

О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года

Утративший силу

Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2001 года N 735. Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года N 922

Сноска. Утратил силу Указом Президента РК от 01.02.2010 N 922.

В целях реализации К972030_ Стратегии развития Казахстана до 2030 года и в соответствии со статьей 19 Конституционного закона Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года Z952733_ "О Президенте Республики Казахстан" **п о с т а н о в л я ю :**

1. Утвердить прилагаемый Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года (далее - Стратегический план).

2. Правительству Республики Казахстан, государственным органам, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, акимам областей, городов Астана и Алматы:

1) руководствоваться в своей деятельности Стратегическим планом и принять необходимые меры по его реализации;

2) обеспечить согласованность принимаемых государственных, отраслевых и региональных программ (планов) со Стратегическим планом.

3. Акимам областей, городов Астана и Алматы до 1 февраля 2002 года по согласованию с Агентством по стратегическому планированию Республики Казахстан разработать и внести на утверждение в соответствующие местные представительные органы стратегические планы развития регионов до 2010 года.

4. Государственным органам, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, центральным и местным исполнительным органам ежегодно к 20 января представлять Министерству экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан информацию о ходе выполнения Стратегического плана.

Сноска. Пункт 4 в редакции Указа Президента РК от 18.12.2003 N 1252 .

5. Министерству экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан ежегодно к 5 февраля информировать Правительство Республики Казахстан о ходе реализации Стратегического плана.

Сноска. Пункт 5 в редакции Указа Президента РК от 18.12.2003 N 1252 .

6. Правительству Республики Казахстан:

1) ежегодно к 20 февраля информировать Главу государства о ходе

реализации Стратегического плана, а также по мере необходимости вносить Главе государства предложения об изменениях и дополнениях в Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года;

2) принять иные меры, вытекающие из настоящего Указа.

Сноска. Пункт 6 с изменениями, внесенными Указом Президента РК от 18.12.2003 N 1252.

7. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.

8. Настоящий Указ вступает в силу со дня подписания.

Президент

Республики Казахстан

У т в е р ж д е н

У к а з о м П р е з и д е н т а

Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н

от 4 декабря 2001 года N 735

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года

Введение

10 октября 1997 года было опубликовано Послание Президента Республики Казахстан К972030_ "Казахстан - 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев", которое определило долгосрочную Стратегию развития Казахстана до 2030 года. В целях реализации предварительного этапа долгосрочной Стратегии Указом Президента от 28 января 1998 года N 3834 U983834_ был утвержден Стратегический план развития Республики Казахстан на 1998-2000 годы. Сейчас можно сказать, что в целом трехлетний Стратегический план успешно реализован.

Казахстан вышел на новую ступень развития и осознания своего места и роли в современном мире. Основные меры по переводу страны на новые рыночные рельсы осуществлены. Можно сказать, что нынешний Казахстан более конкурентоспособен и перспективен как независимая экономическая держава, чем девять лет назад в момент приобретения независимости.

Однако поиск собственной модели развития Казахстана продолжается и должен быть продолжен, так как мир стремительно меняется и усложняется. Важнейшим инструментом подобного поиска является стратегическое планирование развития страны, которое Казахстан впервые использовал в 1997

г о д у .

Стратегическое планирование для повышения своей конкурентоспособности используют передовые страны и крупнейшие транснациональные компании. Используя их опыт выживания в современном мире, Казахстан должен усилить роль государства и стратегического планирования своего развития. Без четкого стратегического плана государство утрачивает способность реализовывать свое предназначение. Вместо того, чтобы управлять ходом событий, оно становится з а в и с и м ы м о т н и х .

Вместе с тем стратегические планы не должны превращаться в застывшие догмы, а быть гибким инструментом государственного регулирования социально-экономического развития страны. Это означает, что 10-летние стратегические планы должны ежегодно анализироваться в части реализации и корректироваться с учетом складывающейся внутренней и внешней обстановки.

Данный документ представляет собой Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года и является базой для разработки стратегических планов министерств и ведомств, национальных компаний, областей, городов Астана и Алматы.

