

---

**15 мая 2024 года**

---

*Мы неоднократно писали, что за последние двадцать лет в Казахстане вместо полноценной рыночной экономики (такой как в развитых рыночных странах) была построена экономическая система под названием «государственный капитализм», которая основывается на распределении нефтяной ренты и характеризуется очень большой ролью государства в экономике. 10 мая был опубликован указ Главы государства «О мерах по либерализации экономики», определяющий условия и гарантии для развития частного предпринимательства в Казахстане путем защиты и развития конкуренции и сокращения государственного участия в экономике.*

*По нашему мнению, за последние годы данный указ – это самый сильный официальный документ по развитию полноценной рыночной экономики в Казахстане. Для нас несомненно, что развитие добросовестной и свободной конкуренции, а также реальное разгосударствление экономики являются обязательными условиями, чтобы увеличить производительность, эффективность и конкурентоспособность экономики Казахстана. Тем не менее, по предложенным мерам остаются ряд моментов, которые необходимо решить, чтобы достичь главных целей данного указа.*

## **Введение**

Как отмечается в Указе «О мерах по либерализации экономики» (далее – Указ), данный документ был подготовлен в целях ускорения структурных экономических и правовых реформ, направленных на расширение экономического потенциала и улучшение бизнес-климата страны, и он описывает следующие моменты:

1. Задаются основные направления дальнейшей либерализации экономики.
2. Описываются меры по масштабному и ускоренному сокращению доли государственного сектора в экономике.
3. Описываются меры по повышению самостоятельности, качества и независимости корпоративного управления акционерным обществом ФНБ «Самрук-Казына».
4. Приводятся меры по совершенствованию условий, обеспечивающих честную конкуренцию на рынках независимо от формы собственности.
5. Приводятся меры по совершенствованию условий, обеспечивающих честную конкуренцию на финансовом рынке.
6. Приводятся меры по реализации основополагающих принципов свободы предпринимательства, в том числе за счет обеспечения невмешательства государственных и правоохранительных органов в законную предпринимательскую деятельность.
7. Также описаны меры контроля за исполнением данного документа.

## **Нужны четкие ориентиры и политика по сокращению доли государственного сектора**

Цель по масштабному и ускоренному сокращению доли государственного сектора в экономике путем завершения процесса приватизации ставится перед правительством уже очень давно. Последний действующий документ в этом направлении – [«Аналитический доклад по реформированию квазигосударственного сектора и план мероприятий по его реализации»](#) был утвержден постановлением правительства в сентябре 2022 года. В данном докладе проводился неплохой анализ существующих проблем из-за очень большой доли прямого участия государства в экономике

---

и предлагались сравнительно неплохие меры по решению данных проблем. К сожалению, план мероприятий по реформированию квазигосударственного сектора, приложенный к данному докладу, практически полностью не был выполнен.

Меры по масштабному и ускоренному сокращению доли государственного сектора в экономике, предложенные в указе «О мерах по либерализации экономики», во многом повторяют то, что уже было описано в плане мероприятий по реформированию квазигосударственного сектора, утвержденному в сентябре 2022 года. Мы надеемся, что правительство утвердит новый план мероприятий по данному Указу, и в этот раз он будет четко исполняться и контролироваться с регулярной подотчётностью не только перед Главой государства, но также перед всем обществом.

Также важно отметить, что в настоящее время в Казахстане используется неверный показатель по сокращению доли государственного сектора в экономике, который не отражает того, насколько сильно Казахстан отстаёт от развитых рыночных стран ОЭСР. Так, в «Национальном плане развития Республики Казахстан до 2025 года» и в других стратегических документах есть только один ключевой плановый показатель по разгосударствлению экономики – это снижение доли государства в экономике с 14.9% от ВВП в 2021 до 14.2% в 2025 году. Судя по этому показателю, в Казахстане все в порядке с разгосударствлением, хотя в целом, по меркам ОЭСР, доля государства в экономике Казахстана более чем в два раза выше средней цифры в развитых странах, а в отдельных секторах экономики доля государства и вовсе недопустимо высокая.

