсы.

**Демографические изменения подчеркивают важность образования и развития навыков.** После резкого падения в 1990-ых годах, уровень рождаемости вырос до рекордной отметки в 2008 году. В настоящее время четверть населения – это дети школьного возраста (младше 15 лет), для сравнения в ОЭСР это одна пятая часть населения в среднем. Прогнозируется, что население школьного возраста в Казахстане будет расти более чем на 20 процентов в течение 2015-2030 годов. Это создаст сложности для мощности школьной системы и работы по повышению качества. В то же время, молодежный бугор дает беспрецедентную возможность ускорить рост и снизить бедность (см. Вставку 1.3 в Главе 1). Чтобы извлечь выгоды из этого демографического бонуса, Казахстан может уже сегодня начать действовать и развивать человеческий капитал своей молодежи.

#### *Образование и навыки – важные определяющие факторы результатов рынка труда*

**Образование, которое наделяет востребованными навыками – безусловно, самый важный определяющий фактор результатов рынка труда и, следовательно, результатов по уровню дохода и бедности.** В то время как у 33 процентов членов домохозяйств в наиболее обеспеченных 60 процентах населения имеется профессиональное (техническое



профессиональное или высшее) образование, среди наименее обеспеченных 40 процентов населения этот показатель равен всего лишь 20 процентам. Среди наименее обеспеченных 40 процентов домохозяйств – более высокая доля малоквалифицированных работников, имеющих образование на уровне старших классов средней школы, чем среди наиболее обеспеченных 60 процентов домохозяйств (63 процента по сравнению с 56 процентами), на уровне основного среднего образования (14 процентов по сравнению с 9 процентами), и на уровне начального образования или ниже (4 процента по сравнению с 2 процентами).

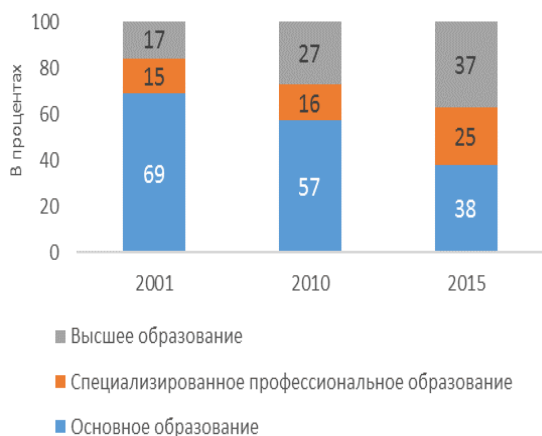
**Повышение уровня образования имеет принципиальное значение для создания возможностей для более качественных и более высокооплачиваемых рабочих мест.** Несмотря на низкий национальный уровень безработицы, уровень бедности среди населения с основным средним образованием или ниже (9 процентов) вдвое выше, чем в среднем среди населения со специализированным профессиональным или высшим образованием. Более того, 60 процентов работников с уровнем образования ниже среднего являются самозанятыми, и большинство из них работает в сельском хозяйстве. Доля самозанятости снижается среди населения со средним образованием, но всего лишь до около 50 процентов. Профессиональное образование, особенно специализированное профессиональное образование, значительно снижает долю самозанятости, до менее 30 процентов. Эта динамика отношения между уровнем образования и видами занятости также отражается в заработной плате. Разница в заработной плате при наличии образования на уровне старших классов средней школы по отношению к общему среднему образованию и ниже небольшая, всего лишь 7–12 процентов, но она увеличивается до 39-48 процентов при наличии среднего или высшего профессионального образования.

**Проблемы квалификации кадров тесно связаны с проблемами территориального характера, что усугубляет недостатки спроса в сельских частях Казахстана.** Уровень образования рабочей силы в сельском Казахстане, особенно в секторе сельского хозяйства, заметно отличается от уровня образования городской рабочей силы. Число самозанятого населения, имеющего образование выше среднего, в сельской местности вдвое меньше (37 процентов), чем в городе (70 процентов). На самом деле, уровень образования самозанятого населения в городах примерно такой же, как у наемных работников, 75 процентов которых имеют образование выше основного среднего (Рисунок 5.1). Таким образом, устранение пробелов в уровне образования и стимулирование создания рабочих мест за пределами городов Алматы и Астаны, а также облегчение переселения работников в регионы или отрасли, обеспечивающие занятость, будет иметь центральное значение для устранения территориальных различий, определяющих уровень бедности и проблемы социальной интеграции.

*Есть существенные улучшения в результатах образования, но сохраняются пробелы и неравенство*

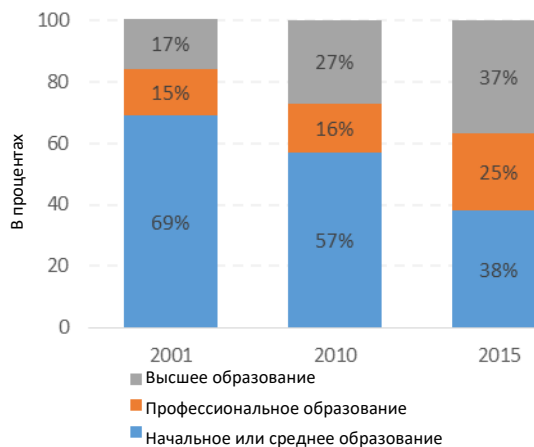
**Уровень образования рабочей силы быстро растет.** Казахстан достиг практически всеобщего охвата начального и среднего образования, укрепляя базу человеческого капитала для потока будущих кадров. Техническое профессиональное и высшее образование тоже поддерживало высокие уровни зачисления в течение десятилетия. В результате, доля молодежи (в возрасте 15–28) с образованием выше среднего удвоилась с 32 процентов в 2001 году до 62 процентов в 2015 году (Рисунок 5.2).

**Рисунок 5.1: Структура занятости в Казахстане отличается в зависимости от уровня образования и местонахождения, 2015 г.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Рисунок 5.2: Уровень образования молодежи (в возрасте 15–28 лет) в Казахстане увеличился, 2001, 2010 и 2015 гг.**



Источник данных: Комитет РК по статистике.

**Наблюдается заметное улучшение качества образования по математике и естественнонаучным дисциплинам.** В период между 2009 и 2012 годом в результатах 15-летних обучающихся по математике и естественнонаучным дисциплинам в исследовании Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) ОЭСР было достигнуто улучшение, эквивалентное более полугоду обучения (Рисунок 5.3).<sup>92</sup> Аналогичным образом, в Казахстане отмечено большое увеличение в достижениях восьмиклассников, как по математике, так и по естественнонаучным дисциплинам в Международном сравнительном мониторинговом исследовании качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS) после того, как он впервые принял участие в 2011 году. В результате восьмиклассники стран заняли седьмое место по математике и девятое по естественнонаучным дисциплинам из 39 стран в 2015 году. Кроме того, в Казахстане не наблюдается статистически значимых различий в гендерном аспекте между мальчиками и девочками в уровневых показателях математических компетенций. В целом, результаты Казахстана намного превышают результаты некоторых стран ОЭСР, хотя они пока еще не дотягивают до среднего уровня ОЭСР

**Ахиллесова пята системы образования Казахстана – чтение, особенно среди мальчиков, которые в своих результатах отстают от девочек примерно на один год обучения.** Балл Казахстана по чтению в исследовании PISA с 2009 до 2012 года улучшился незначительно, и разница со средним показателем по ОЭСР в 2012 году была эквивалентна 2,5 годам обучения. Примерно у 57 процентов, казахстанских обучающихся недостаточно развиты базовые навыки чтения. Учащиеся учреждений технического и профессионального образования отстают от своих ровесников, обучающихся в общеобразовательных школах, более чем на 1,5 года обучения.

**Сохраняются социально-экономические, демографические и географические различия в результатах образования.** Результаты PISA за 2012 год указывают на разницу в 1,5 года обучения между обучающимися из семей, относящихся к наиболее обеспеченному и наименее обеспеченному социально-экономическому квинтилю населения, а также между обучающимися в школах с русским (выше) и казахским (ниже) языком обучения. В исследовании

<sup>92</sup> Группа Всемирного банка (2014с). Казахстан участвовал в PISA 2015, но согласно ОЭСР, «в Казахстане местные кодировщики были снисходительными в проверке. В связи с этим, задания, закодированные людьми, не соответствовали стандартам PISA и были исключены из международных данных. В результате, данные по Казахстану могут быть несопоставимыми с другими странами или результатами Казахстана за предыдущие годы» (ОЭСР 2016).

TIMSS большинство улучшений в результатах восьмиклассников по математике между 2012 и 2015 годом были отмечены среди учащихся из домохозяйств, относящихся к 10 процентам наиболее обеспеченного населения, опережая большой контингент отстающих учащихся (Рисунок 5.4), преимущественно из сельской местности и малообеспеченных домохозяйств.

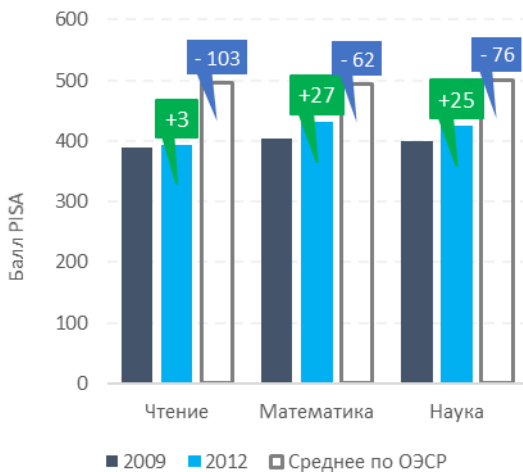
**Эти проблемы неравенства находят отражение и при переходе учащихся на ступень высшего образования.** Исследование, проведенное Национальным центром образовательной статистики и оценки, показало, что баллы Единого национального тестирования (которое определяет право на бесплатное высшее образование и доступ к финансовой помощи) коррелируются с региональными показателями бедности: баллы самые высокие в среднем в городах Астане и Алматы и значительно ниже в областях с высокими показателями бедности.<sup>93</sup> Более 90 процентов молодежи в городах Астане и Алматы получили ту или иную форму высшего образования, в то время как в Жамбылской, Алматинской и Восточно-Казахстанской областях этот показатель не достигает 50 процентов. Учитывая воздействие высшего образования на результаты рынка труда, такое неравенство в достижениях образования может усилить социально-экономические и территориальные различия.

**Ярко выраженные различия в направлениях подготовки на среднем и профессиональном уровне приводят к сильному разделению профессий на "женские" и "мужские".** Юноши намного чаще обучаются техническим профессиям и изучают такие предметы, как энергетика, транспорт, строительство, а то время как девушки преобладают в традиционных «женских» направлениях подготовки, таких как гуманитарные науки, медицина, образование. В 2011 году юноши составляли 90 процентов, учащихся в профессиональных училищах и колледжах, специализирующихся на таких предметах, как нефть и газ, геология, электротехника, транспорт, строительство. Более двух третей студентов вузов, специализирующихся на естественных науках, - мужчины, в то время как 75 процентов студентов, специализирующихся на гуманитарных науках, и 90 процентов студентов, специализирующихся на медицине, - женщины. Это разделение в выборе направления образования способствует высокому уровню разделению профессий на "женские" и "мужские", при этом женщины сосредоточены на низкооплачиваемых рабочих местах в государственном и социальном секторе, в то время как мужчины сосредоточены в более высокооплачиваемых секторах.

---

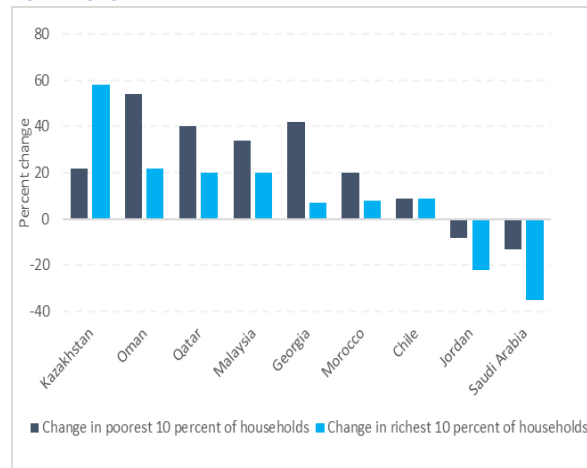
<sup>93</sup> НЦОСО (2014).

**Рисунок 5.3: Несмотря на улучшения, результаты казахстанских учащихся по математике и чтению в исследовании PISA 2009 и 2012 годов ниже средних результатов по ОЭСР**



Источник данных: Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся ОЭСР (PISA), 2009 и 2012 гг.

**Рисунок 5.4: Улучшения в результатах восьмиклассников по математике в исследовании TIMSS были намного выше среди наиболее обеспеченных 10 процентов домохозяйств, чем среди наименее обеспеченных 10 процентов домохозяйств, 2011–2015 гг.**



Источник данных: Международное сравнительное мониторинговое исследование качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS), 2011 и 2015 гг.

### Развитие подхода «жизненного цикла» для адаптации навыков

**Правительство все больше подчеркивает важность адаптации навыков.** Оно стремится обеспечить, чтобы работники могли быстро реагировать на меняющиеся технологии и потребности рынка труда, которые трудно спрогнозировать, а также чтобы система образования могла производить кадры с соответствующими базовыми навыками. Необходимо прививать некогнитивные и социально-эмоциональные, гибкие навыки и внедрять подход «жизненного цикла» к образованию и развитию навыков, начиная с дошкольного образования и развитие навыков для перехода учащихся на рынок труда.

**Важнейшей отправной точкой является укрепление дошкольного образования.** Опыт других стран показывает связь между воспитанием и образованием детей младшего возраста и более высокими когнитивными навыками, и показателями развития, особенно среди детей из наиболее неблагополучных семей.<sup>94</sup> И, хотя благодаря государственному-частному партнерству, доступ к дошкольному образованию был расширен в последние годы, результаты Казахстана по-прежнему ниже среднего уровня стран ОЭСР (73 процента в Казахстане и 90 процентов у стран ОЭСР). Еще одной проблемой является подбор кадров, обусловленный снижением статуса профессии учителя в отношении оплаты и условий труда. В Государственной программе развития образования и науки на 2016-2019 годы признается дефицит и поставлены высокие цели до 2020 года: обеспечить охват детей до 100 процентов; увеличение доли учителей высшей категории в дошкольном образовании до 50 процентов; увеличение доли мест в частных дошкольных организациях до 35 мест, доли дошкольных организаций, создавших условия для воспитания и обучения детей с особыми образовательными потребностями до 30 процентов

**Доступ к дошкольному образованию выравнивается по всей стране.** В 2010 году, когда средний охват дошкольного образования среди детей в возрасте 1-6 лет по всей стране был равен 41,6

<sup>94</sup> ОЭСР и Группа Всемирного банка (2015).

процента, в Южно-Казахстанской области он составлял всего лишь 17,7 процента, а в Костанайской области – 90,8 процентов. Однако уже в 2016 году средний показатель по стране был равен 64,5 процентам, а наиболее низкий показатель в разрезе регионов превысил отметки 50 процентов, который был отмечен в городе Астана (51 процент). Это, вероятнее всего, связано с внутренними миграционными и демографическими причинами. Если в 2010 году в городах охват дошкольным образованием среди детей в возрасте 1-6 лет составлял 47,7 процентов, а в сельской местности 34,6 процентов, то в 2016 году охват был равен 57,7 и 42,3 процентам соответственно. Была обновлена программа дошкольного воспитания и обучения с акцентом на развитие когнитивных навыков. Апробация программы проведена на базе 77 детских садов. Разработана и внедрена система индикаторов отслеживания развития умений и навыков у детей в дошкольных организациях. Но, нужно отметить, что до сих пор не была проведена комплексная оценка результатов образования, особенно по готовности к начальной школе, а без такой оценки не ясно, дают ли дополнительные инвестиции какие-то результаты.

**Программы высшего образования должны лучше соответствовать меняющимся требованиям рынка труда.** В частности, Казахстану необходимо переориентировать преподавание и обучение на навыки, знания и компетенции 21-го века, готовящих выпускников к рынку труда и обучению на протяжении всей жизни.<sup>95</sup> Для этого нужно, чтобы программа высшего образования, методы преподавания и оценивания лучше соответствовали нуждам работодателей. На сегодняшний день большую автономию дали высшим учебным заведениям, чтобы более четко определять образовательный процесс и институциональные механизмы, и разрабатывать учебный план с учетом профессиональной подготовки. В вузах преобладают преподаватели с образованием, эквивалентным магистратуре (51 процент), и всего лишь 12 процентов – образование, эквивалентное PhD. Эти показатели примерно одинаковы в государственных и частных заведениях, но распределение между регионами неравномерное.

**Модернизация системы профессионального обучения крайне необходима для улучшения соответствия навыков.** У большого числа выпускников, поступающих на рынок труда каждый год из профессиональных колледжей и вузов, нет навыков, необходимых для удовлетворения потребностей быстро диверсифицирующейся и модернизирующейся экономики. Это несоответствие между предложением и спросом на трудовые ресурсы связано с учебными программами, которые ориентированы, главным образом, на предложение, слабыми связями между поставщиками образования и обучения и рынком труда, устаревшими стандартами образования, учебными программами, которые не основаны на анализе профессий и функций, недостаточным вниманием принципам образования на протяжении жизни. С 2012 года Казахстан приступил к модернизации системы профессионального образования и обучения, чтобы привести ее в соответствие с потребностями рынка труда.<sup>96</sup> Однако в стране еще нет функционирующей и независимой системы квалификаций.

**На фоне переориентирования рынка труда с ручного труда на квалифицированный, крайне важным становится обучение на протяжении всей жизни.** У работающих людей – мало возможностей для обучения, переобучения и повышения квалификации. В 2013 году всего лишь 3,4 процента работников прошли курсы обучения, переобучения или повышения квалификации в течение предшествовавших 12 месяцев.<sup>97</sup> Профессиональная подготовка по месту работы

---

<sup>95</sup> ОЭСР (2017).

<sup>96</sup> Для системного и структурированного описания квалификаций по уровням в Казахстане утверждена Национальная рамка квалификаций (НРК), совместимая с Европейской рамкой квалификаций. В период до 2020 года будут разработаны 550 профстандартов, что позволит охватить множество профессий по всем восьми уровням НРК.

<sup>97</sup> Оценка отличается в зависимости от того, кто отвечает на вопросы в обследовании, работники или компании, но совпадает в том, что возможностей обучения много. По результатам Обследования бизнес-среды и эффективности предприятий 2013 года, официальное обучение предлагали всего лишь 30 процентов всех компаний, и только 20 процентов мелких компаний (5–19 работников).

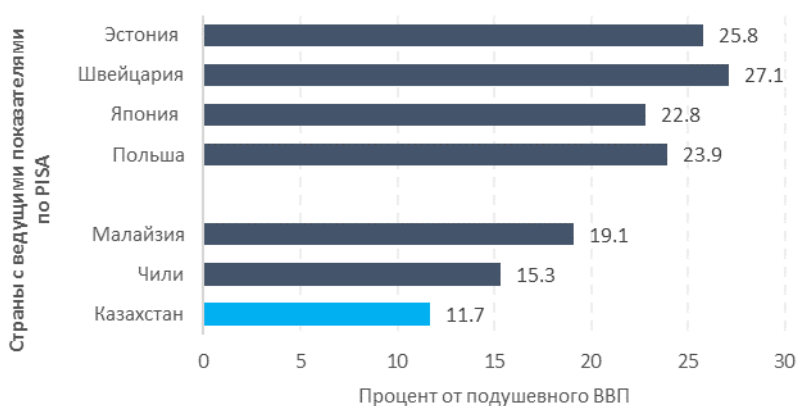
должна рассматриваться как неотъемлемая часть не только профессионального развития, но и как общее развитие на работе и не только.