Раздел I. Модель развития Казахстана до 2010 года

1. Исходные условия

Для выработки адекватной современности стратегии развития Казахстана необходимо понимание текущих геополитических и геоэкономических процессов, возможностей и угроз, которые несет наступивший двадцать первый век. После крушения социалистической системы мир вступил в эру строительства нового миропорядка. Биполярный в своей основе миропорядок сменился однополярным. Однако мировое сообщество продолжает динамично развиваться. Важнейшим фактором развития является глобализация мировой э к о н о м и к и .

Бурное развитие восточно-азиатского региона за последние 30 лет привело к новой расстановке сил. В настоящее время в мире имеется три развитых экономических центра: США, Европейский Союз и Япония. Имеет реальную перспективу превратиться в экономического гиганта и соседний с нами Китай.

Несмотря на прогнозы о снижающейся роли государства, очевидно, что в двадцать первом веке главными действующими лицами в мировом процессе остаются суверенные государства. Другими словами, главным двигателем истории остается конкуренция между государствами.

В целом в настоящее время мировая политика определяется интересами ограниченного круга развитых государств. В условиях истощения природных

ресурсов крупные страны стараются овладеть контролем над стратегически важным сырьем. Казахстан, обладающий значительными энергетическими ресурсами, подвержен соответствующим угрозам.

В мировой экономике господствуют интересы транснациональных корпораций (ТНК), в сущности являющихся национальными компаниями развитых стран. К настоящему времени ТНК контролируют до половины мирового промышленного производства. Отличительными чертами ТНК являются: планетарное видение рынков и осуществление конкуренции в мировом масштабе; раздел мировых рынков; использование государственного аппарата своих стран для продвижения интересов компаний; осуществление экономического и политического влияния на государства, в которых действуют Т Н К .

Крупные государства активно поддерживают собственные ТНК, которые в свою очередь обеспечивают им поступление налоговых средств от международной деятельности, распространение их экономического и политического влияния .

В настоящее время ТНК образуют основу мировой экономики.

Можно выделить следующие основные моменты негативного влияния ТНК на развивающиеся государства:

- ТНК создают мощную конкуренцию местным компаниям и теснят их на внутреннем рынке, не давая развиваться;

- Резкие перемещения транснационального капитала могут подорвать стабильность национальных валют и создать угрозу для национальной безопасности развивающихся стран.

2. Цели

Построить основы конкурентоспособной в долгосрочном плане экономики. К 2010 году увеличить вдвое объем валового внутреннего продукта (ВВП).

3. Модель развития

В сфере экономики:

- превращение государства в "локомотив" экономического роста;
- создание и выведение крупных системообразующих компаний с участием государства на региональный и, по возможности, мировой уровень;
- экономическая экспансия в регионе СНГ.

В сфере государственного управления:

- создание эффективного, способного управлять государственным предпринимательством Правительства;

- четкое разделение функций центральных и местных органов власти;
- предоставление самостоятельности местным органам государственного управления в пределах компетенций, установленных законодательством;
- контроль государства за основными социальными сферами через совершенствование бюджетной системы.

4. Роль государства в экономике

Чтобы противостоять ТНК, отечественные компании в таких небольших по численности населения странах, как Казахстан, должны иметь масштаб, соизмеримый с масштабом национальной экономики. Это означает, что государство не может устраниваться от управления ими и регулирования их деятельности.

По каждой финансово-промышленной группе (ФПГ) или крупной корпорации государству нужно решить, каковы его интересы в данном бизнесе, как используется его доля собственности и направляемые средства. ФПГ, участвующие в осуществлении национальных целей, должны находиться под государственным патронажем и контролем на основе имеющейся в этих группах доли государственной собственности.

В перспективе государство должно способствовать развитию ФПГ в сфере высоких технологий. Нужно создать из отечественных ФПГ настоящие транснациональные корпорации с передовыми технологиями и современным менеджментом. Всемерно продвигая свои ФПГ на рынки других стран, постоянно ориентируя на это свою внешнеэкономическую политику, государство сможет расширить сферу влияния и повысить свое значение в мировой экономике.