Также в упомянутом выше Аналитическом докладе отмечается, что государственное управление квазигосударственным сектором в Казахстане отклоняется от передовой практики стран ОЭСР. В частности, у нас отсутствует единая государственная политика управления субъектами квазигосударственного сектора, которая должна включать обоснование необходимости той или иной государственной собственности. С точки зрения ФНБ «Самрук-Казына» это означает, что правительство должно четко обосновать для парламента и общественности зачем этот государственный фонд владеет тем или иным бизнесом и почему этот государственный бизнес нельзя полностью передать частным инвесторам.

Отсутствие государственной политики по управлению коммерческими госкомпаниями — это очень серьезная системная проблема, которая не решается с момента обретения независимости Казахстана. ОЭСР и Всемирный Банк в своих отчётах по Казахстану неоднократно говорили об этой проблеме. Мы надеемся, что в рамках Указа данная политика наконец-то будет утверждена.

### **Нужны адекватные и достоверные индикаторы по либерализации экономики**

Отсутствие в государственных планах адекватных и достоверных индикаторов по оценке масштабов и глубины негативного участия государства в экономике является ключевым препятствием по разгосударствлению и созданию полноценной рыночной экономики в Казахстане.

Государственные стратегические документы по развитию экономики Казахстана постоянно ставят цель по вхождению Казахстана в ряды стран ОЭСР. Правительство постоянно упоминает, что оно будет следовать принципам, стандартам и рекомендациям ОЭСР. Однако этого так и не происходит. Например, для того, чтобы оценить уровень вмешательства государства в рыночную экономику в ОЭСР используются Индикаторы Регулирования Товарных Рынков стран ОЭСР (OECD Indicators of Product Market Regulation – PMR Indicators).

Индикаторы PMR, подготовленные ОЭСР, оценивают все аспекты рыночных реформ, которые включают: барьеры по появлению новых компаний на рынке; барьеры по развитию конкуренции; проблемы лицензирования и государственных закупок; доля госкомпаний на рынке в целом и в отдельных отраслях (включая приватизацию); корпоративное управление госкомпаниями; государственный контроль цен; оценка регуляторной нагрузки; барьеры во внешней торговле и т.д.

ОЭСР анализирует 18 индикаторов PMR, и практически по всем показателям Казахстан очень сильно отстает от средних значений в странах ОЭСР.

В феврале 2018 года Индикаторы Регулирования Товарных Рынков стран ОЭСР (PMR Indicators) однократно появились в государственных стратегических документах, когда был утвержден «Стратегический план развития РК до 2025 года». К сожалению, после этого нигде не было опубликовано, как этот очень важный плановый показатель исполнялся правительством. Затем ровно через три года на смену «Стратегическому плану» пришел «Национальный план развития РК до 2025 года», где эти индикаторы ОЭСР исчезли и остался один индикатор по снижению доли государства в экономике (в % от ВВП), который совсем не отражает реальную ситуацию.

Мы надеемся, что в рамках Указа утвердят план мероприятий, где будут ясно прописаны четкие планы по всем 18-ти индикаторам PMR.

### **Нужно внедрять стандарты ОЭСР в корпоративное управление госкомпаний**

В стратегических документах правительства уже неоднократно подчеркивалась большая проблема, связанная с несовершенством корпоративного управления в квазигосударственном секторе, что также сильно отличается от лучшей международной практики и стандартов ОЭСР.

Например, 11 января 2023 года был опубликован проект Концепции закона по вопросам развития квазигосударственного сектора, который так и не был принят. В этом документе по проблеме корпоративного управления в госкомпаниях отмечалось, что политические государственные служащие не обладают должной объективностью и независимостью в процессе принятия решений во время заседаний совета директоров таких госкомпаний. Кроме того, политические государственные служащие выполняют функцию регулятора рынка и цен в определенных отраслях экономики, и одновременная роль члена совета директоров в государственном бизнесе может создать конфликт интересов при принятии решений. В этой связи в данной концепции отмечалось, что лучшая мировая практика и стандарты ОЭСР требуют вывода политических государственных служащих из составов СД госкомпаний.