*Необходимо увеличить финансирование и повысить автономию для получения более высоких и инклюзивных результатов*

**Расходы на образование на одного учащегося необходимо увеличить.** За последние 10 лет расходы Казахстана на образование увеличивались в 5 раз. Ежегодно объем финансирования не опускался ниже планки 3 процентов от ВВП. Доля расходов от ВВП на среднее образование в Казахстане находится примерно на одном уровне со странами ОЭСР. Однако если учитывать расходы на одного учащегося, составляющие 11,7 процента ВВП на душу населения, то они не достигают и половины уровня расходов в ведущих странах исследования PISA (Рисунок 5.5). Другие страны с уровнем дохода выше среднего с похожими показателями экономического развития, например, Чили и Малайзия, тоже направляют намного больше ресурсов на образование, чем Казахстан.<sup>98</sup>

**В Казахстане – высокоцентрализованная, директивная система образования, оставляющая мало автономии или подотчетности на нижних уровнях системы.** У школ – мало административных и финансовых полномочий.<sup>99</sup> В исследовании, проведенном в 2013 году, было установлено, что стране необходимо усилить участие родителей в управлении школами и повысить подотчетность перед заинтересованными сторонами.<sup>100</sup> В последние годы Министерство образования и науки пыталось повысить прозрачность при помощи официального веб-сайта, но необходимы дополнительные системные меры. Попечительские советы еще не функционируют в полном объеме, так как отмечается недостаточность влияния родителей и отсутствие четкого разграничения ответственности по ключевым вопросам управления бюджета и персонала, оценки деятельности преподавателей и успеваемости учащихся. Функции системы инспектирования школ необходимо пересмотреть, предусматривая переход от контроля к обеспечению качества и поддержки мер по повышению отчетности и автономии в обеспечении образования для всех.

**Рисунок 5.5: Расходы на образование на одного ученика в Казахстане намного ниже, чем в других странах, с которыми проводится сравнение, 2015 г.**



Источник данных: ОЭСР и Группа Всемирного банка (2015).

<sup>98</sup> В целях уравнивания государственных расходов на ученика, независимо от места жительства, осуществляется на экспериментальной основе апробация подушевого финансирования в городских школах, внедрение которой запланировано на 2019 год.

<sup>99</sup> ОЭСР и Группа Всемирного банка (2015).

<sup>100</sup> Группа Всемирного банка (2013с)

## 5.2 Здравоохранение для более качественной жизни и более качественной рабочей силы

С учетом старения населения, крайне важным является решение проблем здравоохранения, не только для повышения качества жизни, но и для того, чтобы работники могли стабильно повышать свою производительность.

*Результаты здравоохранения отстают от экономических достижений страны, несмотря на недавние улучшения*

**Достижения здравоохранения не соответствуют экономическим результатам страны.** Казахстан, где ожидаемая продолжительность жизни при рождении равна всего лишь 68,1 лет среди мужчин, отстает от других стран, с которыми проводится сравнение (за исключением России). Это почти на 10 лет меньше среднего показателя по ОЭСР (Рисунок 5.6). За исключением смертности от рака среди населения в возрасте до 65 лет, другие показатели здравоохранения отстают от показателей стран с похожими социально-экономическими условиями (Таблица 5.1). Уровень младенческой смертности, смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, смертности от рака шейки матки (предотвратимой в хорошо работающих системах здравоохранения) существенно выше в Казахстане. На травмы приходится более 70 процентов утраченных лет жизни с поправкой на длительность инвалидизации (DALY) среди молодежи (младше 39 лет). Две из 10 ведущих причин продолжительности жизни с поправкой на инвалидность в 2010 году не входили в десятку в 1990 году: хроническое обструктивное заболевание легких и цирроз печени, особенно распространенные среди мужчин, что отражает влияние потребления алкоголя и табака на общее состояние здоровья. Существующие социальные модели находят отражение в гендерном насилии, которому, согласно исследованию, проведенному в 2010 году, подвергалось более половины женщин в Казахстане.<sup>101</sup>

**Тем не менее, некоторые результаты здравоохранения улучшились.** Продолжительность жизни среди мужчин увеличилась на восемь лет с 2005 года, быстрее, чем во всех других странах, с которыми проводится сравнение (хотя с намного более низкого исходного уровня; см. Рисунок 5.6). Уровень материнской смертности снизился с почти 90 (на 100 000 живорожденных детей) в 1997 году (втрое выше среднего показателя по ОЭСР и самый высокий показатель среди всех стран, с которыми проводится сравнение) до 12 к 2015 году (ниже среднего показателя по ОЭСР) (Рисунок 5.7). Младенческая смертность тоже резко снизилась, с 44,7 на 1 000 живорожденных детей в 1990 году до 12,6 в 2015 году. Дальнейшее улучшение результатов здравоохранения имеет большое значение не только для качества жизни, но и для производительности и сокращения бедности. Например, низкие результаты здравоохранения могут отчасти объяснять низкий типичный возраст выхода с рынка труда в Казахстане. А низкая продолжительность жизни среди мужчин может способствовать тому, что уровень бедности среди женщин пенсионного возраста – один из самых высоких.

---

<sup>101</sup> <http://www.stopvaw.org/kazakhstan>.

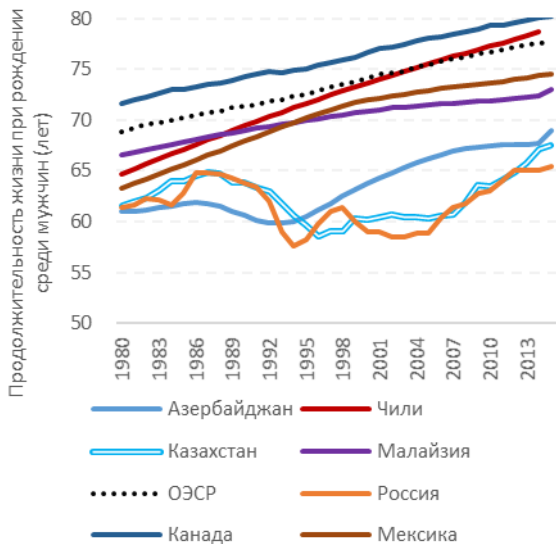
**Таблица 5.1: Результаты здравоохранения в Казахстане и других странах, последние имеющиеся данные**

Показатель	Казахстан	Беларусь	Болгария	Хорватия	Эстония	Венгрия	Сербия
Реальный ВВП (тысяч долл. США ППС на душу населения)	13,7	15,3	16	21	23,6	22	11,8
Уровень младенческой смертности	8,59	4,7	7,8	3,6	2,4	4,9	6,2
Смертность от сердечно-сосудистых заболеваний в возрасте до 65 лет (на 100 000 человек населения)	178,92	191,3	148	60,8	80,6	92,9	84,7
Смертность от рака в возрасте до 65 лет (на 100 000 человек населения)	88,16	93,1	85,8	90,6	78,6	122,4	103,2
Смертность от рака шейки матки (на 100 000 человек населения)	3,6	5,1	7,3	3,4	7,4	6,2	9,3

*Источник данных: Региональный офис Всемирной организации здравоохранения в Европе, Европейская база данных «Здоровье для всех», Комитет РК по статистике.*

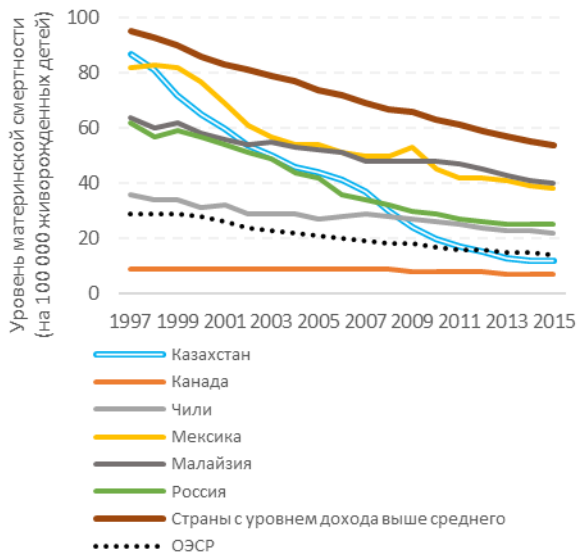


Рисунок 5.6: Казахстан отстает от других стран по показателю продолжительности жизни при рождении среди мужчин, 1980–2015 гг.



Источник данных: Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития.

Рисунок 5.7: Казахстан добился больших улучшений в снижении уровня материнской смертности, 1997–2015 гг.



Источник данных: Всемирная организация здравоохранения (2015); смоделирован.

### Различия в доступе и результатах здравоохранения все еще велики

Средние национальные результаты здравоохранения скрывают за собой тревожащие региональные различия в доступе и использовании услуг здравоохранения, в результатах здравоохранения, и в расходах из собственных средств пациентов. Например, в 2015 году в г. Алматы число врачей на 100 000 человек населения втрое превышало число врачей в Алматинской области; смертность от сердечно-сосудистых заболеваний в Карагандинской области вдвое превышала средний показатель по стране и более чем в пять раз превышала показатель по Мангистауской области; материнская смертность в Атырауской области была на 70 процентов выше среднего показателя по стране и в пять раз выше показателя по Северо-Казахстанской области (Таблица 5.2). На самом деле, исключая продолжительность жизни, различия между областями в результатах и услугах, показанных в Таблице 5.2, были больше в 2015 году, чем в 2000 году.

Таблица 5.2: Некоторые результаты и услуги здравоохранения в Казахстане, по областям, 2000 и 2015 гг.

	Продолжительность жизни при рождении			Материнская смертность			Смертность от сердечнососудистых заболеваний			Смертность от рака			Число врачей на 100 000			Количество педиатрических коев на 10 000		
	2000	2015	Δ ('00-15)	1998-00	2013-15	Δ ('00-15)	2000	2015	Δ ('00-15)	2000	2015	Δ ('00-15)	2000	2015	Δ ('00-15)	2000	2015	Δ ('00-15)
Акмолинская	64.3	70.7	10%	71	17	-76%	608	310	-49%	158	127	-20%	26.6	29.6	11%	14.3	11.7	-18%
Актюбинская	63.9	72.3	13%	85	10	-88%	484	183	-62%	132	84	-36%	42.3	43.6	3%	9.6	7.9	-18%
Алматинская	66.8	71.9	8%	51	7	-86%	485	152	-69%	106	72	-32%	19.7	24.1	22%	7.5	7.9	5%
Атырауская	64.4	72.5	13%	76	21	-73%	341	129	-62%	106	95	-11%	30.1	28.8	-4%	13.5	9.9	-27%
ВКО	64.5	70.8	10%	99	9	-91%	641	234	-63%	167	139	-17%	34.6	42.1	22%	10.6	8.8	-17%
Жамбылская	65.5	71.9	10%	75	12	-84%	435	190	-56%	97	89	-8%	25.4	27.5	8%	11.6	11.2	-3%
ЗКО	65.3	72.1	10%	54	10	-81%	537	221	-59%	143	98	-32%	32.4	30.8	-5%	12.2	10.6	-13%
Карагандинская	64.1	70.8	10%	57	16	-71%	626	368	-41%	147	100	-32%	41.6	45.3	9%	15.0	10.1	-33%
Кызылординская	65.6	72.0	10%	36	20	-46%	314	135	-57%	98	83	-15%	30.8	31.4	2%	13.4	11.0	-18%
Костанайская	64.9	70.6	9%	97	8	-92%	584	186	-68%	159	96	-40%	23.9	25.8	8%	11.1	9.6	-14%
Мангистауская	64.2	73.2	14%	116	12	-89%	291	68	-77%	88	63	-29%	35.7	29.4	-18%	13.7	8.8	-36%
Павлодарская	64.8	71.5	10%	66	16	-76%	501	248	-50%	154	146	-5%	33.5	38.3	14%	13.0	11.4	-12%
СКО	65.0	70.6	9%	60	4	-93%	573	318	-44%	182	145	-20%	23.0	30.7	33%	12.6	11.6	-8%
ЮКО	67.3	72.3	7%	66	13	-81%	353	147	-58%	67	61	-9%	26.1	31.0	19%	11.0	10.1	-8%
г. Алматы	67.8	75.2	11%	52	13	-75%	574	140	-76%	168	96	-43%	61.7	74.7	21%	19.5	11.2	-43%
г. Астана	69.2	74.8	8%	67	11	-83%	383	157	-59%	148	96	-35%	67.8	87.1	28%	18.4	20.9	14%
<b>Республика Казахстан</b>	<b>65.5</b>	<b>72.0</b>	<b>10%</b>	<b>68</b>	<b>12.4</b>	<b>-82%</b>	<b>502</b>	<b>194</b>	<b>-61%</b>	<b>130</b>	<b>94</b>	<b>-28%</b>	<b>33</b>	<b>39.5</b>	<b>20%</b>	<b>12.4</b>	<b>10.5</b>	<b>-15%</b>
<b>Коэффициент вариации</b>	<b>2.3%</b>	<b>1.9%</b>		<b>29.3%</b>	<b>36.1%</b>		<b>24.2%</b>	<b>40.2%</b>		<b>25.7%</b>	<b>27.1%</b>		<b>38.5%</b>	<b>45.8%</b>		<b>23.3%</b>	<b>27.5%</b>	

Источник: <http://medinfo.kz/medstat.jsp>

Примечание: Материнская смертность показана в виде среднего уровня за три года, чтобы сгладить существенные межгодовые вариации.

**Финансовые барьеры для доступа тоже вызывают беспокойство.** Общий объем расходов здравоохранения на душу населения увеличивался с середины 1990-ых годов, достигнув 538,8 долл. США в 2014 году. Хотя государственные расходы на здравоохранение по отношению к ВВП резко увеличились, с 1,8 процента в 2007 году до 2,4 процента в 2014 году, расходы пациентов из собственных средств тоже выросли, с 43,3 процента до 45,1 процента за тот же период времени. Эта доля более чем втрое превышает средний показатель по ОЭСР (13,6 процента в 2014 году). Согласно недавней оценке Всемирного банка и Министерства здравоохранения, расходы на здравоохранение, которые понесли наименее обеспеченные 40 процентов населения в 2013 году, превысили 10 процентов от общей суммы непродовольственных расходов домохозяйства за 12 месяцев.

**Эти результаты подчеркивают важность повышения качества и справедливости распределения медицинских услуг.** Реформа сектора – один из главных компонентов стратегии «Казахстан-2050», предусматривающей модернизацию здравоохранения путем внедрения стандартов по клиническим протоколам, медицинскому оборудованию и медицинскому снабжению во всех учреждениях здравоохранения.

### Устойчивости результатов здравоохранения угрожают бюджетные и экологические факторы

**В целях решения вопросов устойчивости бюджета, правительство планирует внедрить систему обязательного социального медицинского страхования, которая позволит перейти от бюджетной модели к смешанной модели финансирования системы здравоохранения.** Фонд социального медицинского страхования (ФСМС) был образован в сентябре 2016 года в виде некоммерческого акционерного общества при Министерстве здравоохранения. Закон об обязательном социальном медицинском страховании (ОСМС) принят в ноябре 2015 года, где были установлены ставки взносов в систему и сроки их введения, начиная с 2017 года.<sup>102</sup>

**Перенос сроков по ОСМС дает возможность использовать полученное время, чтобы создать условия для успешной реализации, и избежать ошибки, которые привели к краху предыдущей**

<sup>102</sup> Реализация ОСМС была отложена, однако, в 2017 году был принят закон, предусматривающий перенос сроков начала оплаты взносов физических лиц (наемные работники, самозанятые) и взносов государства за льготные категории населения с 1 января 2018 года на 1 января 2020 года. Соответственно, срок начала предоставления медицинской помощи участникам ОСМС теперь определен с 1 января 2020 года.

**системы, обрушившийся в 1998 году.** В ответ на экономические сложности и требования объединения работодателей, в проекте поправок предусматривается снижение ставки социального налога на 1,5 процента, в результате чего нагрузка на работодателей сохранится на прежнем уровне. Недавно проведенный анализ показывает, что в первоначальной модели уже был риск нехватки финансирования в системе обязательного медицинского страхования и потребность в дополнительном финансировании в течение первых двух лет. Таким образом, снижение ставки взноса, скорее всего, повысит риск того, что система здравоохранения будет по-прежнему испытывать дополнительную потребность в финансировании.

**Экологические факторы, в частности загрязнение воздуха, тоже угрожают устойчивости результатов здравоохранения.** В то время как загрязнение наружного воздуха несет существенные затраты для экономики в результате снижения производительности и дополнительных расходов на здравоохранение, они меркнут в сравнении с прямым влиянием на состояние здоровья. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в мире, уровень смертности, связанной с загрязнением воздуха в домах и загрязнением окружающего воздуха, был равен 93,3 на 100 000 человек населения в 2012 году, в то время как DALY, связанные с загрязнением окружающего воздуха, были равны 269 757.<sup>103</sup> Согласно оценке ВОЗ, загрязнение воздуха взвешенными частицами ежегодно приводит к 2 800 преждевременных смертей и обходится экономике более 1,3 миллиарда долларов США (или 0,9 процента ВВП) дополнительных расходов на здравоохранение. Снижение концентрации взвешенных частиц хотя бы на 1 микрограмм на кубический метр может сэкономить 57 миллионов долларов США расходов на здравоохранение в год за счет уменьшения уровня преждевременной смертности и повышения производительности работников. Неэкономические последствия включают преждевременную смертность, боль и страдания, вызванные болезнью. Имеющиеся факты показывают, что загрязнение воздуха в Казахстане имеет серьезные последствия для здоровья населения и окружающей среды, особенно в городах и высоко индустриализированных зонах.<sup>104</sup>

### 5.3 Социальная защита для уменьшения бедности и повышения производительности

*Охват социальной защиты является разрозненным и недостаточным, использование проверки на нуждаемость минимальное*

**Хорошая система социальной защиты крайне важна для уменьшения бедности и повышения продуктивного потенциала людей, чтобы остановить бедность, преследующую одно поколение за другим.** Система социальной защиты Казахстана разрознена, причем ее большая часть не основана на проверке нуждаемости. Казахстан потратил примерно 1,2 процента ВВП (506 миллиардов тенге) на систему социальной защиты в 2014 году, при этом почти 60 процентов этой суммы предназначалось для социальных пенсий по возрасту (Таблица 5.3). Социальные пособия, специальные пособия и пособия для семей с детьми – три основные программы,

<sup>103</sup> Данные в этом абзаце взяты из базы Глобальной обсерватории здравоохранения (Всемирная организация здравоохранения 2017).

<sup>104</sup> На основании данных стационарных постов Казгидромет, Министерством здравоохранения Республики Казахстан в 2017 году была проведена предварительная оценка риска влияния на здоровье населения городов Алматы и Астана пылевых частиц PM10 и PM2,5 содержащихся в атмосфере, с разработкой Карт риска. Это необходимо для обоснования приоритетных мероприятий и принятия управленческих решений по охране окружающей среды и здоровья населения. По результатам проведенной оценки, сделаны следующие выводы: (1) на территории Казахстана выявлены зоны риска нарушений функций органов дыхания, одной из причин которых возможно воздействие пылевых фракций атмосферного воздуха. Появление такого риска требует принятия мероприятий по снижению риска; (2) зоны высокого и умеренного риска выявлены в отдельных городах Республики Казахстан. Появление такого риска в большинстве наблюдаемых городов Казахстана требует разработки и проведения плановых оздоровительных мероприятий, что предусматривается в период до 2022 года.

основанные на категории населения. Программа социальных пособий предусматривает выплату пособия по инвалидности, пособия в связи с потерей кормильца, а также пособие по возрасту для тех, кто, достигнув пенсионного возраста, не имеет права на пенсионные выплаты из накопительной системы, или чья пенсия не достигает гарантированного минимума. Специальные пособия – это монетизированные пособия и субсидии, ранее известные как «льготы». В 2014 году программы, основанные на проверке нуждаемости, составляли всего лишь около 1 процента расходов на социальную защиту.<sup>105</sup> Из всех этих программ, адресная социальная помощь (АСП) является программой «последней надежды», обеспечивающей гарантированный минимальный доход в виде денежных выплат семьям, чей средний подушевой месячный доход не достигает 40 процентов прожиточного минимума.

**По охвату системы социальной защиты Казахстан находится в нижнем диапазоне стран с уровнем дохода выше среднего в Европе и Центральной Азии.** При существующем уровне взносов, система социальной защиты недостаточна для охвата большинства бедных (Рисунок 5.8). Социальную помощь в той или иной форме (на основе категории или проверки нуждаемости)<sup>106</sup> получает примерно 25 процентов населения. АСП получает всего лишь около 1 процента населения из-за низкого порогового значения, установленного для получения этой помощи. Это пороговое значение основано на прожиточном минимуме, определяемом путем расчета продовольственной потребительской корзины с прибавлением «прожиточной суммы» непродовольственного потребления. АСП, составляющая 40 процентов этого прожиточного минимума, в настоящее время равна примерно 310 тенге на человека в день, или около 1 доллара США.<sup>107</sup> Такое пороговое значение для получения помощи «последней надежды» слишком низкое для страны со средним уровнем дохода, такой, как Казахстан.