Таким образом, на новом витке истории необходимо возвращение государства в ключевые отрасли экономики. Однако это должно быть возвращением не социалистического (советского образца) государства, а государства, способного конкурировать в условиях рынка как внутри страны, так и за рубежом.

В условиях глобализации невозможно и не нужно установление барьеров, создание замкнутой экономики. Это означает, что отечественные предприятия должны конкурировать с иностранными компаниями как внутри страны, так и за рубежом. Вместе с тем глобализация и развитие информационных технологий дают нам возможность работать на всемирном рынке.

Казахстанская экономика является небольшой по емкости. Это означает, что для достижения долговременного экономического роста наша экономика должна быть экспортоориентированной. Стратегия, направленная только на импортозамещение, была бы ошибочной.

Предстоящий рост производства в нефтяном секторе несет нам как угрозы,

т а к и н о в ы е в о з м о ж н о с т и .

Угрозы связаны с падением конкурентоспособности продукции наших предприятий в сравнении с аналогичной продукцией предприятий соседних стран. Более высокий уровень оплаты труда в Казахстане заставляет нас ориентироваться на развитие тех отраслей промышленности, которые отсутствуют либо слабо развиты у наших соседей. Это означает, что нужна разработка промышленной стратегии с упором на высокотехнологичное производство с высокой добавленной стоимостью, внедрение информационных технологий .

У Казахстана есть возможности для реализации подобной стратегии. Они связаны, прежде всего, с получением дополнительных доходов государством от нефтяного сектора. С другой стороны, начало пенсионной реформы позволило увеличить внутренние сбережения и создать крупных инвесторов в виде накопительных пенсионных фондов. Государство должно аккумулировать ресурсы от этих двух секторов и направить на модернизацию экономики: реконструкцию действующих предприятий, создание новых стратегических отраслей экономики .

Для модернизации экономики потребуются крупномасштабные долгосрочные инвестиции. На нынешнем этапе только государство может явиться " локомотивом" для подобной модернизации, так как частный сектор еще долго не будет способен осуществлять крупные долгосрочные инвестиции в новые технологически сложные отрасли промышленности. Только государство может аккумулировать человеческие и финансовые ресурсы для реализации необходимой стратегии промышленного развития.

Таким образом, наша стратегия заключается в создании системообразующих компаний с участием государства во всех ключевых секторах экономики.

Системообразующие компании должны составить базу казахстанской экономики. Вокруг этих компаний должны образовываться и по их заказам работать мелкие и средние предприятия. Форма участия государства в системообразующих компаниях может варьировать от владения "золотой акцией" до стопроцентного владения акциями в зависимости от отрасли экономики и общей экономической обстановки (так как системообразующие компании будут управлять крупными предприятиями, влияющими на национальную экономику, в дальнейшем будем называть их национальными компаниями).

Для реализации стратегии модернизации экономики необходимо построение соответствующей финансовой системы. Необходимо создание государственных финансовых институтов, призванных обеспечить инвестиции в новые отрасли промышленности в соответствии с государственной инвестиционной программой. Такими институтами, наряду с функционирующим Национальным

фондом, могут стать Бюджет развития, государственные кредитные организации
р а з в и т и я .

В дальнейшем необходима экономическая экспансия национальных компаний вне Казахстана, приобретение ими необходимых Казахстану промышленных объектов и инфраструктуры в ближнем зарубежье, прежде всего в сфере энергетики и трубопроводного транспорта.

В первую очередь необходимо инвестировать средства в порты и терминалы, необходимые для казахстанских грузов, трубопроводы, нефтеперерабатывающие заводы, гидроэлектростанции в Центральной Азии.

По мере развития казахстанской экономики национальные компании будут вступать в альянсы с ТНК с целью расширения сферы своей деятельности.

Раздел II. Социальная политика

В соответствии с К951000_ Конституцией Республики Казахстан построение социального государства является одной из основных целей общественного развития. Социальное развитие страны всецело зависит от качества реализации социальных функций государства, определенных законами.

В настоящее время мы имеем дело с недостаточным финансированием ряда
важных социальных программ.