К сожалению, в то время как в разделе Указа, где описываются меры по повышению самостоятельности, качества и независимости корпоративного управления в «Самрук-Казына», уделяется должное внимание по объективному отбору независимых членов советов директоров госкомпаний, роль государственных чиновников в них никак не прописана. Также в Указе не предлагаются меры по использованию определенных международно признанных стандартов по корпоративному управлению в государственных компаниях.

По нашему мнению, правительству необходимо срочно выстроить свою работу с государственными компаниями в четком соответствии со стандартами ОЭСР по корпоративному управлению (то есть, у каждой госкомпании будет по-настоящему независимый и профессиональный совет директоров). Высшая аудиторская плата РК (ВАП) должна ежегодно проверять госкомпании на соответствие именно этим стандартам, а не нормативным документам правительства, которые могут легко меняться в угоду политическим или популистским решениям.

Полное соответствие стандартам ОЭСР кардинально изменит корпоративное управление в государственных компаниях Казахстана. Такая реформа должна касаться не только ФНБ «Самрук-Казына», но и институты развития, входящие в НУХ «Байтерек».

Также для того чтобы добиться эффективной работы госкомпаний, входящих в «Самрук-Казына», необходимо вернуть этому нацхолдингу его первоначальный смысл – холдинга по контролю и управлению государственными компаниями. Остальные две функции «Самрук-Казына» – функцию суверенного фонда благосостояния и функцию института развития – нужно передать

государственным организациям, которые были специально созданы для этого: Нацфонду и НУХ «Байтерек» соответственно.

### **Меры по развитию конкуренции на финансовом рынке недостаточны**

Необходимы новые подходы по развитию финансовой системы Казахстана. На сегодня банковский сектор и рынок ценных бумаг не выполняют свою главную функцию – кредитование бизнеса и экономики Казахстана. Меры, которые были заложены в «Концепции развития финансового сектора Республики Казахстан до 2030 года», практически не отличаются от того, что планировалось раньше. Однако прошлые меры не привели к положительному результату и даже ухудшили ситуацию.

Ключевым фактором, сдерживающим рост рыночного кредитования экономики, является негативное вмешательство государства в рыночные отношения на финансовом рынке. После глобального финансового кризиса 2008-2009 годов государство, имея много денег в Нацфонде, начало вмешиваться в когда-то вполне конкурентный и рыночный финансовый сектор и стало раздавать деньги нерыночным способом и по заниженной цене. Раздача ограниченных объемов дешевых денег представляет собой недобросовестную конкуренцию со стороны государства, и это является ключевой причиной, почему в стране не растет рыночное кредитование в банках и рыночное финансирование на фондовом рынке.

Действия правительства создали доминирующее положение и даже практически монополии государства в отдельных секторах финансового рынка. На сегодня рыночное кредитование практически полностью было вытеснено льготным государственным финансированием на рынках: (1) ипотеки, (2) лизинга и (3) в сельском хозяйстве.

К сожалению, в Указе «О мерах по либерализации экономики» отмечено, что до конца 2028 года необходимо осуществить поэтапный переход от товарно-специфических субсидий к льготному кредитованию, что означает продолжение недобросовестной конкуренции на финансовом рынке со стороны государства. По нашему мнению, необходимо немедленно прекратить кредитование бизнеса и ипотеки по ставкам ниже рыночных.

Если правительство хочет помочь определённому сектору экономики с более дешевым финансированием, то оно может делать это, не нарушая рыночные отношения в финансовой системе. Для этого оно должно субсидировать рыночную процентную ставку из госбюджета напрямую заемщику, а заемщик должен искать кредит в банках по рыночным ставкам. Только так можно добиться честной конкуренции на финансовом рынке Казахстана, как это представлено в Указе.

### **Прочие меры в Указе, требующие усиления в планах правительства**

В Указе отмечается, что правительство совместно с Агентством по стратегическому планированию и реформам и Агентством по защите и развитию конкуренции должны обеспечить внесение отчетной информации о результатах работы по данному Указу в администрацию президента раз в полгода. По нашему мнению, такая форма отчётности недостаточна, чтобы обеспечить адекватный общественный контроль над исполнением этой очень важной реформы по либерализации экономики. Мы считаем, что необходимо, чтобы ВАП как минимум раз в год проверяла планы правительства по исполнению данного Указа, а результаты данного аудита должны обязательно обсуждаться в парламенте. Такая система контроля и отчётности по данной реформе (через ВАП и через парламент) обеспечит прозрачность и достоверность информации для всего общества.