**Таблица 5.3 Расходы на социальную защиту в Казахстане, по категориям, 2014 г.**

Общая категория	Категория	Расходы (млн. тенге)	% ВВП
Семья, материнство, поддержка детей	1. Пособие для семьи и детей (включая пособия для сирот и уязвимых детей)	104 901	0,257
Специальные пособия, социальная помощь бедным	2. Адресная социальная помощь для бедных (адресная социальная помощь и условные денежные выплаты)	1 824	0,004
	3. Жилищная помощь / помощь в оплате коммунальных услуг	2 688	0,007
Социальные пособия, государственная поддержка от социальных рисков	4. Денежная помощь в чрезвычайных случаях	0	0
	5. Социальные пенсии по возрасту	232 573	0,571
	6. Социальные пенсии по инвалидности, пособия, льготы	137 084	0,336
	7. Пособия для ветеранов войны	18 580	0,046
	8. Пособие на погребение без взносов	0	0
Всего	9. Другие денежные выплаты	9 184	0,023
		506 835	1,244

Источник данных: Правительство Республики Казахстан.

**Учитывая узкий охват и небольшой масштаб выплат в системе социальной защиты, неудивительно, что они мало влияют на увеличение доходов.** Обследование бюджетов домохозяйств 2013 года показывает, что социальные дотации повысили реальный доход всего

<sup>105</sup> TSA и НА, административные данные, ASPIRE.

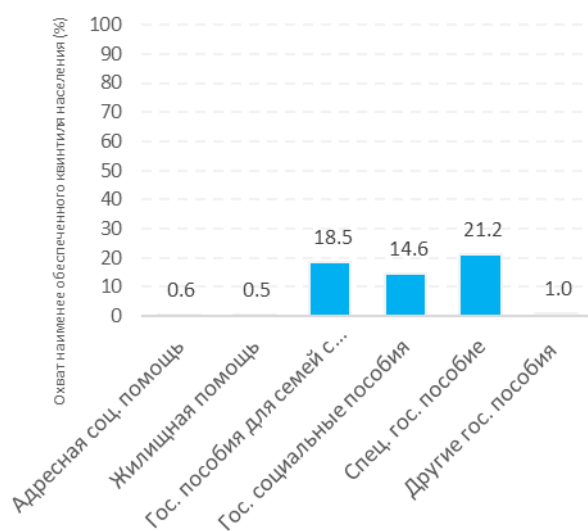
<sup>106</sup> Обследование бюджетов домохозяйств 2014 года.

<sup>107</sup> Четвертый квартал 2016 года.

лишь на 0,4 процента в 2006–2015 годах, в то время как социальные пенсии по возрасту повысили его на 8,6 процента. Воздействие этих социальных выплат на сокращение бедности составило 0,77 процентных пункта в течение этого периода времени (по сравнению с 23 процентными пунктами от роста заработной платы и доходов самозанятых).

**Эффективность разных программ социальной защиты неоднородна.** В то время как АСП имеет чрезвычайно низкий охват, она лучше нацелена на бедных, чем любая другая рассмотренная программа социальной помощи. Так как 65 процентов бенефициаров относятся к наименее обеспеченным 20 процентам населения, эти результаты по оказанию целенаправленной помощи являются хорошими по сравнению с другими странами. Однако в целом, всего лишь 37 процентов бенефициаров всех программ социальной помощи относятся к наименее обеспеченным 20 процентам населения (Рисунок 5.9).

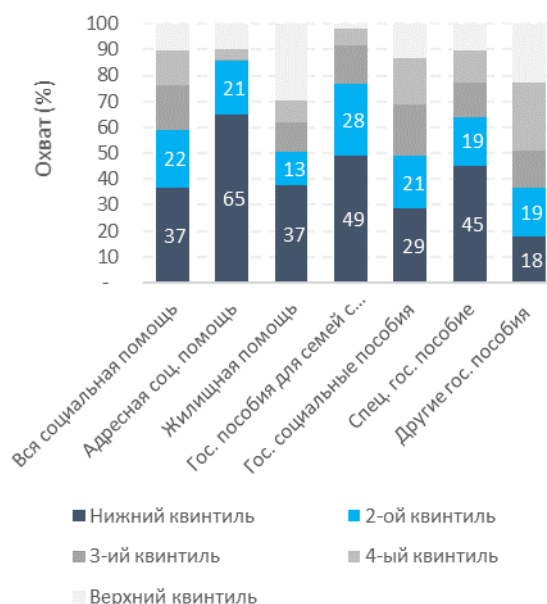
**Рисунок 5.8: Охват системы социальной защиты среди наименее обеспеченных 20 процентов населения в Казахстане низкий, 2013 г.**



Источник данных: Обследование бюджетов домашних хозяйств 2013 г, модель социальной защиты ADEPT.

Примечание: Результаты по АСП нужно толковать с осторожностью ввиду небольшого размера выборки.

**Рисунок 5.9: Большинство выплат в системе социальной защиты плохо нацелены на наименее обеспеченных 20 процентов населения в Казахстане, 2013 г.**



Источник данных: Обследование бюджетов домашних хозяйств 2013 г, модель социальной защиты ADEPT.

Примечание: Результаты по АСП нужно толковать с осторожностью ввиду небольшого размера выборки.

### **Внедрение социального контракта с условными денежными выплатами: реформы «Орлеу»**

В 2012 году правительство начало реализацию программы по расширению АСП путем увеличения порогового значения для получения помощи с 40 процентов прожиточного минимума до 60 процентов к 2015 году и до 100 процентов к 2020 году. Кроме того, правительство ввело критерий условности для участников программы АСП в форме социального контракта в соответствии с принципом взаимных обязательств. В основе идеи социального контракта лежат условные денежные выплаты, которые широко используются в Латинской Америке, а также принцип активизации, или «сначала работа», который широко используется в Европе и США. Условия привязаны к участию на рынке труда и касаются моделей поведения, которые положительно влияют на долгосрочное благополучие членов домохозяйства. Эта расширенная программа, называемая «Орлеу», включает три типа помощи для уязвимого

населения: АСП, пособие для детей и специальное государственное пособие для многодетных семей. Предполагается, что будет достигнуто уменьшение разрозненности программы социальной помощи и расширение охвата программ, основанных на проверке нуждаемости. После успешной первоначальной пилотной реализации в феврале 2014 года в трех областях, программа была расширена в середине 2015 года, и в нее были включены выбранные районы во всех областях при финансировании из местных бюджетов. Ожидается, что программа «Орлеу» будет внедрена во всей стране в 2018 году.

*Пенсии, пособия по безработице, активные программы рынка труда не поддерживают формальную, мобильную рабочую силу*

**При скромном размере пенсий и пособий по безработице, система социальной защиты содержит мало мер для поддержки гибкости и адаптируемости рынка труда.** Примерно 2,8 миллиона работников, в частности самозанятые, не имеют права на пенсионные пособия из-за того, что они платят взносы в систему страхования (так как у них нет работодателя, делающего за них взносы, как в случае наемных работников).<sup>108</sup> Это повышает риск бедности среди большой группы уязвимых работников.

**Накопительная пенсионная система Казахстана нуждается в реформировании в связи с большим дефицитом и появляющимся демографическим давлением.** Расходы на накопительные пенсии больше, чем в одних, но меньше, чем в других глобальных регионах, хотя они намного ниже среднего уровня ОЭСР. Накопительная пенсия едва достаточна, и она становится менее достаточной (особенно в ущерб женщинам). Каждое новое поколение пенсионеров выходит на пенсию с более низким уровнем пенсии (по отношению к заработной плате). Средняя пенсия новых пенсионеров была на 12 процентов ниже в 2014 году, чем у пенсионеров, которые вышли на пенсию до 2014 года. Текущая базовая социальная пенсия по возрасту (которую может получать каждый, достигший пенсионного возраста, вне зависимости от стажа работы и произведенных пенсионных взносов) составляет 43 процента средней заработной платы. В течение следующих 30 лет, по причине того, что меньше людей будут получать дореформенную пенсию, и что к социальной пенсии по старости применяется индексирование по уровню инфляции, уровень пенсии снизится до всего лишь 10 процентов от средней заработной платы,<sup>109</sup> что станет серьезным испытанием для социальной устойчивости пенсионной системы.

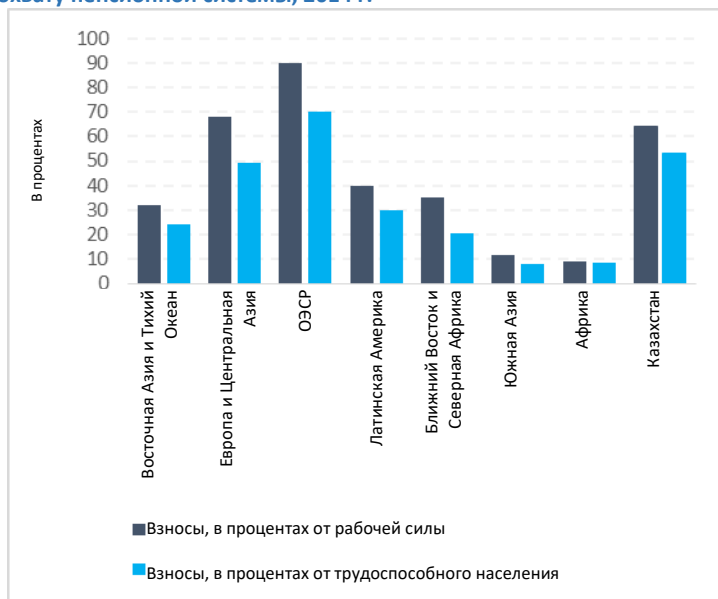
**Еще один вопрос, вызывающий беспокойство, - это низкий охват трудоспособного населения в системе пенсионного обеспечения.** Взносы работодателей в пенсионную систему охватывают всего лишь 53 процента населения трудоспособного возраста, или 67 процентов всего занятого населения в 2014 году, что ставит Казахстан в середину его глобального региона, но позади развитых стран (Рисунок 5.10). В то время как пенсионная система охватывает 97 процентов пожилого населения, низкие уровни взносов приведут к намного более низкому охвату в будущем. В связи с этим, правительство рассматривает способы повышения устойчивости пенсионной системы. Один из рассматриваемых вариантов – введение взносов работников (в настоящее время работники не платят взносы); другой вариант – расширение применения проверки на нуждаемость.

---

<sup>108</sup> Это преимущественно фермеры, ведущие натуральное хозяйство на личных подворьях (Rutkowski 2011). Хотя, по сути, самозанятые должны платить взносы в фонд социального страхования, некоторые этого не делают, если затраты перевешивают воспринимаемые выгоды. В частности, минимальный взнос вычисляется на основе минимальной заработной платы. Хотя это небольшая сумма (19 966 тенге, или примерно 60 долларов США в месяц), у людей, занимающихся натуральным хозяйством, не много располагаемого дохода, поэтому они могут посчитать взносы чрезмерно высокими.

<sup>109</sup> Rutkowski (2011).

**Рисунок 5.10: Казахстан занимает место в середине своего региона, но отстает от среднего показателя ОЭСР по охвату пенсионной системы, 2014 г.**



Источник данных: Группа Всемирного банка, База данных пенсионных систем, 2014 г.

**Охват и глубина страхования по безработице остается ограниченным.** Люди, платившие взносы в фонд социального страхования, по меньшей мере, шесть месяцев, имеют право на небольшое пособие по безработице, составляющее до 30 процентов среднемесячного застрахованного дохода за предшествующие 24 месяца.<sup>110</sup> Однако сумма и период платежей зависят от продолжительности взносов, и люди, платившие взносы в течение 6–12 месяцев, могут получать всего лишь 70 процентов суммы выплаты и только в течение одного месяца.<sup>111</sup> Основной период получения пособия – четыре месяца, и на него могут рассчитывать те, кто платил взносы в течение трех лет или больше. При этом максимальный период получения пособия - шесть месяцев, может составить для определенной категории безработных. Из-за ограниченного охвата и периода пособия, число людей, получающих пособие по безработице, очень низкое (18 846 человек в 2013 году<sup>112</sup> по сравнению с 471 000 безработными в тот год). Хотя эта модель, скорее всего, не создает антистимулы для поиска работы безработными, некоторые безработные остаются в ней более уязвимыми, особенно те, у кого – короткий стаж работы

**Модель системы социальной защиты не обеспечивает достаточных стимулов для взносов работников и, следовательно, поощряет неформальность.** Самозанятые работники с низким доходом не получают большой выгоды от пособий по социальному страхованию из-за уплаты взносов. Для таких работников, разница между пособиями по всеобщему социальному обеспечению, которые не требуют взносов, и пособиями по социальному страхованию, предусматривающими уплату взносов, невелика. Чтобы усилить стимулы для формальной занятости, нужно расширить разрыв между пособиями по социальному страхованию и

<sup>110</sup> В принципе, системы с пособиями по безработице, требующими уплату взносов, должны обеспечивать коэффициент замещения не менее 50 процентов ранее получаемого дохода в случае полной безработицы (Kuddo, Robalino, Weber, 2015).

<sup>111</sup> Хотя всеобщих стандартов продолжительности получения пособия и уровня замещения дохода нет, МОТ предлагает не менее 13 недель получения пособия в течение 12 месяцев и коэффициент замещения не менее 45 процентов от ранее получаемого дохода (Kuddo, Robalino, Weber, 2015).

<sup>112</sup> <http://www.gfss.kz/ru/statistic/569/52831/>

имеющимися пособиями по социальному обеспечению, поддерживая при этом достаточную социальную защиту для всего населения.

**Наконец, охват активных программ рынка труда остается недостаточным и минимально эффективным.** «Дорожная карта занятости 2020» (прекращена) и Программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства (2017–20) имеют низкий охват и сосредоточены, главным образом, на общественных работах или самозанятости. Более того, государственные службы занятости охватывают лишь небольшую долю безработных и самозанятых.

#### 5.4 Управление природными ресурсами для преобразования богатства и экологической устойчивости

*Отмечается быстрый рост природного капитала, но преобразование богатства происходит в ограниченной мере, а уровень уязвимости растет*

**Измерение капитала с использованием учета богатства.** Накопление богатства является неперенным условием обеспечения устойчивого роста и развития. При этом богатство принимает множество форм – природный капитал (включая нефть и газ, полезные ископаемые, пахотные земли, леса), произведенный капитал (техника, оборудование, инфраструктура), человеческий капитал, социальный капитал, и все они могут быть образованы и исчерпаны. Рост, который происходит просто за счет истощения активов, очевидно, менее устойчив, чем рост, связанный с поддержанием и формированием активов. Наиболее важным в этой оценке является природный капитал, так как если его исчерпать, его уже нельзя заменить. Таким образом, устойчивость роста и сокращения бедности зависит от преобразования природных ресурсов в возобновляемые активы, включая качественный человеческий капитал, финансовые резервы, физические активы. Чтобы измерить это, применяется индикатор изменений в богатстве на душу населения.<sup>113</sup>

**Оценка учета богатства за 2000-2010 годы, до падения цен на нефть, показывает, что природное богатство Казахстана увеличилось почти втрое в номинальном значении, примерно до 60 000 долларов США на душу населения (Рисунок 5.11).** К 2010 году природный капитал составлял почти 70 процентов общего национального богатства, по сравнению с всего лишь 30 процентами в Чили и около 15 процентами в ЮАР и Малайзии. Это подчеркивает зависимость Казахстана от природных ресурсов и объясняет уязвимость, наблюдаемую после падения цен на нефть в 2014 году.

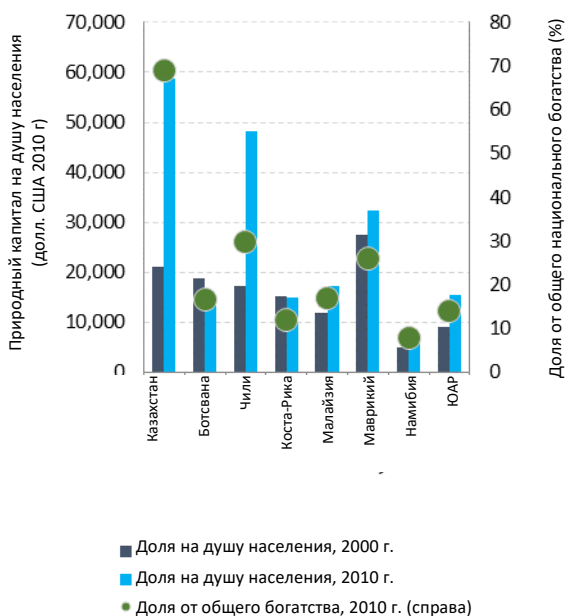
**Некоторые богатые ресурсами страны преобразовали природный капитал в человеческий и институциональный капитал, но Казахстан еще этого не сделал.** Несмотря на огромные природные ренты, полученные в течение десятилетия, страна лишь немного увеличила свой человеческий и институциональный капитал. Это создает риски для устойчивости роста экономики и сокращения бедности, которые были достигнуты благодаря сырьевым доходам (Рисунок 5.12).

---

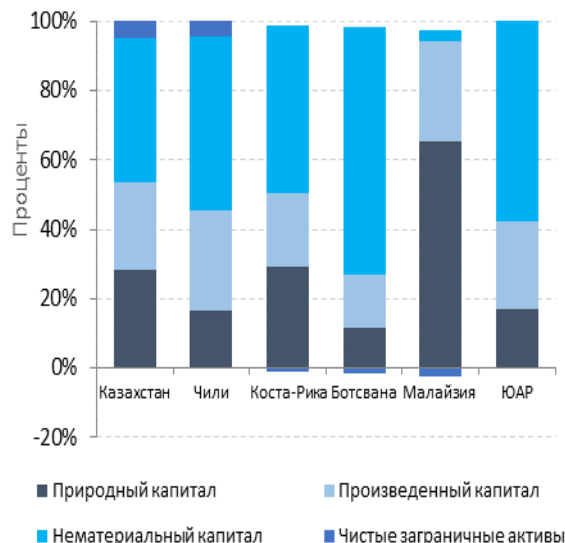
<sup>113</sup> В отсутствие готовых годовых данных о богатстве, изменение в богатстве на душу населения можно вычислить на основе инвестиций и амортизации капитала с использованием концепции скорректированных чистых сбережений (оценка по которым уже имеется). Однако если население не статично, необходимо учесть рост населения, потому что к концу года общее материальное богатство делится на более высокую численность населения страны. Таким образом, показатель вычисляется следующим образом: изменение в богатстве на душу населения = валовые сбережения – потребление основного капитала + образование – истощение природного капитала – корректировка населения. Отрицательные изменения в богатстве на душу населения могут быть вызваны снижением общего богатства (т.е. увеличении дохода достигается за счет истощения активов) или ростом общего богатства со скоростью, не достигающей скорости роста населения (т.е. уровень сбережений отстает от роста населения).



**Рисунок 5.11: Доля природного капитала в общем богатстве, равная почти 70 процентам, в Казахстане выше, чем в других странах, с которыми проводится сравнение, 2000 и 2010 гг.**



**Рисунок 5.12: В отличие от некоторых других богатых ресурсами стран, Казахстан еще не преобразовал свой природный капитал в человеческий и институциональный капитал, 2010 г.**



Источник данных: Группа Всемирного банка, База данных *Wealth of Nations*, 2011 г.

Источник данных: Группа Всемирного банка, База данных *Wealth of Nations*, 2011 г.

**Помимо альтернативных издержек использования природных ресурсов, Казахстан несет реальные издержки, связанные с вредом для окружающей среды и ростом уязвимости перед изменением климата.** Сырьевое богатство страны способствовало тому, что Казахстан стал одной из наиболее энергоемких и высокоуглеродных экономик мира. Это уже отражается на состоянии здоровья населения вследствие загрязнения, вызванного использованием энергоресурсов, а в среднесрочной и долгосрочной перспективе будет существенно влиять на устойчивость и адаптируемость экономики.