Несовершенство подходов при оказании государственной поддержки малообеспеченным гражданам - безработным, многодетным семьям и одиноким матерям с детьми, пенсионерам, инвалидам - снижает эффективность социальной политики. Существенно возрос уровень фактической платности услуг здравоохранения и образования, что ограничило их реальную доступность для
населения .

Снижение фактического уровня жизни населения представляет реальную угрозу социально-демографическому развитию и, как следствие, национальной безопасности Казахстана и наносит прямой экономический ущерб. В связи с этим проведение реформ в социальной сфере стало задачей, решение которой
нельзя откладывать .

Основными целями реформ в социальной сфере являются:

- улучшение демографической ситуации путем стимулирования рождаемости и обеспечения мер по снижению уровня смертности и увеличению ожидаемой продолжительности жизни за счет пропаганды здорового образа жизни, улучшения медицинского обеспечения и уменьшения травматизма в быту и на производстве, а также достижения регулируемости миграционных процессов;

- улучшение положения женщин в обществе и достижение фактического
гендерного равенства ;

- расширение экономических возможностей для малообеспеченных слоев населения путем стимулирования экономического роста - создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих иметь доходы, обеспечивающие более высокий уровень социального потребления;
- стимулирование занятости в реальном секторе экономики;
- обеспечение эффективной государственной социальной поддержки экономически и социально уязвимых слоев населения;
- создание наиболее эффективной системы распределения средств, направляемых на социальное обеспечение;
- повышение уровня жизни населения, занятости и снижение уровня бедности ;
- обеспечение всеобщей доступности медицинского обслуживания, общего и профессионального образования;
- обеспечение высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг;
- определение новых и более эффективное использование существующих источников финансирования системы социального обеспечения граждан Республики Казахстан.

Реформы в социальной сфере призваны способствовать развитию направлений социальной политики, исходя из реально имеющихся у государства ресурсов и возможностей. При этом активная социальная политика способна выступить не ограничителем, а катализатором экономического роста.

Особое место в системе социального обеспечения займет социальное страхование: медицинское, пенсионное, занятости (от безработицы), инвалидности, по потере кормильца. При этом в формировании страховых средств будут участвовать государство, работодатель и само население. Данный подход призван укрепить инвестиционные возможности в целях обеспечения поступательного развития "человеческого фактора" как приоритетного компонента (составляющей) социальной политики.

1. Стратегия народонаселения (демографическое развитие)

1.1. Цель

Увеличение численности населения в соответствии с уровнем социального развития страны.

1.2. Анализ ситуации

По результатам переписи населения 1999 года, общая численность населения Казахстана составила 14,95 млн. человек. Таким образом, за последние 10 лет она сократилась более чем на 1,2 млн. человек (см. приложение 1).

В целом для республики характерны снижающиеся темпы естественного

прироста, в основном за счет снижения рождаемости, отрицательное сальдо миграции (за 1991-2000 годы из Казахстана эмигрировало около 2,5 млн. человек, в то время как суммарная численность иммигрантов составила всего лишь 0,87 млн. человек), постепенное снижение доли сельского населения, неравномерность размещения по территории, низкий показатель плотности населения.

Наметилась тенденция старения населения: лица в возрастной группе от 65 лет и старше, по данным переписи населения 1999 года составили 6,7% от общей численности населения (см. приложение 2). Одной из причин относительно быстрого старения населения явилось то, что эмигрируют в основном, люди трудоспособного возраста, а остаются в республике люди пожилого, пенсионного возраста.

По шкале старения ООН, если доля лиц в возрасте 65 лет и старше:

- ниже 4% - молодое население;
- 4-7% - население на пороге старения;
- 7% и выше - старое население.

Также следует отметить усиление факторов, ухудшающих статус репродуктивного здоровья. Более 60% женщин страдает анемией, заболеваемость которой у беременных женщин за последние десять лет возросла в десять раз. Особую тревогу вызывает рост заболеваемости раком молочной железы.

За годы независимости в стране достигнут определенный прогресс в сфере защиты прав и законных интересов женщин в обществе. Со стороны государства предприняты положительные шаги в политической и экономической сферах деятельности, способствующие устранению препятствий на пути достижения реального равенства.

1.2.1. Сильные стороны

Половозрастная структура населения и медианный возраст (возраст, который делит население на две численно равные части) указывают на его относительную молодость.