В Указе предлагается дифференцированный подход по мерам принудительного взыскания налоговой задолженности в зависимости от ее размера (минимизация ареста счетов). По нашему мнению, такая мера не является достаточной. Ранее в наших публикациях по налоговым реформам

мы писали, что в Налоговом Кодексе нужно срочно устранить репрессивный и коррупционный характер налогового администрирования, что резко ухудшает инвестиционный и бизнес-климат в стране. Необходимо запретить налоговым органам накладывать арест на банковские счета и другое имущество бизнеса без санкции суда. С другой стороны, можно усилить уголовное наказание за намеренное уклонение от уплаты налогов.

В Указе отмечается, что до 1 сентября 2024 года необходимо обеспечить введение запрета на привлечение государственного финансирования из Нацфонда Республики Казахстан на нерыночных (льготных) условиях для субъектов квазигосударственного сектора, за исключением проектов общестранового значения с получением в каждом случае прямого согласия Главы государства. Как мы не раз отмечали, правильное использование Нацфонда играет ключевую роль в осуществлении бюджетной политики в Казахстане, и именно поэтому, начиная с 2016 года в Казахстане ввели ключевое и очень важное бюджетное правило – деньги из Нацфонда должны поступать в экономику Казахстана только через республиканский бюджет, в рамках стандартных бюджетных процедур и только с одобрения и контроля со стороны парламента.

В декабре 2022 года были внесены изменения в «Концепцию управления государственными финансами РК до 2030 года», позволяющие напрямую (а не через бюджет, как это было ранее) кредитовать ФНБ «Самрук-Казына» из Нацфонда. По нашему мнению, продолжение этой практики – это очень большая ошибка, которая отмечается такими авторитетными организациями, как МВФ и Всемирный банк. Также продолжение льготного кредитования для так называемых «проектов общестранового значения» фактически открывает лазейку продолжения кредитования по ставке ниже рыночной, что будет и дальше наносить большей вред как фискальной, так и монетарной политике в Казахстане, а также будет расширять участие государства в экономике.

В заключение мы хотели повторить, что несмотря на некоторые недостатки, данный Указ – это самый сильный официальный документ по развитию полноценной рыночной экономики в Казахстане. Для нас несомненно, что развитие добросовестной и свободной конкуренции, а также реальное разгосударствление экономики являются обязательными условиями, чтобы увеличить производительность, эффективность и конкурентоспособность экономики Казахстана. Однозначно, что по данному Указу будет подготовлен план мероприятий правительства, и мы надеемся, что все недостатки, отмеченные выше, будут устранены в данном документе.

### **Мурат Темирханов – Советник председателя Правления**

*При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.*

© 2024 АО «Halyk Finance» (далее - HF), дочерняя организация АО «Народный банк Казахстана».

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом, отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2024 г., все права защищены.

#### **Аналитический центр**

Асан Курманбеков  
Мадина Кабжалялова  
Санжар Калдаров  
Гульмира Камеденова

**+7 (727) 339 43 86**

[a.kurmanbekov@halykfinance.kz](mailto:a.kurmanbekov@halykfinance.kz)  
[m.kabzhalyalova@halykfinance.kz](mailto:m.kabzhalyalova@halykfinance.kz)  
[s.kaldarov@halykfinance.kz](mailto:s.kaldarov@halykfinance.kz)  
[g.kamedenova@halykfinance.kz](mailto:g.kamedenova@halykfinance.kz)

#### **Адрес:**

Halyk Finance  
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж  
A05A1B9, Алматы, Республика Казахстан  
Тел. +7 727 331 59 77  
[www.halykfinance.kz](http://www.halykfinance.kz)

#### **Bloomberg**

**HLFN**  
**Refinitiv**  
Halyk Finance  
**Factset**  
Halyk Finance  
**Capital IQ**  
Halyk Finance