**Экономика сильно уязвима перед переходом к низкоуглеродным технологиям.** Казахстан выделяется как одна из двух экономик мира (наряду с Кувейтом), которые наиболее уязвимы перед переходом к низкоуглеродным технологиям из-за структурного снижения цен и спроса на ископаемые виды топлива и углеродоемкие товары, связанного с действиями политики в области изменения климата или с подрывными технологиями. Казахстан не только сильно уязвим, ввиду структуры его экономики, но и относится к наименее экономически устойчивым странам.

При рассмотрении уязвимости природных ресурсов страны, особенно большое значение для диверсификации имеют два вопроса: развитие сельского хозяйства и уязвимость перед изменением климата, чистая энергия и зеленая экономика, которые обсуждаются ниже.

### *Развитие сельского хозяйства и уязвимость перед изменением климата*

**Казахстан обладает большими земельными ресурсами, но испытывает нехватку воды** (Рисунок 5.13). Наличие воды может быть нестабильным и подвергается растущему риску изменения климата. Анализ уязвимости показывает, что Алматинская, Восточно-Казахстанская, Костанайская, Кызылординская, Жамбылская области больше всего подвержены изменению

климата. Почти вся сельскохозяйственная деятельность происходит в зонах, подверженных риску.

**Рисунок 5.13: Казахстан обладает большими земельными ресурсами, но испытывает нехватку воды, 2014 г.**



Источник данных: Группа Всемирного банка, Глобальные индикаторы развития.

**Влияние растущих температур на сельское хозяйство будет разным на всей территории страны.** Для производства пшеницы, рост температур может вначале означать повышение урожайности. Однако прогнозируемый сдвиг в весенних / летних осадках указывает на снижение влажности почв во время важнейшего периода вегетации. Урожайность яровой пшеницы может снизиться на 37 процентов к 2030 году и на 48 процентов к 2050 году, если не будут приняты адаптивные меры. Помимо засухи, изменение климата может привести к увеличению распространенности вредителей (например, саранчи) и заболеваний (например, ржавчины). Животноводство тоже может пострадать, в результате роста нагрузки на пастбища (которые уже во многих случаях подвергаются чрезмерному выпасу и деградации) и вредного воздействия высоких температур на состояние здоровья животных. Межгодовая изменчивость климата также снижает наличие кормов (и их доступность). Наконец, фермеры в предгорьях на юге и востоке страны, скорее всего, столкнутся в растущем риском наводнений, оползней, селей, характерных для гористой местности, и такими последствиями изменения климата, как прорывы ледниковых озер, учащение селей / оползней, вызванных обильными осадками и таянием снега весной, и чрезмерными потоками талых вод в периоды жаркой погоды.

**Сельское хозяйство также уязвимо по причинам, унаследованным из прошлого, которые связаны с техническими и институциональными факторами.** Помимо факторов погодного характера, важными факторами, определяющими уязвимость сельского хозяйства перед изменением климата в Казахстане, являются проблемы, унаследованные из прошлого. Они включают: преобладание культур, которые не подходят для местных (и меняющихся) условий; устаревшую инфраструктуру, технику и оборудование; неустойчивое управление водными и земельными ресурсами; ухудшение состояния окружающей среды. Этот перечень указывает на большой потенциал для реализации «беспроблемных» мер (мер, которые экономически эффективны и устойчивы перед долгосрочной неопределенностью сценариев изменения климата и развития), учитывающих вопросы изменения климата при осуществлении инвестиций в модернизацию и расширение аграрного сектора. Примеры, которые содержатся в Национальном сообщении страны для Рамочной конвенции ООН об изменении климата, включают: диверсификацию растениеводства и возделывание сортов, более подходящих для меняющихся условий климата; ресурсосберегающее сельское хозяйство; модернизацию техники и оборудования, включая внедрение точного земледелия и более эффективного

управления земельными и водными ресурсами; восстановление пастбищ и коллективное управление пастбищами; увеличение производства кормов; повышение емкости хранилищ.

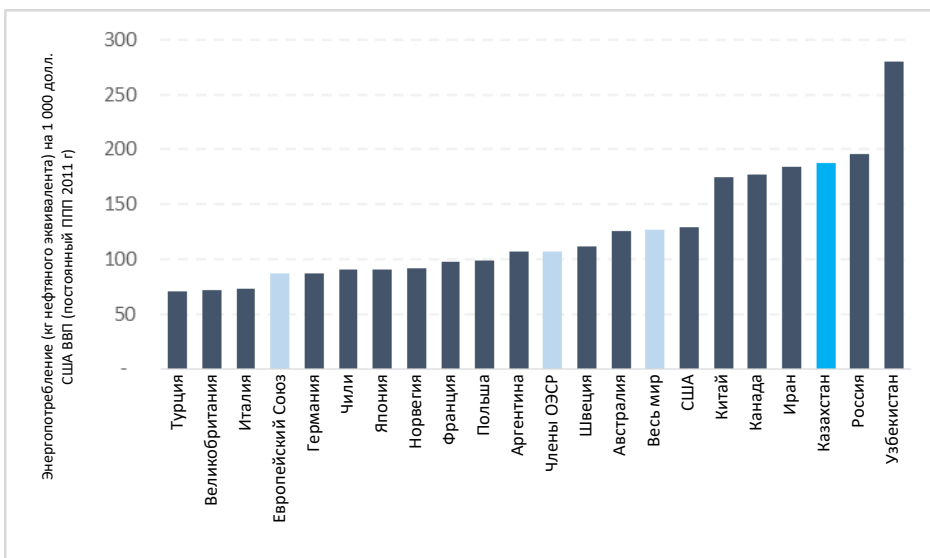
### *Диверсификация экономики через развитие чистой энергии и зеленой экономики*

Концепция развития зеленой экономики, принятая Казахстаном в 2013 году, направлена на диверсификацию экономики за счет эффективного использования природных ресурсов и включает целевые показатели по энергоэффективности, возобновляемым источникам энергии и сокращению выбросов углерода. Закон о зеленой экономике, принятый в 2016 году, направлен на повышение энергоэффективности и использование возобновляемых источников энергии.

#### *Энергоэффективность*

**Казахстан входит в десятку наиболее энергоемких экономик мира.** Казахстан использует в 1,7 раз больше энергии на единицу ВВП (по паритету покупательской способности), чем страны ОЭСР в среднем (Рисунок 5.14). Высокая энергоемкость ВВП отчасти связана с высокой долей энергоемких отраслей и чрезвычайными условиями климата. В то же время она связана с низкой энергоэффективностью основных отраслей-потребителей энергии, которая объясняется сохранением субсидий на энергию, подрывающих стимулы для повышения эффективности.

**Рисунок 5.14: Казахстан использует больше энергии на единицу ВВП, чем многие другие страны, последние имеющиеся данные, 2013-2015 гг.**



Источник данных: Группа Всемирного банка, Показатели мирового развития.

**Энергоемкость промышленного сектора в Казахстане намного выше, чем в большинстве других стран.** Такой уровень энергоемкости вредит конкурентоспособности Казахстана на мировых рынках полуобработанных изделий, особенно в категориях энергоемких металлоизделий. Неэффективное использование электроэнергии также способствует дефициту электроэнергии, особенно на фоне ужесточения баланса предложения и спроса, оказывая неблагоприятное воздействие на МСБ и региональное развитие.

**Есть большой потенциал энергосбережения в секторе энергетики и промышленности.** Экономика делает большие шаги в развитии зеленой энергии и уменьшении негативных последствий, что подтверждается, например, высокими целями по повышению

энергоэффективности<sup>114</sup> и сокращению выбросов. Одно из важнейших направлений реформы и инвестиций – производство энергии. Переход к низкоуглеродной экономике потребует создания рыночных стимулов в секторе энергетики, чтобы привлечь частные компании для укрепления энергосети, проектов по повышению эффективности и сокращению потерь в существующих системах энерго- и теплоснабжения, а также новых отдельных или связанных с сетью проектов по производству чистой энергии. Кроме больших возможностей по повышению энергоэффективности, у Казахстана есть потенциал в сфере ветровой и гидроэнергетики.

**В стране принята комплексная нормативно-правовая и институциональная основа для создания среды, благоприятной для сокращения энергоемкости ВВП.** Закон об энергосбережении и повышении энергоэффективности, принятый в январе 2012 года, обеспечивает комплексную нормативно-правовую и институциональную основу и вводит концепцию энергосервисных компаний. В недавно проведенном исследовании были определены экономически эффективные меры повышения энергоэффективности с потенциалом энергосбережения более 32000 гигавайт-час, что эквивалентно 33 процентам энергопотребления в 2014 году.<sup>115</sup> Однако реализации этого потенциала энергосбережения мешает множество барьеров информационного, технического, финансового, институционального, политического и нормативного характера.

**Вопрос повышения устойчивости к изменению климата еще не приобрел необходимого внимания.** Страна начала реализацию инициатив, таких как Концепция по переходу к зеленой экономике, План мероприятий по ее реализации, Государственная программа развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017-2021 годы, которые содержат цели и показатели, направленные на повышение устойчивости к изменению климата (особенно в сфере рационального управления водными ресурсами и диверсификации растениеводства). Однако Казахстану нужно еще подготовить долгосрочный, многоотраслевой стратегический документ по адаптации к изменению климата (в том числе, например, по таким отраслям, как транспорт, градостроительство, добыча нефти, горнодобывающая промышленность), согласующий принимаемые страной меры по проблемам, связанным с изменением климата. Для этого необходимо разработать Национальную концепцию по адаптации к изменению климата. Аналогичным образом, еще нет механизма координации и управления мерами по повышению устойчивости, охватывающего различные государственные органы, заинтересованных сторон и партнеров развития.

#### *Возобновляемые источники энергии*

**Структура энергии говорит о низком уровне диверсификации.** Почти 50 процентов необходимых экономике первичных энергоресурсов приходится на уголь отечественного производства, причем две трети используется в секторе электроэнергетики. Более 80 процентов производства электроэнергии основано на угле. Такая зависимость от угля усиливает ухудшение состояния окружающей среды и повышает расходы здравоохранения.

**Страна приняла высокие цели и меры политики по развитию возобновляемых источников энергии.** Эти цели предусматривают, что доля солнечной и ветровой энергии в производстве электроэнергии составит не менее 3 процентов к 2020 году, а доля всех альтернативных источников (солнечная, ветровая, гидроэнергия и ядерная энергия) достигнет 30 процентов к 2030 году и 50 процентов к 2050 году. Были приняты меры политики для поддержки инвестиций в проекты по возобновляемым источникам энергии, например, стимулирующие тарифы,

---

<sup>114</sup> Сокращение энергоемкости национальной экономики на 10 процентов к 2015 году, на 25 к 2020 году, на 50 процентов к 2050 году. Судя по всему, экономика успевает реализовать кратко- и долгосрочные цели: в 2012 году энергоемкость снизилась на 13,5 процента по отношению к 2008 году.

<sup>115</sup> USAID (2016).

гарантированное подключение объектов производства возобновляемой энергии к энергосети, создание единого покупателя на базе Расчетно-финансового центра.

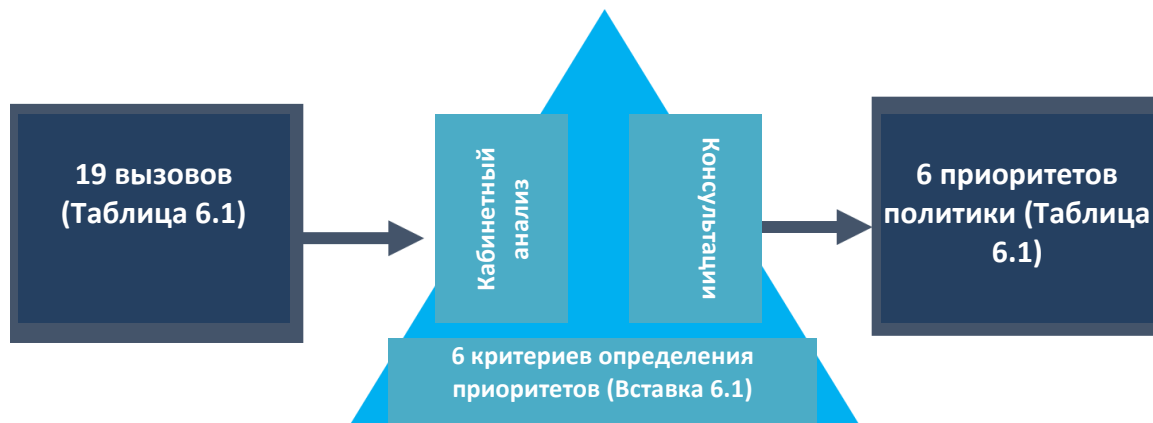
**Однако необходимо еще создать благоприятную среду для привлечения инвестиций в проекты по возобновляемым источникам энергии.** Необходимо решить следующие вопросы: отсутствие механизмов реализации для индексации стимулирующего тарифа по курсу обмена валют, вопросы подключения к энергосети, отсутствие комплексной и «рентабельной» договорной основы, недостаточный потенциал и осведомленность о характеристиках установок по возобновляемой энергии среди ключевых заинтересованных сторон сектора. Необходимо провести дополнительную работу по развитию институционального потенциала и совершенствованию нормативно-правовой основы для определения, оценки, финансирования и реализации проектов. Наконец, для интеграции переменной возобновляемой энергии с энергосистемой, в которой преобладает использование угля, необходимо увеличить инвестиции в гибкие электростанции, например, в гидроэлектростанции, газовые электростанции, и расширить трансграничную торговлю электроэнергией с соседними странами.

## 6. Определение приоритетных задач

Анализ, содержащийся в настоящем анализе, показывает, что, несмотря на существенные результаты в сокращении бедности, достигнутые за последние десять лет, отсутствие диверсифицированных источников продуктивной занятости в Казахстане означает, что результаты роста были неустойчивыми, при этом особенно уязвимыми оказались малоквалифицированные сельские жители. Падение цен на нефть в 2014 году выявило модель роста и управления, которая не была устойчивой в экономическом, бюджетном или социальном плане. Чтобы вернуться на путь достижения долгосрочных целей страны нужно срочно уделить внимание реализации обширных реформ по улучшению экономического управления, раскрытию потенциала частного сектора, углублению внутренней и международной интеграции, более эффективному использованию потенциала человеческого и природного капитала страны. Кроме того, необходимо создать более прочную систему социальной защиты для поддержки перехода к этой новой модели роста и управления. В основе всего этого лежит настоятельная необходимость в создании эффективных и инклюзивных институтов для улучшения управления.

Настоящая глава содержит описание приоритетных задач для перехода Казахстана к новой модели роста и управления. Здесь описаны проблемы, определенные в анализе, и процесс, при помощи которого были определены приоритетные меры (см. Рисунок 6.1).

Рисунок 6.1: Обзор процесса определения приоритетов в Комплексном социально-экономическом анализе



### 6.1 Краткое описание вызовов

Казахстан сталкивается с большим числом проблем на пути перехода к новой модели роста и, соответственно, к продолжению быстрых результатов по сокращению бедности и обеспечению общего процветания. На Рисунке 6.2 ниже в этой главе описано 19 основных проблем, определенных в Главах 2-5 настоящего анализа. Они разделены на четыре стратегических направления:

1. Экономическое управление и управление государственным сектором для диверсификации
2. Экономический рост на основе частного сектора
3. Интеграция и связи
4. Продуктивный и устойчивый человеческий и природный капитал

Таблица 6.1: Приоритетные задачи, требующие решения для искоренения бедности и формирования большого и стабильного среднего класса в Казахстане

Стратегическое направление	Основные вызовы	Рост	Интеграция	Устойчивость	Описание / Конкретные трудности
Экономическое управление для диверсификации	1. Консолидация в налогово-бюджетной сфере	✓	✓	✓	Высокий уровень ненефтяного дефицита влияет на фискальную устойчивость и требует незамедлительных мер по налогово-фискальной консолидации.
	2. Управление государственным долгом			✓	Обязательства государственных предприятий и банковского сектора сильно повысили неустойчивый ненефтяной дефицит и потребовали использования ресурсов Национального фонда.
	3. Институциональное укрепление НБК	✓		✓	Национальный банк с опозданием позволил национальной валюте отреагировать на изменения в цене на нефть и сложности в надзоре и управлении банковским сектором в связи со структурой регулирования.
	4. Борьба с коррупцией и верховенство закона	✓	✓	✓	Коррупция и покровительство продолжают создавать серьезный барьер для эффективного принятия государственных решений, реализации программ и проектов и оказания государственных услуг.
	5. Управление государственным сектором и реагирование	✓	✓	✓	Планирование является всесторонним, но есть очевидные недостатки в определении приоритетов и реагировании на потребности граждан. Потенциал по реализации ограничен, что приводит к слабому управлению проектами, государственными инвестициями, государственными финансами. Хотя система государственного планирования предусматривает осуществление регулярного мониторинга и оценки государственных программ, однако необходимо усиление системы оценки
Экономическое	6. Развитие малого и	✓	✓		Уровень индивидуальных

ий рост на основе частного сектора	среднего бизнеса (МСБ)				предприятий / предпринимателей высокий, но предприятий МСБ все еще мало; они испытывают трудности в достижении роста, сталкиваясь с проблемой неформальности и конкуренции с крупными СКГС.
	7. Роль государства в экономике	✓	✓	✓	Государство непосредственно участвует во многих отраслях и предприятиях. Программы поддержки, как правило, ограничивают конкуренцию и благоприятствуют отдельным предприятиям за счет предоставления неустойчивых субсидий.
	8. Состязательные рынки и регулирование	✓	✓		Несмотря на улучшение бизнес-среды, реализация законодательства по-прежнему представляет сложности. Несколько отраслей с высокой концентрацией рынка получают государственную поддержку, в том числе в виде ограничений в отношении собственности и количественных ограничений. Власть в частном секторе принадлежит небольшой группе сторон, имеющих связи. Эти условия создают барьеры для прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и расширения МСБ.
	9. Финансовый сектор	✓		✓	Слабый банковский сектор приводит к расходам для бюджета и обуславливает высокий нефтяной дефицит. Банки, обремененные высоким уровнем проблемных кредитов, не расширяют кредитование экономики. Небанковский финансовый сектор развит слабо.
	10. Расширение доступа к финансовым услугам	✓	✓		Доступ к финансированию в сельской местности, в частности для сельского хозяйства, очень ограничен, особенно для женщин. Эта ситуация ограничивает потенциал для развития и расширения микропредприятий и МСБ.
	11. Торговля, транспорт,	✓		✓	Несмотря на существенные



Интеграция и связь	энергетическая инфраструктура				инвестиции, нужно завершить важные национальные и региональные автомобильные и железнодорожные коридоры. Потенциал экономики как торгового и транспортного хаба подрывается пробелами в упрощении процедур торговли и недостаточно развитым сектором логистики. Ухудшение энергетической инфраструктуры представляет все более высокий риск.
	12. Развитие цепочки добавленной стоимости сельского хозяйства	✓	✓	✓	Несмотря на важнейшую роль сельского хозяйства в сельской экономике, оно характеризуется низкой конкурентоспособностью, низкой производительностью, ограниченной интеграцией с цепочкой добавленной стоимости
	13. Урбанизация и мобильность	✓	✓	✓	Несмотря на низкую плотность населения и нехватку экономических возможностей в сельской местности, уровень миграции и урбанизации намного ниже, чем можно было ожидать, что связано, главным образом, с недостатками инфраструктуры и ухудшением или неустойчивостью городской инфраструктуры, а также с ограниченным доступом к жилью и социальным услугам.
	14. Право голоса и подотчетность		✓	✓	Процесс принятия политических решений высокоцентрализован и непрозрачен, участие граждан и сообществ ограничено. Растут риски для социальной сплоченности.
Продуктивный человеческий капитал и устойчивый природный капитал	15. Образование и развитие навыков	✓	✓	✓	Несмотря на повсеместные улучшения, социально-экономические и географические различия значительны. Система образования не обеспечивает технических или социальных навыков, позволяющих работникам соответствовать меняющимся потребностям рынка труда.
	16. Здравоохранение	✓	✓	✓	Низкая продолжительность жизни среди мужчин и высокий уровень

					неинфекционных заболеваний отрицательно сказываются на производительности, бюджетной устойчивости системы здравоохранения и роли женщин в домохозяйстве.
	17. Социальная защита	✓	✓		Система социальной защиты не защищает наименее обеспеченное население, стимулирует неформальность, ограничивает мобильность (в том числе географическую) на рынке труда. Государственные службы занятости неэффективны.
	18. Чистая энергия и энергоэффективность	✓		✓	Высокий уровень парниковых газов и загрязнения вредят окружающей среде и состоянию здоровья. Низкий уровень энергоэффективности снижает конкурентоспособность предприятий.
	19. Управление водными ресурсами	✓	✓	✓	Уменьшение водных ресурсов и высокая уязвимость перед изменением климата будут ограничивать потенциал развития сельского хозяйства, и могут снизить жизнеспособность некоторых сельских территорий.