Наличие у значительной части населения желания жить в средне- или многодетной семье.

Результаты медико-демографических исследований, проведенных в 1999 году Академией профилактической медицины совместно с американской компанией Макро Интернешнл, показали, что среднее желаемое количество детей в нашей стране на момент проведения исследования составляла 2,8 (у казашек - 3,1; у русских - 2,3; у представительниц других национальностей - 2,7).

Доминирование среди молодежи стереотипа семейно-брачных отношений, благоприятствующего увеличению рождаемости.

Безусловным лидером репродуктивности в Казахстане является средняя возрастная группа (20-25 лет) молодежи (для сравнения: в США наиболее репродуктивным считается возраст 30-35 лет).

Политика содействия репатриации этнических казахов на свою историческую р о д и н у .

Внедрение института планирования семьи для сохранения и улучшения репродуктивного здоровья .

Казахстан присоединился к ряду международных договоров по правам человека. Среди них Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в о т н о ш е н и и ж е н щ и н .

Функционирование Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан и специальных подразделений МВД по борьбе с насилием в отношении женщин.

Сноска. Подраздел 1.2.1. с изменениями, внесенными Указами Президента РК от 01.02.2006 N 56 ; от 15.05.2008 N 593 (порядок введения в действие см. п. 4).

1.2.2. Слабые стороны

Усиление факторов влияния на рост смертности населения: травматизм, алкоголизм, табакокурение, наркозависимость, различные инфекции, экологическое загрязнение окружающей среды, недостаток питьевой воды в о т д е л ь н ы х р а й о н а х .

Рост уровня и глубины бедности, низкая платежеспособность населения.

Неадекватность медицинских мер по снижению уровней заболеваемости и смертности. Отсутствие широкого доступа к первичной медико-санитарной помощи, особенно в сельской местности.

Аборты по-прежнему остаются основным средством в регулировании рождаемости и прерывания нежелательной беременности. Среди подростков уровень абортов в десятки раз выше, чем в развитых странах (Англия, Германия, С Ш А) .

Низкий уровень (статус, показатель, коэффициент) репродуктивного здоровья населения. Индекс здоровья женщин составляет 20%-30%, в отдельных регионах - 1 0 % .

Отсутствие эффективной политики по охране репродуктивного здоровья н а с е л е н и я .

Слабое нравственно-половое воспитание, отсутствие демографического и гендерного о б р а з о в а н и я .

Неэффективность мер по сдерживанию эмиграции и активизации и м м и г р а ц и и .

Отсутствие эффективной системы мер жилищного обеспечения (молодых) с е м е й .

Ослабление института семьи как основной ячейки общества и, как следствие, увеличение разводов.

1.2.3. Возможности

Активная иммиграционная политика, наличие желания у представителей казахских диаспор за рубежом переехать на свою историческую родину. Имеющаяся тенденция увеличения реэмиграции бывших граждан Казахстана.

Поддержка ООН и другими международными организациями инициатив Казахстана в отношении активной демографической политики и достижения гендерного равенства.

Создание сети научно-исследовательских центров по изучению проблем гендерного равенства.

Подготовка специалистов по гендерному образованию за рубежом и в странах СНГ в рамках различных соглашений.

1.2.4. Угрозы

Активизация нелегальной иммиграции.

Дальнейшее ухудшение состояния окружающей среды.

Износ водопроводов и отсутствие в ряде населенных пунктов источников чистой воды.

Отсутствие образовательных программ и информации по проблемам народонаселения.

Отсутствие молодежной политики, реально способствующей обеспечению занятости, созданию условий для самореализации и использованию репродуктивного потенциала молодежи.

Сохранение стереотипных взглядов на роль женщин в обществе и правовой нигилизм части населения.

1.3. Стратегические задачи

Демографическим интересам страны в целях устойчивого развития соответствует формирование типа воспроизводства населения, характеризующегося прогрессивной половозрастной структурой. В увеличении численности населения главенствующая роль будет отводиться естественному приросту населения при одновременном стремлении к снижению отрицательного миграционного сальдо.