## 6.2 Определение приоритетности проблемы и возможностей

Каждая из проблем и возможностей в Таблице 6.1 прошла оценку с использованием модели «теории изменений» (см. Таблицу А1.1 в Приложении 1). В этой модели определены желаемые результаты, которые будут достигнуты благодаря устранению этих барьеров, а также логические связи между устранением барьеров и достижением двух целей, по искоренению бедности и общему процветанию, путем воздействия на рост, инклюзивность и устойчивость. Этот подход подчеркивает важные взаимосвязи между проблемами и выявляет определенные проблемы, которые нужно преодолеть для решения других проблем.

Для определения приоритетов была проведена кабинетная оценка каждой из этих проблем, при этом использовались критерии оценки приоритетов, перечисленные во Вставке 6.1, и были проведены консультации.

### Вставка 6.1: Критерии определения приоритетности проблем в Казахстане

Для определения приоритетности проблем использовались следующие критерии:

- *Воздействие на цель по искоренению крайней формы бедности:* В какой степени устранение барьера будет непосредственно влиять на искоренение крайней формы бедности?
- *Воздействие на цель по обеспечению устойчивого повышения благосостояния среди менее обеспеченного населения и формированию стабильного среднего класса:* В какой степени устранение барьера будет непосредственно влиять на поддержку устойчивых доходов и источников существования, наименее обеспеченных 40 процентов населения? В случае Казахстана акцент делается на мерах, которые способствуют устойчивому росту, обеспечивающему создание рабочих мест, чтобы поддержать формирование большого и стабильного среднего класса.
- *Временной горизонт воздействия:* В течение какого периода времени будет реализовано воздействие? В то время как Концепция партнерства со страной рассчитана на 5-7 лет, некоторые приоритетные вопросы неизбежно потребуют более длительного периода. Таким образом, в этой оценке делается попытка уравновесить кратко- и долгосрочное воздействие.
- *Взаимосвязи:* В какой степени вопрос влияет на разные сферы (рост, неравенство, устойчивость) или усиливает положительное воздействие на решение других барьеров? Как и в оценке предварительных обязательных условий, все вопросы в некоторой степени взаимосвязаны между собой. В этой оценке более высокие баллы были присвоены тем вопросам, которые имеют явное воздействие более чем на одно стратегическое направление.
- *Доказательная база:* В зависимости от качества фактов, насколько мы уверены в установленном уровне приоритетности вопроса? Во многих случаях, доказательная база в Казахстане, учитывая наличие существенной статистики, стратегий и отчетов, убедительна. Однако в некоторых случаях отсутствие доступа к статистике снижает весомость оценки (например, по МСБ и в целом по производительности и конкурентоспособности). В других случаях анализ неизбежно включает использование неофициальных или трудно измеримых данных (например, уровень эффективности государственного сектора и способствующие ей факторы; воздействие кумовства и коррупции). В этих случаях доказательная база, используемая в оценке вопроса, получала более низкий балл.
- *Соответствие существующих мер:* В какой степени проблема решается Правительством Казахстана? Предполагается, что КСЭА не будет определять вопросы, которые разработчики политики полностью обошли вниманием по той или иной причине. Это не

реалистично, и, конечно, если бы такие вопросы были определены, это бы насторожило. На самом деле, все определенные здесь проблемы в той или иной форме решаются (с более высокой или низкой степенью приоритетности и эффективности) правительством. Этот критерий направлен на определение направлений, в которых необходимо дополнительное государственное вмешательство.

**В целях дополнения и усиления результатов кабинетной оценки, были проведены консультации с главными заинтересованными сторонами.** При этом был проведен семинар в Группе Всемирного банка, чтобы получить информацию от разных глобальных технических практик, а также от Международной финансовой корпорации и Многостороннего инвестиционного гарантийного агентства. Кроме того, были проведены консультации с заинтересованными сторонами в Казахстане в период между январем и июнем 2017 года. Эти консультации включали несколько площадок обсуждения, а также Обследование мнений в стране, чтобы получить мнения по приоритетным вопросам (см. Рисунок А1.1 в Приложении 1).<sup>116</sup> Краткое описание консультаций, проведенных в процессе подготовки КСЭА, содержится в Приложении 2.

**Консультации, в целом подкрепили результаты анализа и установленные по его итогам приоритеты, повлияли на процесс определения приоритетов по нескольким направлениям:**

- *Ограничения количественной оценки:* Как ожидалось, люди и организации, имеющие личный интерес в определенных отраслевых и технических сферах, которые не были отнесены к приоритетам по результатам кабинетного анализа, во многих случаях высказывались в пользу их включения в число приоритетов. В силу сильных технических знаний в этих вопросах, их доводы, конечно, были эффективными. Это подчеркивает оспоримость количественных оценок, а также то, что в процессе разработки Концепции партнерства со страной нужно оставлять возможность для гибкости, объединяя некоторые установленные приоритеты в более широкие категории.
- *Важнейшая роль улучшения управления и повышения эффективности государства:* При проведении консультаций, как внутри Группы Всемирного банка, так и в Казахстане, приоритетности решения вопросов, касающихся эффективности государства и управления в целом (подотчетность, коррупция, верховенство закона), уделялось намного больше внимания, чем первоначально при проведении кабинетного анализа. На самом деле, многие заинтересованные стороны посчитали вопрос управления и эффективности государства самым приоритетным.
- *Связи и взаимодополняемость:* Консультации были особенно полезны для определения более детальных связей и взаимодополняемости, и это еще раз подтвердило необходимость объединения приоритетов в более широкие категории.
- *Статус текущих мер:* Консультации дали дополнительную информацию о характере и статуса существующих мер.

---

<sup>116</sup> Обратите внимание, что Опрос по изучению стран не проводил опроса заинтересованных сторон по «длинному списку» приоритетов, как это определено через КСЭА, поскольку это исследование проводилось через параллельный процесс и завершалось до КСЭА идентификации длинного списка. Однако многие из тех же вопросов рассматриваются в обоих списках.

### 6.3 Окончательное определение приоритетности проблем и мер политики

Описанный здесь процесс определения приоритетов направлен на установление проблем, решение которых, скорее всего, больше всего повлияет на искоренение бедности и формирование большого и стабильного среднего класса в Казахстане в кратко- и среднесрочной перспективе. Рисунок 6.2 содержит результаты определения приоритетов. Проблемы и приоритеты политики, определенные в результате этой работы, показаны вместе с их связями с четырьмя стратегическими направлениями, шестью общими приоритетами политики и двумя целями. Нужно отметить, что включение некоторых проблем в число приоритетных не означает, что другие проблемы можно игнорировать. Все вопросы, обсуждаемые в настоящем анализе, важны для достижения устойчивого, инклюзивного роста в Казахстане. Правительству нужно будет вложить время и ресурсы в решение всех этих вопросов.

Из шести предлагаемых приоритетов политики, первые четыре непосредственно связаны с четырьмя стратегическими направлениями, которые крайне важны для перехода модели роста и управления Казахстана; два дополнительных приоритета поддерживают этот переход. Приоритеты вкратце описаны на Рисунке 6.2 и обсуждаются ниже.

Рисунок 6.2: Приоритеты политики для искоренения бедности и формирования большого и стабильного среднего класса



1. **Принятие благоразумной налогово-бюджетной политики и преобразование финансового сектора для поддержки устойчивой диверсификации:** Для развития диверсифицированной экономики, ведущую роль в которой играет частный сектор и конкурентоспособные торгуемые отрасли, необходима предсказуемая макрофискальная среда, обеспечивающая стабильный, адекватно оцененный обменный курс, и финансовая система, реагирующая на сигналы рынка при выделении и определении стоимости кредитов. Для достижения этих условий потребуются постоянное управление кредитно-денежной системой, консолидация в налогово-бюджетной сфере, формирование устойчивых ненефтяных источников доходов. Кроме того, потребуются переоценка государственной собственности и финансовой поддержки отраслей и компаний (см. второй приоритет политики ниже). Наконец, для реализации и поддержания этих реформ необходимо укрепить разработку макрополитики

на высшем уровне государственного управления (см. шестой приоритет политики ниже).

2. **Уменьшение присутствия государства в экономике и поддержка среды для развития МСБ:** В Казахстане хорошо понимают необходимость развивать конкурентоспособный, диверсифицированный частный сектор, и для поддержки необходимой политики есть соответствующие стратегии и программы. Однако эти усилия подрываются макроэкономической средой, ослабляющей конкурентоспособность, финансовым сектором, не обеспечивающим эффективное ценообразование и выделение ресурсов, и средой управления, создавшей неравные условия, при которых СКГС и имеющие связи компании вытесняют МСБ и потенциальных новаторов. Для развития конкурентоспособного, диверсифицированного частного сектора необходимо уменьшить присутствие СКГС, в том числе в ключевые сетевых отраслях, таких как электроэнергия. В то же время потребуются более широкие меры по поддержке состязательных рынков путем стимулирования прямых иностранных инвестиций (ПИИ), открытия рынков для импорта и других мер. Наконец, необходима более эффективная поддержка МСБ путем улучшения регулирующей среды бизнеса и стимулирования развития конкурентоспособных цепочек добавленной стоимости вместо кредитных субсидий.
3. **Укрепление региональных экономик на основе развития инфраструктуры и цепочек добавленной стоимости сельского хозяйства:** В настоящем анализе отмечаются растущие различия в экономических результатах и доступе к услугам между городами Астана и Алматы и остальной страной. В дополнение к поддержке мобильности кадров и дальнейшего формирования Астаны и Алматы как городов, конкурентоспособных на региональном и национальном уровне, больше внимания нужно будет уделять развитию устойчивых региональных экономик. Укрепление региональных экономик означает развитие физической и социальной инфраструктуры, чтобы Казахстан мог воспользоваться региональными и глобальными возможностями, такими как инициатива «Один пояс – один путь», а также завершение важнейших коридоров и решение проблемы ухудшающейся городской инфраструктуры (включая автомобильные дороги и энергоснабжение), особенно во второстепенных городах. Наконец, что, наверное, наиболее важно, необходимо развивать более диверсифицированный и конкурентоспособный аграрный сектор, предоставляющий возможности мелким хозяйствам за счет укрепления цепочек добавленной стоимости сельского хозяйства.
4. **Улучшение человеческого капитала путем обеспечения равного доступа к качественному образованию:** Успех Казахстана в диверсификации экономики и улучшении системы управления будет зависеть в большой мере от способности его населения конкурировать и адаптироваться к экономике, предусмотренной новой моделью роста. Для улучшения человеческого капитала нужно будет устранить значительные региональные различия в качестве образования. Кроме того, нужно будет модернизировать систему образования и развития навыков, уделяя особое внимание тем видам знаний и навыкам, которые могут адаптироваться к меняющимся технологиям и рабочей среде.
5. **Улучшение системы социальной защиты для поддержки перехода экономической модели:** Макроэкономические и структурные реформы, необходимые для преобразования экономической модели Казахстана, приведут к изменению относительных цен торгуемых и неторгуемых товаров, а также к масштабному перераспределению трудовых ресурсов. Аналогичным образом, реформа СКГС и приватизация вызовут перестановки в рабочей силе. Крайне важным будет предоставление помощи по трудоустройству сокращенным работникам для смягчения рисков бедности и социального отчуждения, а также для обеспечения социальной устойчивости реформ. В то же время для структурного

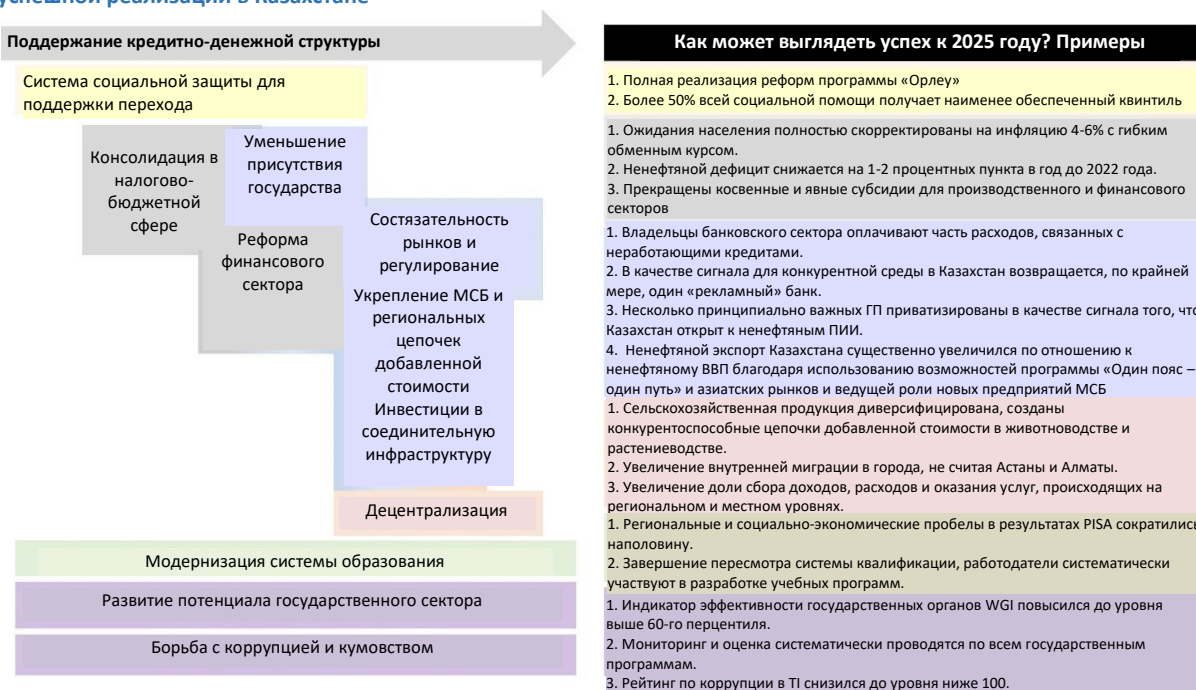
преобразования потребуются изменения в системе социальной защиты, в том числе более точное нацеливание социальной помощи на наименее обеспеченное население, реформирование системы пенсионного обеспечения, повышение охвата и эффективности государственных услуг в сфере занятости.

**Усиление управления и укрепление потенциала государственного сектора:** Для реализации всех этих приоритетов потребуется модернизация и преобразование институтов Казахстана, чтобы они были более открытыми, гибкими и эффективными. Усиление управления требует широкого спектра действий по борьбе с коррупцией, укреплению институтов правосудия и усилению верховенства закона. Реформам в сфере управления могут способствовать меры по повышению прозрачности и усилению права голоса граждан, а также подотчетности государственных органов, в том числе путем децентрализации. Наконец, для реализации этих приоритетов потребуется укрепление потенциала государственных органов по установлению приоритетов, реализации и мониторингу результатов на основе четких целей.

## 6.4 Реализация приоритетных мер

Для реализации приоритетов политики, которые вкратце описаны выше, необходимо будет всесторонне проработать направления политики и мероприятия и обратить особое внимание последовательности их реализации. Некоторые срочные реформы могут быть реализованы довольно быстро. Некоторые реформы лучше реализовывать после того, как будут созданы подходящие условия благодаря другим реформам. Некоторые реформы требуют постоянной работы. Рисунок 6.3 содержит более подробное описание приоритетов и показывает предлагаемую последовательность приоритетных реформ политики. Он также включает примеры индикаторов успешной реализации, которые можно использовать для оценки достижения Казахстаном предполагаемых результатов реформ.

**Рисунок 6.3: Предлагаемая последовательность приоритетных реформ политики и возможные индикаторы успешной реализации в Казахстане**



Сначала необходимо реализовать реформы в налогово-бюджетной сфере, финансовом секторе и системе социальной защиты, которые обеспечат основу для развития, более

**диверсифицированного и конкурентоспособного частного сектора.** Отправной точкой должна быть кредитно-денежная структура, продолжение политики поддержания гибкого валютного курса и режима инфляционного таргетирования. В краткосрочной перспективе, внимание должно быть сосредоточено на перестройке бюджета, поддержании государственных расходов на устойчивом уровне в условиях долгосрочных низких цен на нефть. Стратегия сокращения государственных расходов будет зависеть, главным образом, от устранения элементов, поддерживающих старую структуру экономики, особенно путем введения жестких бюджетных ограничений для СКГС и банковского сектора и кардинального уменьшения или исключения субсидий, которые традиционно защищали отрасли и компании. Сокращение расходов должно сопровождаться сильной программой повышения нефтегазовых доходов в течение следующих нескольких лет. Реформы, которые следуют сразу же за этими налогово-бюджетными реформами, и которые тесно связаны с ними, - важные реформы в финансовом секторе, которые необходимы для создания для конкурентоспособной среды для частного сектора, а именно пересмотр и укрепление системы регулирования банков, развитие рынков долговых инструментов и кредитных рынков, укрепление небанковских финансовых учреждений. В связи с потенциальными переходными эффектами этих налогово-бюджетных реформ и реформ финансового сектора, а также недавним повышением уровня бедности, одновременной приоритетной задачей является укрепление системы социальной защиты. При этом необходимо будет реализовать общенациональную программу условных денежных выплат наименее обеспеченным домохозяйствам (программа «Орлеу»), разработать более действенную программу страхования на случай безработицы, укрепить службы занятости и активные программы рынка труда для поддержки перехода работников к новой работе и в новые отрасли.

**Развитие диверсифицированного, конкурентоспособного частного сектора в среде без серьезных искажений в макрофискальной политике и в финансовом секторе, и с равными условиями конкуренции и состязательными рынками – основная составляющая реформ, необходимых для перехода экономической модели Казахстана.** Основные меры включают создание нормативно-правовой среды, позволяющей МСБ образовываться, расти и привлекать ПИИ, и существенное сокращение присутствия государства в экономике. Приватизация – часть этого процесса, но обязательным предварительным условием для этого является прояснение нормативно-правовой среды, политики ценообразования и целей государственной собственности в каждом секторе. Приведение конкурентной и нормативно-правовой основы в соответствии со стандартами ОЭСР должно будет происходить одновременно, чтобы приватизация снижала концентрацию рыночной власти, а не просто передавала ренту от государственного сектора устоявшейся элите. Кроме того, необходимо прекратить или сократить использование субсидий в программах поддержки частного сектора (если необходимо, ввести положения об истечении срока действия) и проводить только те программы, которые поддерживают продукты на конкурентных рынках. Вместо субсидируемого кредитования, поддержка МСБ должна быть основана на мерах по созданию эффективной нормативно-правовой среды (для которой необходимо преобразовать систему инспектирования и обеспечения соблюдения), содействию внутреннего рынка услуг по развитию бизнеса, стимулированию экспорта, в том числе путем укрепления цепочек добавленной стоимости.

**Меры по укреплению региональных экономик следует реализовывать одновременно с усилиями по переходу к новой модели роста, так как многие приоритетные мероприятия относятся к обеим этим целям.** Развитие цепочки добавленной стоимости должно быть привязано к реформам в аграрном секторе. Кроме того, для реализации среднесрочных возможностей, связанных с такими инициативами, как «Один пояс – один путь», а также для поддержки роста агломераций за пределами городов Алматы и Астаны чрезвычайно важны инвестиции в обеспечение связи, а именно связи между внутренними городскими



агломерациями и связи с региональными коридорами. Связанным с этим краткосрочным приоритетом является модернизация городской инфраструктуры и государственных услуг. Наконец, в течение следующих пяти лет важной задачей будет проведение децентрализации, сопровождаемой мерами по развитию потенциала государственных служащих на местах.

**Расширение и ускорение реформ по модернизации и усовершенствованию системы образования должно входить в долгосрочный план развития более гибкого человеческого капитала.** Казахстану необходимо ускорить работу по внедрению принципа «жизненного цикла» в сфере образования и развития навыков, чтобы граждане могли лучше адаптироваться к меняющемуся рынку труда. Меры, которые необходимо реализовать в течение следующих 5-7 лет, включают: развитие более сильных когнитивных и социально-эмоциональных навыков, начиная с расширения доступа к дошкольному воспитанию; пересмотр системы квалификаций; углубление сотрудничества между учреждениями по повышению квалификации и работодателями для повышения актуальности подготовки. Еще одна первоочередная задача на следующие пять лет – инвестиции, направленные на устранение пробелов в учебных достижениях разных социально-экономических и демографических групп и регионов. В дополнение к мерам в области образования, в целях улучшения человеческого капитала необходимо будет осуществлять инвестиции в повышение качества медицинских услуг по всей стране.

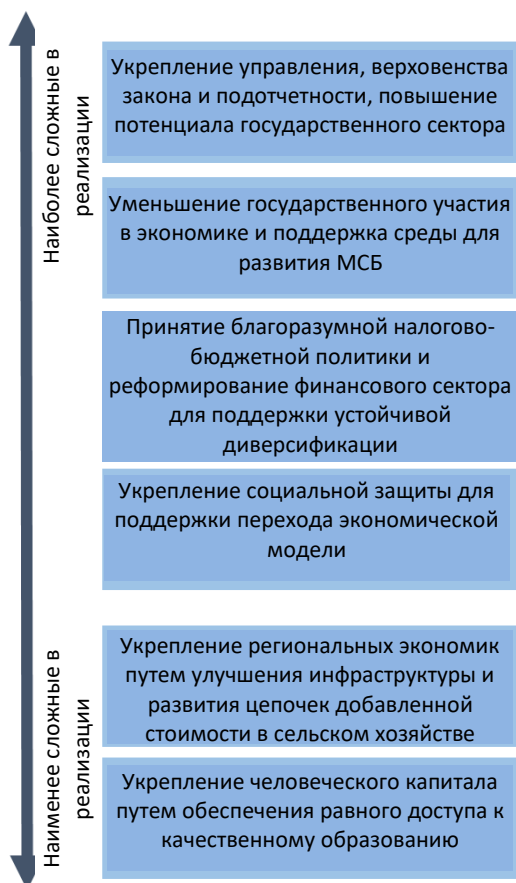
**Для реализации описанных выше реформ и достижения целей, которые обсуждаются в настоящем анализе, потребуются коренные улучшения в сфере управления, что, возможно, является наиболее приоритетной задачей на несколько следующих лет.** Как и в случае человеческого капитала, совершенствование управления в Казахстане должно быть постоянной задачей, которая приносит плоды через поколение. Двумя направлениями работы являются: борьба с коррупцией и покровительством и повышение потенциала государственного сектора. Для борьбы с коррупцией необходимо продолжить работу по повышению прозрачности действий и решений государства, в том числе по закупкам и поддержке отраслей и компаний. Для повышения потенциала государственного сектора необходимо отказаться от директивного подхода к управлению, развивать более сильный потенциал министерств в области аналитики и планирования, укреплять навыки финансового управления и подотчетность, установить строгие процессы подотчетности за результаты деятельности, включая систематический мониторинг и оценку государственных программ и бюджетов. Для реализации других приоритетов, определенных в настоящем анализе, крайне важен ряд других дополнительных реформ в сфере управления, включая расширение возможностей для учета мнения граждан путем децентрализации и других мер, повышающих прозрачность и подотчетность государственных органов, и создание более прозрачной среды конкуренции и регулирования в целях обеспечения равных условий конкуренции между компаниями.

**Повестка, описанная в настоящем анализе, не отличается существенно от повестки самого правительства.** На самом деле, почти все описанные выше приоритеты уже содержатся в политических и стратегических документах правительства, и по многим из них уже ведется работа. Однако то, что для решения вопросов, которые здесь определены как приоритетные, уже были приняты стратегии, политики и программы, только подчеркивает сложность реализации этой повестки.

**Общая оценка трудностей реализации по приоритетным направлениям должна учитывать, как имеющийся потенциал, так и политическую волю (Рисунок 6.4).** В целом, предполагается, что наилучшим потенциалом для эффективной, хоть и, безусловно, не простой, реализации характеризуются меры в секторе образования и меры по укреплению региональных экономик. Это отчасти объясняется тем, что в этих направлениях работа уже ведется, а также тем, что для

их решения есть относительно широкая политическая воля. Наверное, что самое важное, по сравнению с более высокой степенью сложности, присущей некоторым другим приоритетам, исполнение этой повестки по большому счету – вопрос технический. Решение аспектов других приоритетных вопросов сопряжено с более высокими сложностями политической экономики и требует более основательных изменений в институциональной структуре.

Рисунок 6.4: Краткая оценка сложностей реализации



## Использованная литература

- Алдашев, А. и Диц, Б. 2011. *Определяющие факторы внутренней миграции в Казахстане*. Osteuropa-Institut Regensburg. Рабочие документы, № 301
- АБР (Азиатский банк развития). 2014. «Обследование МСБ: оценка потребностей». Отчет консультанта по Казахстану: Проект по повышению потенциала в области поддержки развития МСБ. Манила: Азиатский банк развития.
- ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития). 2016а. «Корпоративное управление в переходных экономиках: Страновой доклад по Казахстану». Август 2016 г. Лондон.
- ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития). 2016b. «Страновая оценка по Казахстану». Жизнь в переходный период: десятилетие измерения результатов перехода. Лондон. [litsonline-ebrd.com](http://litsonline-ebrd.com).
- ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития). 2017. «Диагностический доклад по Казахстану: оценка достижений и вызовов, связанных с развитием устойчивой экономики». Лондон.
- Global Business Reports. 2015. «Горнодобывающая отрасль Казахстана: шаг за шагом». Специальный выпуск. *Engineering and Mining Journal*. Сентябрь, 2015 г. [http://gbreports.com/wp-content/uploads/2015/09/Kazakhstan\\_Mining2015.pdf](http://gbreports.com/wp-content/uploads/2015/09/Kazakhstan_Mining2015.pdf)
- Институт экономических исследований / McKinsey. Без даты. «Совершенствование миграционной политики в Республике Казахстан». Презентация PowerPoint. Институт экономических исследований и McKinsey & Company.
- Правительство Казахстана, База данных реестра бизнеса. <http://egov.kz/cms/en>
- Правительство Казахстана и Boston Consulting Group. 2017. «Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года». Проект, сентябрь 2017 г.
- МВФ (Международный валютный фонд). 2008. «Казахстан, Статья IV.» Вашингтон, Округ Колумбия.
- МВФ (Международный валютный фонд). 2017. «Казахстан: некоторые вопросы». Страновой отчет Международного валютного фонда 17/109, май 2017 г, Вашингтон, Округ Колумбия.
- Жаппар, А. и Ж. Джандосова, 2013 г. «Казахстан: повышение потенциала по поддержке развития МСБ». Отчет консультантов Азиатского банка развития по техническому содействию.
- Джонс, Н. П. 2010. «Формирование гражданской нации в Казахстане: роль Ассамблеи народов Казахстана в формировании национальной идентичности». *Caucasian Review of International Affairs* 2 (4): 159-168.
- АО «Фонд развития предпринимательства «Даму». Без даты «Стратегия развития АО «Фонд развития предпринимательства «Даму» на 2014-2023 годы». Презентация PowerPoint.
- Куддо, А., Д. Робалино и М. Вебер. 2015. «Балансирование законодательства для стимулирования занятости: от трудовых договоров до пособий по безработице». Вашингтон, Округ Колумбия: Группа Всемирного банка.
- НЦОСО (Национальный центр образовательной статистики и оценки). 2014. «Анализ Единого национального тестирования (ЕНТ - 2014)». Министерство образования и науки РК.

- ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). 2016. *Многомерный обзор Казахстана: Том 1. Предварительная оценка*. Париж.
- ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). 2017. *Развитие инклюзивного рынка труда в Казахстане: акцент на молодежи, пожилых работниках и людях с ограниченными возможностями*. Париж.
- ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) и Всемирный банк. 2015. «Обзор ОЭСР по ресурсам школ: Казахстан». Париж.
- Олкотт, М. Б. 1997. «Казахстан: направление на Евразию». В И. Бреммер и Р. Тарас, ред., *Новые государства, новая политика: формирование постсоветских наций*. Кембридж: Cambridge University Press.
- Рутковски, Дж. 2011. «Продвижение официальной занятости в Казахстане». Вашингтон, Округ Колумбия: Группа Всемирного банка.
- Стронски, П. 2016. «Казахстану – двадцать пять. Стабильный, но напряженный». Фонд Карнеги за международный мир, 4 февраля 2016 г.  
<http://carnegieendowment.org/2016/02/04/kazakhstan-at-twenty-five-stable-but-tense-pub-62642>
- Transparency International. 2016a. Индекс восприятия коррупции 2016.  
<http://www.transparency.org/cpi2016>
- Transparency International. 2016b. Люди и коррупция: Европа и Центральная Азия. Барометр мировой коррупции. Берлин.
- UN Comtrade via World Integrated Trade Solution (WITS).  
<https://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/50067/Use-UN-Comtrade-via-World-Integrated-Trade-Solution-WITS>.
- USAID (Агентство США по международному развитию). 2016. «Исследование USAID по возможностям повышения энергоэффективности – Казахстан». ICF for USAID.
- Whiteshield Partners. 2015. «Диверсификация казахстанской экономики: подход на основе возможностей». Технический отчет Европейского банка реконструкции и развития.
- Группа Всемирного банка. 2013а. «Больше, чем нефть: путь Казахстана к росту благополучия через диверсификацию». Июнь 2013 г. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2013б. «Конкурентоспособность МСБ, Документ по оценке проекта». Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2013с. «Автономия и подотчетность школ в Казахстане: Страновой отчет SABER, 2013». Страновой отчет программы «Системный подход к улучшению результатов образования» (SABER). 2013. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2014а. *Назад на работу: рост и трудовая деятельность*. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2014б. «BEEPS вкратце 2013, Казахстан.» Апрель, 2014 г. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2014с. *Укрепление системы образования в Казахстане: анализ PISA 2009 и 2012*. Education Global Practice. Вашингтон, Округ Колумбия.

- Группа Всемирного банка. 2015a. «Формирование стратегической и институциональной дорожной карты городских агломераций, реализуемой на пилотной основе для развития агломераций в Шымкенте и Актобе». Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2015b. *Казахстан: разработка стратегии по поддержке эффективной работы институтов рынка труда*. Программа совместных экономических исследований. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2015c. «Казахстан: экономическая мобильность и средний класс». Практика по вопросам бедности – Регион Европы и Центральной Азии. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2015d. «Казахстан: результаты рынка труда». Программа совместных экономических исследований. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2015e. «Занятость и навыки». Документ по оценке проекта. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2016a. «Исчезающие города в ЕЦА». Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2016b. «Казахстан: к разработке стратегии занятости». Аналитический доклад. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2017a. «Страновой диагностический отчет по частному сектору, Казахстан». Вашингтон, Округ Колумбия: Группа Всемирного банка.
- Группа Всемирного банка. 2017b. *Doing Business 2017. Больше, чем эффективность*. Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. 2017c. «Обзор государственных финансов в Казахстане». Вашингтон, Округ Колумбия.
- Группа Всемирного банка. Обследования предприятий. <http://www.enterprisesurveys.org/>.
- Группа Всемирного банка. База данных пенсионных системы. <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/brief/pensions-data>
- Группа Всемирного банка. База данных «Богатство наций». <https://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations>
- Группа Всемирного банка. Показатели мирового развития. <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Группа Всемирного банка. Всемирные индикаторы управления. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- Всемирный экономический форум. 2016. Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2016-2017 годы. Женева. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
- ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения). 2015. *Динамика материнской смертности: с 1990 до 2015 года*. Женева.
- ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения). 2017. Данные Глобальной обсерватории здравоохранения. <http://www.who.int/gho/en/>.
- ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), Региональный офис по Европе. Европейская база данных «Здравоохранение для всех». <http://data.euro.who.int/hfad/>

## Приложение 1: Детальное описание и результаты определения приоритетов

Для определения приоритетных мер, каждая из 19 проблем, определенных в настоящем докладе (Таблица А1.1), прошла оценку по шести критериям, показанным во Вставке 6.1 Главы 6. Анализ включал две одновременные оценки:

- **Кабинетная оценка:** Каждая проблема была рассмотрена по всем критериям, каждый из которых был оценен по шкале от 1 до 3 (от низкой до высокой степени приоритетности), в зависимости от его относительного рейтинга (низкий, средний, высокий; короткий, средний, длинный, т.д.). Воздействие на две главные цели было разделено на две части: сначала, оценивалось воздействие на цель по искоренению крайней формы бедности; во-вторых, оценивалось воздействие на обеспечение устойчивого дохода и возможностей занятости для наименее обеспеченных 40 процентов населения в целях формирования большого и стабильного среднего класса. Оценка воздействия была разделена на эти две цели по причине того, что уровень бедности в Казахстане низкий, и для его уменьшения эффективными могут быть меры, которые будут отличаться от мер, необходимых для обеспечения устойчивого улучшения источников существования. Результаты содержатся в Таблице А1.2.
- **Консультации в Группе Всемирного банка:** Подразделения Группы Всемирного банка (ГВБ) выбрали пять наиболее важных приоритетов из 19 проблем. Кроме того, с подразделениями ГВБ были проведены обсуждения на семинаре, состоявшемся в августе 2017 года. Были также учтены мнения, полученные в рамках консультаций, проведенных в стране, включая результаты Обследования мнений в стране (Рисунок А1.1).

Таблица А1.3 содержит общие результаты кабинетной оценки приоритетов. В целом, примерно половина (10) проблем были отнесены к наиболее приоритетным (включены в пятерку наиболее важных), в то время как другие проблемы были включены в число наиболее приоритетных в одном из двух анализов.

Таблица А1.1: Краткое описание приоритетных проблем, желаемых результатов и связей с достижением двух целей

Стратегическое направление	Установленные приоритетные проблемы	Желаемые результаты	Связь стратегического направления с целями по сокращению бедности и общему процветанию
Экономическое управление для диверсификации	Корректировка бюджета с учетом низких цен на нефть	Снижение ненефтяного дефицита до устойчивого уровня; служит в качестве «якоря» налогово-бюджетной политики.	Поддерживает устойчивость роста и делает страну менее уязвимой перед риском цепной реакции и финансовым риском; восстанавливает убедительность налогово-бюджетной политики, что способствует инвестициям и росту.
	Управление государственным долгом	Установление жестких бюджетных ограничений в отношении ГП и поддержки коммерческих банков. В целом, благоразумное управление долгом, включая разумную политику управления условными обязательствами.	Как выше; уменьшение поддержки ГП и банковского сектора поможет сократить расходы из Национального фонда и бюджета, способствуя более низкому и более устойчивому ненефтяному дефициту.
	Независимость центрального банка	С укреплением нормативно-правовой основы, Национальный банк станет более независимым в регулировании и надзоре за банковским сектором, а также в проведении политики обменного курса и кредитно-денежной политики. Это сгладит корректировку к внешней среде и обеспечит выравнивание условий в финансовом секторе.	Поддерживает рост и устойчивость роста; поддерживает конкурентоспособность частного сектора и стимулирует экспорт за счет повышения предсказуемости обменного курса. Выравнивание условий в финансовом секторе должно привести к увеличению инвестиций и наличию кредитов.
	Борьба с коррупцией и верховенство закона	Снижение коррупции в четырех сферах: закупки для ГП, органы, осуществляющие проверки предприятий в режиме онлайн, услуги образования, местные исполнительные органы. Реализация реформ в секторе правосудия для обеспечения эффективного, прозрачного и объективного верховенства закона.	Выравнивание условий для частного сектора поддерживает инвестиции и создание рабочих мест. Снижение коррупции в образовании повысит социальную интеграцию неблагополучных и уязвимых домохозяйств. Укрепление и повышение подотчетности местных исполнительных органов, а также укрепление системы правосудия, поддерживают равные условия для частного сектора, в то время как увеличение участия

			граждан помогает обеспечить равенство и доступ для всех женщин и мужчин.
	Управление государственным сектором и реагирование на возникающие проблемы	Эффективное государственное управление, ориентированное на результаты и клиентов, и более эффективно реагирующее на нужды граждан, с более сильным потенциалом стратегического планирования и реализации, включая улучшение управления государственными инвестициями, управления государственными финансами, управления проектами, мониторинг и оценку.	Улучшение принятия решений, реагирования на возникающие проблемы и реализации в государственных органах повышает эффективность (снижает бюджетную нагрузку) и результативность (улучшает результаты во всех сферах вмешательств государства); поддерживает общий рост и инклюзивность, а также социальную и экономическую устойчивость.
Рост на основе частного сектора	Развитие МСБ	Вклад МСБ, выраженный в доле от ВВП, увеличивается; предприятия МСБ расширяют свое присутствие в большом перечне отраслей.	Поддерживает рост в целом; способствует более инклюзивному росту.
	Государственная роль в экономике	Завершение стратегических приватизаций, видения отраслей и подотраслей известны населению и инвесторам; роль государства снижена до регулирования, если необходимо, и стратегических национальных интересов (т.е. добыча нефти, оборона). Государственные программы поддержки не ограничивают конкуренцию и не поддерживают отдельные предприятия, а обеспечивают отраслевые ноу-хау, благоприятную нормативную среду (например, процесс выдачи разрешений) и инфраструктурную поддержку жизнеспособных отраслей.	Повышает рост за счет поддержки инноваций, эффективности, конкурентоспособности и финансирования (внутренние ресурсы и ПИИ); поддерживает устойчивость через сокращение условных обязательств. Однако может также привести к корректировке тарифов, что повлияет на инклюзивность (этот эффект нужно компенсировать при помощи социальных программ) и перераспределение занятости или сокращение штатов. Реформирование поддержки частного сектора должно повысить конкурентоспособность и устойчивость отраслей, при этом рабочие места будут создаваться в результате конкурентоспособности рынка, а не государственной поддержки. Снижение государственной поддержки ГП и банковского сектора будет сигнализировать об увеличении роли частного сектора в экономике, что будет также стимулировать инвестиции и создание рабочих мест.



	Состязательные рынки и регулирование	Состязательные внутренние рынки с сильной конкуренцией / регулированием и открытие отраслей для иностранного участия (через ПИИ и торговлю), ведущее к повышению качества и экономической эффективности основных вводных ресурсов и сетевых отраслей (например, энергетический сектор)	Повышает инвестиции частного сектора и рост в отраслях, создающих рабочие места, повышая доходность инвестиций за счет снижения затрат и улучшения доступа к факторам, повышающим производительность; повышает экономическую инклюзивность, обеспечивая справедливый доступ МСБ к экономическим возможностям.
	Финансовый сектор	Развитие активного банковского и небанковского финансового сектора; предоставление и распределение кредитов на эффективном рынке.	Увеличение кредитования экономики повышает инвестиции и рост и поддерживает инклюзивность за счет доступа для микропредприятий и МСБ.
	Охват финансовых услуг	Устранение пробелов в охвате финансовых услуг, включая обширный доступ к кредитованию для самозанятых и МСБ, в частности для предприятий, возглавляемых женщинами, и для сельских предприятий.	Повышает инвестиции частного сектора в отрасли, создающие рабочие места, и снижает риски, связанные с искоренением крайней формы бедности, в результате увеличения потенциала для инвестиций в сельскохозяйственную и несельскохозяйственную самозанятость и МСБ.
Интеграция и связи	Торговля, транспорт и энергетическая инфраструктура	Устранение пробелов в связях в результате улучшения транспортной инфраструктуры, упрощения процедур торговли, доступа к качественным и эффективным ИКТ, развития конкурентоспособного логистического сектора. Улучшение услуг и повышение эффективности за счет интеграции и объединения энергосистем страны и региона, а также модернизации систем централизованного теплоснабжения в городах.	Улучшает доступ к рынкам и увеличивает инвестиции частного сектора в отрасли, создающие рабочие места, путем снижения стоимости вводных ресурсов, улучшения связей и надежности, увеличения производительности; повышает инклюзивность, открывая доступ для всей частей страны.
	Развитие сельскохозяйственной цепочки добавленной стоимости	Развитие конкурентоспособных цепочек добавленной стоимости в животноводстве и растениеводстве, включая обширные связи с сельскими мелкими производителями и поддержку устойчивых региональных экономик.	Повышает производительность и доходность сельскохозяйственного сектора; поддерживает инклюзивность, стимулируя несельскохозяйственную сельскую экономику и создавая возможности для заработка, в том числе для женщин и молодежи, в регионах, где

			сосредоточено больше всего бедного населения.
	Урбанизация и мобильность	Укрепление городов как конкурентоспособных мест для инвестиций в диверсифицированные виды деятельности и обеспечение качественной и экономически эффективной инфраструктуры и социальных услуг по всей стране.	Развитие конкурентоспособных агломераций способствует повышению производительности (поддерживает более высокий рост и более качественные рабочие места); увеличение возможностей для мобильности непосредственно поддерживает возможности заработка для граждан за пределами городов Астаны и Алматы, повышая, тем самым, инклюзивность.
	Право голоса и подотчетность	Увеличение региональной и местной автономии, в сочетании с развитием потенциала в налогово-бюджетной и институциональной сфере. Повышение прозрачности и подотчетности государственного сектора при помощи механизмов открытого принятия решений по бюджету, интегрированной отчетности и обратной связи с общественностью. В целом, улучшение распределения ресурсов и оказания услуг повсеместно, в сельской местности и городах.	Децентрализация способствует инклюзивности, а также росту, за счет повышения потенциала для регионального развития «снизу-вверх», повышения согласованности между политикой и потребностями населения, улучшения реагирования и гибкого отношения к потребностям местного населения, усиления направленности на сообщества и домохозяйства, которые были исключены из роста страны.
Продуктивный человеческий капитал и устойчивый природный капитал	Образование и развитие навыков	Существенное улучшение результатов казахстанских учащихся по международным тестам; учащиеся из всех частей страны и социально-экономических групп (мальчики и девочки) получают равные возможности для доступа к качественному, актуальному образованию и подготовке, обеспечивающим более продуктивные и гибкие кадры.	Способствует увеличению инвестиций частного сектора в отрасли, создающие рабочие места, в результате повышения производительности; повышает инклюзивность в результате увеличения потенциала для интеграции рынка труда и более продуктивной самозанятости; повышает устойчивость в результате направленности на молодежь (женщин и мужчин), являющуюся движущей силой перемен.
	Здравоохранение	Приближение продолжительности жизни к уровням ОЭСР; географически равные результаты здравоохранения и снижение	Способствует росту в результате повышения производительности труда и продления продуктивного участия пожилых работников и

		уровня неинфекционных заболеваний; сокращение загрязнения, вызывающего неблагоприятные результаты здравоохранения; повышение уровня удовлетворенности больных получаемой помощью.	женщин на рынке труда; способствует инклюзивности в результате сокращения бедности среди населения пенсионного возраста и уменьшения нагрузки по уходу (в основном, среди женщин).
	Социальная защита	Полная реализация реформ «Орлеу», устойчивые пенсии, расширение доступа к страхованию по безработице и эффективным службам занятости.	Поддерживает инклюзивность за счет снижения бедности и стимулирования участия на рынке труда; повышает мобильность работников между рабочими местами, отраслями и локациями. Крайне важна для поддержки перехода к новой модели развития экономики и управления.
	Чистая энергия и энергоэффективность	Внедрение более эффективных, устойчивых практик управления водными и земельными ресурсами в сельскохозяйственном секторе.	Повышение эффективности производства и использования энергоресурсов способствует сокращению расходов на энергию и повышает конкурентоспособность государственного и частного сектора; развитие чистой энергии поддерживает устойчивость энергоресурсов и снижает нагрузку на климат, окружающую среду и здоровье населения.
	Управление водными ресурсами	Повышение эффективности производства и использования энергии, увеличение использования возобновляемых источников энергии, существенное сокращение производства парниковых газов.	Поддерживает устойчивость роста и приоритет по региональному развитию в результате повышения эффективности и устойчивости аграрного сектора, который имеет центральное значение для источников существования бедных домохозяйств.

Таблица А1.2: Результаты кабинетной оценки по установлению приоритетов

Challenge	Impact on eliminating extreme poverty (Small, Medium, High)	Impact on sustainable welfare improvements (Small, Medium, High)	Time horizon of impact (Short, Medium, Long)	Complementarities* (Weak, Medium, Strong)	Evidence base (Weak, Medium, Strong)	Adequacy of existing interventions (Weak, Medium, Strong)
<b>Economic management for diversification</b>						
Fiscal adjustment to low oil prices	Medium	Medium	Medium	Strong	Strong	Medium
Public debt management	Medium	Medium	Medium	Strong	Strong	Medium
Central Bank (NBK) independence	Small	Small	Medium	Medium	Medium	Weak
Corruption and the rule of law	Medium	Medium	Short	Strong	Weak	Weak
Public sector management and responsiveness	Medium	Medium	Short	Strong	Medium	Medium
<b>Private sector development</b>						
Financial sector	Small	Medium	Medium	Strong	Strong	Weak
Contestable markets and regulation	Small	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium
State role in the economy	Small	Medium	Medium	Strong	Medium	Weak
SME development	High	High	Short	Strong	Medium	Medium
Financial inclusion	Medium	Medium	Medium	Medium	Weak	Medium
<b>Integration and connectivity</b>						
Trade, transport, and energy infrastructure	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium
Agricultural value chain development	High	High	Medium	Weak	Weak	Weak
Urbanization and mobility	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium
Voice and accountability	Medium	Medium	Medium	Medium	Strong	Weak
<b>Productive and adaptive human and natural capital</b>						
Education and skills development	High	High	Medium	Strong	Medium	Medium
Health	Small	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium
Social protection	High	Medium	Short	Medium	Medium	Medium
Clean energy and energy efficiency	Small	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium
Water resources management	Small	Medium	Short	Medium	Weak	Medium

Рисунок А1.1 Приоритеты, установленные по результатам опроса мнений в стране



Примечание: Опрос был проведен в марте 2017 года и включал представителей Правительства Казахстана, организаций гражданского общества, аналитических центров, средств массовой информации.

Таблица А1.3 Проблемы первостепенной важности по результатам кабинетного анализа приоритетов и консультаций

Оценка	Стратегическое направление	Определенные приоритетные проблемы	
		Кабинетная оценка	Консультации в ГВБ
Первостепенные	Экономическое управление для диверсификации	Корректировка в налогово-бюджетной сфере с учетом низких цен на нефть Управление государственным долгом Борьба с коррупцией и верховенство закона Управление государственным сектором и реагирование на возникающие проблемы	Борьба с коррупцией и верховенство закона Управление государственным сектором и реагирование на возникающие проблемы
	Экономический рост на основе частного сектора	Развитие МСБ	Состязательные рынки и регулирование Роль государства в экономике
	Интеграция и связи	Право голоса и подотчетность	Развитие цепочки добавленной стоимости в сельском хозяйстве
	Продуктивный человеческий капитал и устойчивый природный капитал	Образование и развитие навыков	Образование и развитие навыков
Второстепенные	Экономическое управление для диверсификации	Нет	Корректировка в налогово-бюджетной сфере с учетом низких цен на нефть Управление государственным долгом
	Экономический рост на основе частного сектора	Финансовый сектор	Нет
	Интеграция и связи	Развитие цепочки добавленной стоимости в сельском хозяйстве Торговля, транспорт и энергетическая инфраструктура Урбанизация и мобильность	Торговля, транспорт и энергетическая инфраструктура Право голоса и подотчетность
	Продуктивный человеческий капитал и устойчивый природный капитал	Социальная защита	Здравоохранение

## Приложение 2: Перечень проведенных консультаций

Группа Всемирного Банка (внутри)	В Казахстане
<p><i>Февраль 2017 года:</i> Мозговой штурм / вводный семинар по СДСД</p> <p><i>Апрель 2017 года:</i> Совещание по рассмотрению Концепции</p> <p><i>Март-август 2017 года:</i> индивидуальные встречи с техническими экспертами и глобальными практиками ГВБ</p> <p><i>Август 2017 года:</i> Семинар по рассмотрению проекта доклада СДСД и определению приоритетов со специалистами по стране и представителями практик / подразделений ГВБ</p> <p><i>Август-сентябрь 2017 года:</i> Оценка и определение приоритетов</p>	<p><i>Январь 2017 года:</i> Предварительные консультации с аналитическими центрами</p> <p><i>Март 2017 года:</i> Обследование мнений в стране</p> <p><i>15 июня 2017 года:</i> Презентация и обсуждение на экономическом форуме в г. Астане, в том числе с Премьер-министром, депутатами парламента, НПО и научное сообщество</p> <p><i>30 июня 2017 года:</i> Круглый стол по СДСД с Правительством и аналитическими центрами. В число участников круглого стола вошли: МНЭ, МФ, МСХ, МИР, МТСЗ, ИЭИ, НАЦ, СМР, Талап</p>

### Приложение 3: Оценка основных пробелов в знаниях

В настоящем приложении определены основные пробелы в знаниях. Это темы, которые важны для понимания проблем, стоящих перед Казахстаном, но по которым мало количественной и качественной информации для принятия четкой позиции в отношении приоритетности вопроса или мер, необходимых для его решения. В Таблице А3.1 содержится краткое описание этих основных пробелов в знаниях. Их можно рассматривать как перечень приоритетных вопросов для изучения правительством, партнерами по развитию, научным сообществом и исследовательскими организациями на несколько следующих лет.

Таблица А3.1 Основные пробелы в знаниях, необходимых для понимания проблем в Казахстане

Пробел в знаниях	Описание
Компании и производительность	Отсутствие доступа к микроданным на уровне компаний не позволяет провести надлежащий анализ динамики и производительности компаний. Такой анализ необходим, чтобы лучше понимать роль и эффективность предприятий МСБ, эффективность и потенциал диверсифицированных отраслей, факторы, способствующие производительности на уровне компаний, распределительную эффективность экономики.
Региональные экономики	Учитывая высокий уровень региональных различий и значение, отводимое развитию более конкурентоспособных региональных экономик, необходимо провести более детальную оценку структуры региональных экономик, включая эффективность и производительность компаний (см. выше). Кроме того, необходимо более качественное понимание структур местных исполнительных органов и проблем управления на региональном и местном уровне.
Планирование, закупки и государственное управление: базовые факторы эффективности государственного сектора	Хотя создается ощущение, что реализация политики и программ является эффективной, количественной информации по-прежнему относительно мало (учитывая отсутствие строгого мониторинга и оценки). Кроме того, недостаточно изучены факторы, которые способствуют низким результатам реализации, например, баланс между потенциалом, институциональными ограничениями и политической экономией. Более глубокое понимание этих ограничений необходимо, чтобы установить наиболее оптимальный подход к улучшению эффективности государственного сектора.



## Приложение 4: Статистическая система Казахстана

Казахстан добился значительных результатов в преобразовании и улучшении национальной статической системы, отчасти в рамках проекта KAZSTAT, реализованного при поддержке Всемирного банка, и собственной инициативы правительства по программе электронной статистике. В недавно разработанном Всемирным банком Индексе эффективности статистической системы (SPI), балл Казахстана был равен 73,6 из 100 в 2016 году (Таблица А4.1).

Первый параметр, Методология, стандарты и классификации (MSC), определяет, насколько страны соблюдают рекомендуемые международными организациями методологии и стандарты при сборе и производстве данных. Балл Казахстана по этому параметру равен 80,0, так как Комитет по статистике (КС) принял более 70 новых и усовершенствованных методических руководств, соответствующих международным стандартам, в рамках реализации проекта KAZSTAT. КС все еще использует СНС 1993, но сейчас ведется подготовка для перехода к последнему международному стандарту (СНС 2008), которая в ближайшем времени будет завершена. Обновляя национальные счета и базовый год ИПЦ с годовой цепной связью, страна сможет отражать свою национальную экономику современно и точно. Кроме того, страна может еще больше улучшить свой балл, внедрив некассовую основу по консолидированному учету центрального правительства и соблюдая последнее руководство по статистике государственных финансов.

В разделе Переписи и обследования (CS) проверяется, проводили ли страны крупные переписи и обследования в форме и с периодичностью, рекомендуемыми международными организациями. Казахстан получил высокий балл в этом разделе – 87,5. Казахстанская статистическая система работает хорошо, проводя своевременные переписи населения и жилого фонда, сельскохозяйственную перепись и регулярные обследования бюджетов домохозяйств и обследования рабочей силы.

Что касается Практики распространения и открытости (DPO), оценивающей потенциал национальной статистической системы по распространению данных, Казахстан получил относительно высокий балл – 71,43. КС предварительно публикует календарь выпуска данных, предоставляет многократный и легкий доступ к данным временного ряда и метаданным, а также к комплексному, хорошо разработанному portalу данных. Обследование удовлетворенности пользователей КС показало результат 94 процента, а на веб-сайте было более 3,5 миллиона посещений в Интернете в 2015 году. КС может еще больше улучшить свой балл, если включит перечень обследований, микроданные и геопространственные данные.

Четвертый параметр, Наличие ключевых индикаторов (AKI), проверяет наличие некоторых основных индикаторов в международных организациях и базах данных. Балл страны был составлен с использованием базы данных «Показатели мирового развития» по состоянию на март 2017 год. Промежуточный балл Казахстана равен 50, с учетом данных за 2016 год. Этот балл означает, что у Казахстана есть последние данные по бедности, вакцинации детей, уровню грамотности взрослого населения, уровню завершения образования, водоснабжению и канализации, и национальным счетам. Нет более новых данных по таким социальным индикаторам, как задержка роста, уровень материнской смертности, квалифицированные медицинские работники, в особенности по безработице, и последних данных CRVS.

Обычно между календарным годом и данными, включенными в базу данных «Показатели мирового развития», есть пробел в два года. Другими словами, лишь несколько передовых систем могут производить последние данные в течение первого квартала следующего календарного года. В Казахстане и других странах с передовой экономикой, относительно низкий балл АКІ, скорее всего, улучшится, как только установится процесс и каналы подачи и представления данных

главным международным организациям, так как новейшее обследование и методология уже применяются.

Общий балл 73,6 дает возможности для улучшения статистической системы, особенно в части статистики Целей устойчивого развития, Внешней торговли, Национальных счетов, чтобы обеспечивать надлежащие данные для процесса принятия решений, а также в части мониторинга и оценки хода развития в грядущие годы. КС составил проект Статистического генерального плана на 2017–2025 годы для дальнейшей интеграции мероприятий и улучшения статистической системы и добавил предложение о создании исследовательского образовательного института в Казахстане на основе передовой практики передовых экономии для подготовки соответствующих кадров.

Методология, стандарты и классификации						
№	Индикатор	Балл 1	Балл 0,5	Балл 0	Вес	Взвешенный балл
1	Используемая Система национальных счетов	СНС2008/ECC 2010	СНС1993/QNA Manual 2001/ECC 1995	Другое	1	0.5
2	Базовый год национальных счетов	Годовая цепная связь	В пределах последних 10 лет	Другое	1	0.5
3	Классификация национальных отраслей	Принята последняя версия (МСОК версия 4, КДЕС версия 2 или сопоставимая классификация)	Используется предыдущая версия (МСОК версия 3, КДЕС версия 1 или сопоставимая классификация)	Другое	1	1
4	Базовый год ИПЦ	Годовая цепная связь	В пределах последних 10 лет	Другое	1	1
5	Классификация потребления домохозяйств	Соблюдается Классификация индивидуального потребления по целям (COICOP)	Не применимо	Другое	1	1
6	Классификация статуса в занятости	Соблюдается Международная классификация статуса в занятости Международной организации труда (ICSE-93)	Не применимо	Другое	1	1
7	Статус учета центрального правительства	Консолидированный учет центрального правительства осуществляется на некассовой основе	Консолидированный учет центрального правительства осуществляется на некассовой основе	Другое	1	0.5
8	Формирование статистики государственных финансов	Соблюдается последнее Статистическое руководство по государственным финансам (2014)	Используется предыдущая версия (GFSM 2001)	Другое	1	0.5
9	Формирование кредитно-денежной и финансовой статистики	Соблюдается последнее Руководство по кредитно-денежной и финансовой статистике (2000) или Кредитно-денежная и финансовая статистика: руководство по формированию (2008)	Не применимо	Другое	1	1

10	Подписка на SDDS/e-GDDS	Подписка на стандарты IMF SDDS	Подписка на стандарты IMF e-GDDS	Другое	1	1
<b>Максимальный балл по категории: 10</b>					<b>10</b>	8
Балл страны по MSC = Взвешенный балл / Максимальный балл по категории X 100						80
<b>Балл страны</b>						<b>80</b>

**Переписи и обследования**

**Переписи**

№	Индикатор	Балл 1	Балл 0,5	Балл 0	Вес	Взвешенный балл
1	Перепись населения и жилого фонда	Перепись населения проведена в течение последних 10 лет	Перепись населения проведена в течение последних 20 лет	Другое	1	1
2	Сельскохозяйственная перепись	Сельскохозяйственная перепись проведена в течение последних 10 лет	Сельскохозяйственная перепись проведена в течение последних 20 лет	Другое	1	1
3	Перепись бизнеса / учреждений	Перепись бизнеса / учреждений проведена в течение последних 10 лет	Перепись бизнеса / учреждений проведена в течение последних 20 лет	Другое	1	

3

2

Обследования							
№	Индикатор	Балл 1	Балл 0,6	Балл 0,3	Балл 0	Вес	Взвешенный балл
4	Обследование доходов / потребления / расходов / бюджетов домохозяйств / интегрированное обследование	В течение последних 10 лет проведено 3 или более обследований домохозяйств	В течение последних 10 лет проведено 2 обследования домохозяйств	В течение последних 10 лет проведено 1 обследование домохозяйств	В течение последних 10 лет не проведено ни одно обследование	1	1
5	Сельскохозяйственное обследование	В течение последних 10 лет проведено 3 или более сельскохозяйственных обследований	В течение последних 10 лет проведено 2 сельскохозяйственных обследования	В течение последних 10 лет проведено 1 сельскохозяйственное обследование	В течение последних 10 лет не проведено ни одно обследование	1	1
6	Обследование рабочей силы	В течение последних 10 лет проведено 3 или более обследований рабочей силы	В течение последних 10 лет проведено 2 обследования рабочей силы	В течение последних 10 лет проведено 1 обследование рабочей силы	В течение последних 10 лет не проведено ни одно обследование	1	1
7	Обследование по здравоохранению / демографическое обследование	В течение последних 10 лет проведено 3 или более обследований по здравоохранению	В течение последних 10 лет проведено 2 обследования по здравоохранению	В течение последних 10 лет проведено 1 обследование по здравоохранению	В течение последних 10 лет не проведено ни одно обследование	1	1
8	Обследование бизнеса / учреждений	В течение последних 10 лет проведено 3 или более обследований бизнеса / учреждений	В течение последних 10 лет проведено 2 обследования бизнеса / учреждений	В течение последних 10 лет проведено 1 обследование бизнеса / учреждений	В течение последних 10 лет не проведено ни одно обследование	1	1
						5	5
<b>Максимальный балл по категории: 8</b>						<b>8</b>	<b>7</b>
Балл страны по CS = Взвешенный балл / Максимальный балл по категории X 100							87.5
<b>Балл страны:</b>							<b>87.5</b>

**Практика распространения и открытость**

**1) Потенциал национального статистического органа (НСО) по распространению данных**

№	Индикатор	Балл 1	Балл 0	Вес	Взвешенный балл
1	У НСО есть предварительный календарь выпуска данных, и он публикуется	Да	Нет	1	1
2	У НСО есть перечень обследований и наборов микроданных (или NADA)	Да	Нет	1	0
3	У НСО есть портал данных	Да	Нет	1	1
4	Индикаторы временных рядов можно бесплатно загрузить в формате, допускающем многократное использование	Да	Нет	1	1
5	Есть метаданные, содержащие определения, методологию, стандарты или классификации по существующим сериям данных	Да	Нет	1	1
6	НСО проводил обследование удовлетворенности пользователей	Да	Нет	1	1
7	На веб-сайте НСО есть геопространственные данные	Да	Нет	1	0
<b>Максимальный балл по подкатегории: 7</b>				<b>7</b>	<b>5</b>

**2) Открытость данных**

№	Индикатор	Балл		Вес	Взвешенный балл
8	Открытый каталог данных	Балл ODIN /100	Год: 2016; балл ODIN: 46,8; общий мировой рейтинг: 51	0	Не применимо
<b>Максимальный балл по подкатегории: 0</b>					
<b>Максимальный балл по категории: 7</b>				<b>7</b>	<b>5</b>
Балл страны по DPO = Взвешенный балл / Максимальный балл по категории X 100					71.43
<b>Балл страны:</b>					<b>71.43</b>

<b>Наличие ключевых индикаторов</b>					
<b>№</b>	<b>Индикатор</b>	<b>Балл 1 – есть данные за последний год</b>	<b>Балл 0</b>	<b>Вес</b>	<b>Взвешенный балл</b>
1	Доля населения, живущая за национальной чертой бедности	Да	Нет	1	1
2	Доля детей с задержкой развития (в возрасте до 5 лет)	Да	Нет	1	0
3	Уровень материнской смертности	Да	Нет	1	0
4	Доля родов, принятых квалифицированным медицинским персоналом	Да	Нет	1	0
5	Вакцинация детей (доля детей в возрасте одного года, вакцинированных от кори)	Да	Нет	1	1
6	Уровень завершения начального образования, мальчики и девочки (%)	Да	Нет	1	1
7	Уровень грамотности среди взрослых, население в возрасте 15+ лет, мужчины и женщины (%)	Да	Нет	1	1
8	Доля населения, пользующегося услугами питьевого водоснабжения, организованного с соблюдением требований безопасности	Да	Нет	1	1
9	Уровень безработицы, всего (% всей рабочей силы)	Да	Нет	1	0
10	Добавленная стоимость обрабатывающей промышленности, в доле от ВВП	Да	Нет	1	1
11	Валовое накопление капитала (% ВВП)	Да	Нет	1	0
12	Косвенный дефлятор цен ВВП (годовой % роста)	Да	Нет	1	1
13	Чистая торговля товарами и услугами (платежный баланс, текущие доллары США)	Да	Нет	1	1
14	Уровень роста расходов домохозяйств или дохода на душу населения среди наименее обеспеченных 40 процентов населения	Да	Нет	1	0
15	Доля детей в возрасте до 5 лет, чье рождение было зарегистрировано гражданскими властями (полнота регистрации рождения детей)	Да	Нет	1	0
16	Полнота регистрации рождения детей с информацией о причине смерти	Да	Нет	1	0
	<b>Максимальный балл по категории: 16</b>			<b>16</b>	<b>8</b>
	Балл страны по наличию ключевых индикаторов = DPO = Взвешенный балл / Максимальный балл по категории X 100				50
	<b>Балл страны:</b>				<b>50</b>
<b>Общий балл SCI</b>					<b>73.58</b>

№	Индикатор	Балл 1 – есть данные за последний год	Балл 0	Вес	Взвешенный балл
<b>Наличие ключевых индикаторов</b>					
1	Доля населения, живущая за национальной чертой бедности	Да	Нет	1	1
2	Доля детей с задержкой развития (в возрасте до 5 лет)	Да	Нет	1	0
3	Уровень материнской смертности	Да	Нет	1	0
4	Доля родов, принятых квалифицированным медицинским персоналом	Да	Нет	1	0
5	Вакцинация детей (доля детей в возрасте одного года, вакцинированных от кори)	Да	Нет	1	1
6	Уровень завершения начального образования, мальчики и девочки (%)	Да	Нет	1	1
7	Уровень грамотности среди взрослых, население в возрасте 15+ лет, мужчины и женщины (%)	Да	Нет	1	1
8	Доля населения, пользующегося услугами питьевого водоснабжения, организованного с соблюдением требований безопасности	Да	Нет	1	1
9	Уровень безработицы, всего (% всей рабочей силы)	Да	Нет	1	0
10	Добавленная стоимость обрабатывающей промышленности, в доле от ВВП	Да	Нет	1	1
11	Валовое накопление капитала (% ВВП)	Да	Нет	1	0
12	Косвенный дефлятор цен ВВП (годовой % роста)	Да	Нет	1	1
13	Чистая торговля товарами и услугами (платежный баланс, текущие доллары США)	Да	Нет	1	1
14	Уровень роста расходов домохозяйств или дохода на душу населения среди наименее обеспеченных 40 процентов населения	Да	Нет	1	0
15	Доля детей в возрасте до 5 лет, чье рождение было зарегистрировано гражданскими властями (полнота регистрации рождения детей)	Да	Нет	1	0
16	Полнота регистрации рождения детей с информацией о причине смерти	Да	Нет	1	0
<b>Максимальный балл по категории: 16</b>				<b>16</b>	<b>8</b>
Балл страны по наличию ключевых индикаторов = Взвешенный балл / Максимальный балл по категории X 100					50
Балл страны:					<b>50</b>
<b>Общий балл SCI</b>					<b>73.58</b>



## Приложение 5: Библиография исследований и отчетов, использованных при подготовке Комплексного социально-экономического анализа

Таблица А5.1 содержит перечень основных документов, использованных при подготовке СДСД. Она разделена на глобальные практики ГВБ. Документы Группы Всемирного банка включают продукты Консультационных услуг и анализа, в том числе подготовленных в рамках Возобновляемых консультационных услуг (RAS) и Административного бюджета Всемирного банка (ВВ). Некоторые проекты (Р) включены в этот перечень, так как их информация может быть полезна; все документы ОЭСР можно найти на веб-сайте: <http://www.oecd.org/countries/kazakhstan/>.

Таблица А5.1 Перечень исследований и отчетов Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Азиатского банка развития и Организации экономического сотрудничества и развития

Глобальная практика ГВБ	Наименование
<b>Макрополитика и налогово-бюджетная политика</b>	<p><u>Рост / развитие</u>                      (RAS) Мозговой штурм по новым источникам роста (2017 ф.г.)                      (RAS) Разработка Стратегического плана на 2025 год (2016 ф.г.)                      (ВВ) Страновой экономической меморандум (2013 ф.г.)                      (ОЭСР) <u>Многомерный обзор Казахстана – Том 1. Предварительная оценка</u> (2017 г.)                      (ОЭСР) <u>Многомерный обзор Казахстана – Том 2. Углубленный анализ и рекомендации</u> (2017 г.)                      (NU) Казахстан 2050 (2015 г.)                      (Р) Программный DPO (закрит 16 декабря 2016 г.)</p> <p><u>Налогово-бюджетная политика</u>                      (ВВ) Обзор государственных расходов (2017-2018 ф.г.)                      (RAS) Повышение устойчивости в налогово-бюджетной сфере (2016 ф.г.)                      (RAS) Разработка среднесрочной контрциклической макроэкономической политики (2013-2014 ф.г.)</p> <p><u>Неформальность</u>                      (RAS) Воздействие системных мер на уровень теневой экономики (2015 ф.г.)</p>
<b>Финансы и рынки</b>	<p>(RAS) Совершенствование системы банкротства (2013-2016 ф.г.)                      (RAS) Укрепление стабильности финансового сектора (2015-2016 ф.г.)                      (RAS) Формулирование кривой доходности государственных ценных бумаг (2013-2014 ф.г.)                      (RAS) Трансграничный перевод денег и денежных инструментов (AML/CFT) (2013-2015 ф.г.)                      (ВВ) Мониторинг финансового сектора (2013-2014 ф.г.)                      (Р) Проект по развитию системы страхования от несчастных случаев (ГЭФ)</p>

	(АБР) Повышение эффективности и охвата рынка страхования
<b>Торговля и конкурентоспособность</b>	<p>Общая оценка</p> <p>(ЕБРР) Диагностический доклад по Казахстану: оценка достижений и проблем в развитии устойчивой рыночной экономики (2016 г.)</p> <p>(ОЭСР) Обзоры ОЭСР по инвестиционной политике: Казахстан, 2017 (2017 г.)</p> <p>(ОЭСР) Обзоры ОЭСР по инновационной политике: Казахстан, 2017 (2017 г.)</p> <p>(АБР) Отчет для Правительства Казахстана: политика диверсификации отраслей и услуг в Азии в 21-ом веке (2015 г.)</p> <p>(АБР) Систематический диагностический страновой доклад, сосредоточенный на сельском хозяйстве, транспортировке и переработке нефти и газа, услугах и логистике (готовится к публикации в июне 2017 г.)</p> <p>Регулирование</p> <p>(RAS) Привлечение и удержание инвестиций (2015-2017 ф.г.)</p> <p>(RAS) Улучшение условий для ведения бизнеса в целях повышения конкурентоспособности и содействия диверсификации экономики (2013-2014 ф.г.)</p> <p>(ВВ) GEMLOC Казахстан (2015 ф.г.)</p> <p>(RAS) Повышение конкурентоспособности через сокращение барьеров в торговле (2013-2014 ф.г.)</p> <p>(ОЭСР) <a href="#">Ответственное ведение бизнеса в Казахстане</a> (2014 г.)</p> <p>Конкурентоспособность</p> <p>(ВВ) Диалог и следующие шаги по повышению конкурентоспособности (2017 ф.г.)</p> <p>(TF) Конкурентоспособность и диверсификация экономики (2015-2016 ф.г.)</p> <p>(RAS) Определение потенциальных барьеров для новых и зарождающихся отраслей и секторов с неустойчивыми всплесками роста на внутренних и экспортных рынках (2014 ф.г.)</p> <p>(ОЭСР) Казахстан – стратегия конкурентоспособности отраслей (2012 г.). Включает агробизнес, производство пшеницы, говядины, молочной продукции, химическое производство, логистику для агробизнеса, ИТ для деловых услуг</p> <p>Политика в области конкуренции</p> <p>(RAS) Совершенствование политики защиты конкуренции (2014 ф.г.)</p>

<p><b>Торговля и конкурентоспособность (продолжение)</b></p>	<p>Поддержка инвестиций  (RAS) Поддержка инвестиций для создания прозрачной системы отбора, мониторинга и оценки инновационных грантов (2015 ф.г.)  (RAS) Повышение производительности и конкурентоспособности через механизмы поддержки модернизации предприятий (2013 ф.г.)  (ОЭСР) Развитие национальной системы интеллектуальной собственности для инноваций в Казахстане (2016)  (P) Содействие продуктивным инновациям</p> <p>(P) Проект по конкурентоспособности МСБ  (ЕБРР) Ориентированные на экспорт предприятия МСБ  (RAS) Анализ пробелов в секторе услуг (2015 ф.г.)  (ЕБРР) Финансирование компании Selena FM</p> <p>Отраслевая поддержка  (RAS) Отраслевая оценка по Индустрии 4.0 (2017 ф.г.)  (RAS) Анализ эффективности текущих мер по поддержке местных отраслей и разработке возможных мер адаптации, соответствующих правилам ВТО (2015 ф.г.)  (EuDB) Большая кольцевая дорога в г. Алматы</p>
<p><b>Управление</b></p>	<p>Доходы  (RAS) Разработка Кодекса по государственным доходам (2016-2017 ф.г.)  (RAS) Техническое содействие в некоторых вопросах налогообложения (2014-2015 ф.г.)  (RAS) Техническое содействие по интеграции органов в налогово-бюджетной сфере (2015 ф.г.)  (ОЭСР) Глобальный форум по прозрачности и обмену информацией для целей налогообложения: Казахстан 2015 - Этап 1: нормативно-правовая основа (2015)  (P) Проект по реформированию налогового администрирования</p> <p>Правосудие  (P) Проект по институциональному укреплению сектора правосудия  (ЕС) Поддержка судебной реформы в Казахстане: совершенствование уголовного правосудия путем поддержки реформы пенитенциарного процесса и процедуры обеспечения исполнения судебных актов</p> <p>Бюджетирование  (RAS) Разработка нового Бюджетного кодекса (2016 ф.г.)  (RAS) Бюджетирование, ориентированное на результат (2014-</p>

	<p>2016 ф.г.)  (RAS) Внедрение основных принципов бюджетирования, ориентированного на результат (2013-2014 ф.г.)  Анализ пробелов по отношению к Международным стандартам финансовой отчетности для общественного сектора (IPSAS)  Отчет по системе бухгалтерского учета и аудита, посвященный соблюдению стандартов и кодексов (2006 ф.г.)</p> <p>Право голоса  (EC) Укрепление потенциала гражданского общества и средств массовой информации в Казахстане для продвижения свободы выражения мнений  (EC) Расширение прав и возможностей организаций гражданского общества в Южном Казахстане для продвижения прав человека</p> <p>Фидуциарная система  (BB) Страновой обзор фидуциарной системы (2014-2015 ф.г.)  (RAS) Укрепление внутреннего аудита государственного сектора (2013-2017 ф.г.)</p>
<b>Управление (продолжение)</b>	<p>Разное  (RAS) Техническое содействие в сфере реформирования государственной службы (2013-2014 ф.г.)  (ОЭСР) Казахстан: обзор системы центрального управления (2014)  (ОЭСР) Казахстану необходимо заострить свою стратегию и усилить воздействие мер по борьбе с коррупцией (2014)</p> <p>Частный сектор  (RAS) Реализация концепции регулирования предпринимательства (RIA) (2015-2016 ф.г.)  (RAS) Обзор международной практики по совершенствованию структуры ГП (2016 ф.г.)  (ОЭСР) Политика регулирования в Казахстане: улучшение реализации (2014)  (P) Проект KAZSTAT</p>
<b>ГЧП</b>	<p>(RAS) Привлечение инвестиций в экономику путем разработки политики и институциональных механизмов ГЧП (2015-2016 ф.г.)</p>

<b>Образование</b>	<p>(RAS) Анализ и улучшение системы образования (2013-2016 ф.г.)</p> <p>(RAS) Экспертиза системы электронного обучения (2014 ф.г.)</p> <p>(BB) Обзор эффективности системы образования (2014-2015 ф.г.)</p> <p>(BB) Краткая информация о секторе высшего образования (2016 ф.г.)</p> <p>(ОЭСР) Высшее образование в Казахстане, 2017 (2017 г.)</p> <p>(ОЭСР) Навыки после школы – обзор по Казахстану (ТиПО) (2014 г.)</p> <p>Обзор ОЭСР по ресурсам школ: Казахстан 2015</p> <p>(ОЭСР) <a href="#">Развитие навыков через государственно-частные партнерства в секторе информационных технологий Казахстана</a> (2013 г.)</p> <p>(P) Проект по модернизации системы образования</p> <p>(P) Проект по развитию навыков и занятости</p> <p>(P) Программа молодежного корпуса</p>
<b>Здравоохранение</b>	<p>(RAS) Совершенствование системы медицинского страхования (2015-2016 ф.г.)</p> <p>(P) Проект по социальному медицинскому страхованию</p> <p>(P) Проект по передаче технологий в секторе здравоохранения</p>
<b>Социальная защита и занятость</b>	<p>(RAS) Совершенствование системы социальной защиты (2013-2017 ф.г.)</p> <p>(RAS) Социальная политика для роста: модернизация социальной сферы (2013-2014 ф.г.)</p> <p>(RAS) Обзор по достаточности пенсионного дохода (2013 ф.г.)</p> <p>(RAS) Консультации по миграционной политике (2014 ф.г.)</p> <p>(RAS) Разработка вариантов улучшения пенсионной системы (2016 ф.г.)</p> <p>(RAS) Занятость – отраслевой анализ барьеров и возможностей (2015 ф.г.)</p> <p>(RAS) Разработка стратегии поддержки работы институтов рынка труда (2015 ф.г.)</p> <p>(BB) К разработке стратегии занятости (2016-2017 ф.г.)</p> <p>(P) Проект по развитию навыков и занятости</p>
<b>Сельское хозяйство</b>	<p>(RAS) Подготовка 2-ой национальной сельскохозяйственной переписи (2015 ф.г.)</p> <p>(RAS) Анализ эффективности текущих мер по поддержке сельского хозяйства (2015-2016 ф.г.)</p> <p>(RAS) Совершенствование подхода к сельскохозяйственной стратегии, политике и формированию бюджета (2013-2014 ф.г.)</p> <p>(RAS) Стимулирование инвестиций в системы поставок продуктов питания высокой стоимости и розничную торговлю (2013-2014 ф.г.)</p> <p>(RAS) Определение приоритетов для устойчивого развития питания животных (2014 ф.г.)</p> <p>(АБР и ЕБРР) Финансирование RG Brands Agribusiness</p> <p>(ОЭСР) База данных по оценке поддержки производителей и</p>

	<p>потребителей (включая Казахстан) (2016)  (ОЭСР) Обзор ОЭСР по сельскохозяйственной политике: Казахстан 2013  (ОЭСР) <a href="#">Улучшение доступа к финансированию в секторе агробизнеса в Казахстане</a> (2013)  (ЕБРР) Финансирование компании Savola Foods CIS  (ЕБРР) Финансирование компании Soufflet</p>
<b>Энергетические и добывающие отрасли</b>	<p>(RAS) Поддержка Инициативы прозрачности добывающих отраслей (2013-2015 ф.г.)  (RAS) Анализ международного и местного опыта в сфере законодательного регулирования горнодобывающей отрасли (2013-2014 ф.г.)  (RAS) Сравнительное исследование режимов налогообложения в горнодобывающей отрасли (2014 ф.г.)  (ОЭСР) Политика в сфере энергетики в странах, не входящих в Международное энергетическое агентство: Восточная Европа, Закавказье и Центральная Азия (2015)  (P) Проект по повышению энергоэффективности  (P) Проект по восстановлению окружающей среды в г. Усть-Каменогорске (закрит 16 декабря)  (АБР) Проект по модернизации и расширению сети распределения электроэнергии в Акмолинской области  (ЕБРР) Энергетические проекты</p>
<b>Городское развитие</b>	<p>(RAS) Дальнейшее совершенствование нормативно-правовой основы сектора ЖКХ (2014 ф.г.)  (RAS) Реформирование сектора ЖКХ – централизованное теплоснабжение (2015 ф.г.)  (RAS) Развитие городских агломераций (2015-2017 ф.г.)  (RAS) Ведение бизнеса на субнациональном уровне (2016-2017 ф.г.)  (ОЭСР) Обзоры ОЭСР по политике градостроительства: Казахстан (2017)</p>
<b>Транспорт, ИКТ</b>	<p>(TF) Строительство более безопасных автомобильных дорог (2017-2018 ф.г.)  (RAS) Улучшение / дальнейшее развитие системы логистики (2013 ф.г.)  (BB) Транспортная стратегия 2020 (2014 ф.г.)  (TF) Стратегическая логистика железной дороги (2015-2016 ф.г.)  (RAS) Аналитическая поддержка программы «Цифровой Казахстан 2020» (2016-2017 ф.г.)  (P) Проект развития автомобильных дорог Юг-Запад  (P) Проект развития автомобильных дорог Восток-Запад  (EDB) Автомобильный завод  (ИБР) Реконструкция автомобильной дороги Атырау – Астрахань  (ИБР) Проект по строительству кольцевой дороги в г. Алматы  (АБР) Проект по устойчивости технического обслуживания автомобильных дорог  (АБР) Казахстан: автомобильные дороги, соединяющие</p>

	коридоры ЦАРЭС (ЕБРР) Городской транспорт
<b>Водоснабжение</b>	(RAS) Поддержка реализации проекта по модернизации и повышению эффективности ирригации (2015-2016 ф.г.) (RAS) Разработка дорожной карты по укреплению управления водными ресурсами и повышению эффективности и безопасности водоснабжения (2015 ф.г.) (ОЭСР) Устойчивые бизнес-модели водоснабжения и канализации в малых городах и сельских населенных пунктах Казахстана (2016) (ОЭСР) Национальный диалог по политике в Казахстане (2014 г.) (Р) Вторая фаза проекта по развитию ирригационных и дренажных систем 2 (ИБР) Третий проект по развитию ирригационных и дренажных систем
<b>Зеленый рост</b>	(ОЭСР) Зеленая программа действий: развитие зеленой экономики в Восточной Европе, Закавказье и Центральной Азии (ОЭСР) Зеленый рост в странах и территориях
<b>Устойчивое развитие</b>	(Р) Казахстан: совместная программа Правительства Казахстана и Азиатского банка развития по обмену знаниями и опытом, Фаза 2 (ЕС) Региональная координация и поддержка по развитию межрегионального сотрудничества ЕС и Центральной Азии в сфере экологии, изменения климата и водоснабжения
<b>Управление рисками стихийных бедствий</b>	(RAS) Вероятностная оценка риска катастроф и стратегия финансирования рисков (2014-2015 ф.г.)