В соответствии с целью стратегии на следующее десятилетие основными задачами в области народонаселения станут:

- восстановление и сохранение стереотипа репродуктивного поведения населения начала 90-х годов в целях увеличения рождаемости (стимулирование рождаемости);

- улучшение и охрана репродуктивного здоровья населения;

- снижение уровня смертности;
- сдерживание эмиграционных процессов и активизация иммиграции;
- формирование в общественном сознании цивилизованного образа современной женщины как полноправного и активного участника всех политических и социально-экономических процессов в стране.

1.4. Стратегия действий

Пока развивающиеся страны ищут пути снижения роста населения, страны с рождаемостью около или ниже уровня замещения пытаются найти способ остановить резкое снижение численности населения. За всю историю существования человечества рост населения считался показателем здоровья и благополучия страны, а не признаком стагнации и ухудшения. Тем не менее, стабилизация роста населения в соответствии с уровнем социально-экономического развития считается основной целью многих демографических стратегий.

Причины, по которым разные страны принимались разрабатывать демографическую политику, можно сгруппировать следующим образом:

- стабилизация роста населения по экологическим причинам и причинам, связанным с "качеством жизни";
- стимулирование рождаемости по политическим, экономическим и идеологически-психологическим причинам;
- регуляция иммиграционных процессов и социального неравенства различных групп населения, как правило, этнических;
- воздействие на перераспределение населения внутри страны.

1.4.1. Восстановление и сохранение стереотипа репродуктивного поведения населения начала 90-х годов в целях увеличения рождаемости (стимулирование рождаемости)

Подавляющее большинство развитых стран выступало за увеличение численности населения путем стимулирования рождаемости. Но в разных странах были свои причины для этого. Например, в Японии, несмотря на высокую плотность населения, правительство было обеспокоено резким снижением уровня рождаемости, произошедшим в 70-х годах. Сегодня общий показатель фертильности (суммарный коэффициент рождаемости) в Японии равен 1.4. Косвенные последствия этого снижения: а) уменьшение численности и старение трудоспособного населения; б) сокращение емкости рынка; в) увеличение расходов на социальную защиту; г) сокращение сбережений и инвестиций. Т.е.

основные причины беспокойства японского правительства социально-экономические. В Израиле эти причины носят религиозный, этнический и, можно сказать, политический характер. В бывшем

Советском Союзе причины были в основном идеологические.

В числе ключевых мероприятий по стимулированию рождаемости находятся разработка и применение финансово-экономических механизмов, предусматривающих систему выплат материальной помощи семьям с детьми. Стимулирование рождаемости будет происходить через назначение единовременных и ежемесячных выплат (например, государственные пособия по беременности, родам и уходу за ребенком) по случаю рождения ребенка по прогрессивно возрастающей системе, до четырех детей включительно. Малолетние дети из малообеспеченных семей должны обеспечиваться качественным бесплатным питанием. Необходимо внедрять программы поддержки многодетных семей и одиноких родителей.

Программы по поддержке семей обычно осуществляются с целью улучшения

социального благополучия, но, тем не менее, имеют скрытую демографическую направленность. Система поддержки семей имеет различные формы и размеры пособий, которые могут варьироваться от довольно скромных (Аргентина, Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Швеция) до достаточно ощутимых (бывшая Чехословакия, Великобритания, и только для бедных в Японии). Назначение различных пособий или ослабление налогового бремени для семей так или иначе осуществляется в большинстве развитых стран, но оценить прямое влияние таких программ на изменение фертильного поведения очень трудно.

В следующей группе мер по стимулированию рождаемости - сдерживание растущей тенденции увеличения возраста вступления в семейно-брачные отношения (старение молодоженов). С одной стороны, надо приветствовать взвешенные решения молодых людей, которые желали бы до создания семьи обеспечить материальную независимость от родственников, в частности, решить жилищные проблемы. Однако это сдерживает репродуктивное поведение молодежи. Поэтому необходимо уделять особое внимание созданию благоприятных условий для заключения брака.

В этих целях одним из ключевых мероприятий стратегии по увеличению рождаемости должно стать оказание содействия молодежи в решении жилищных проблем. Этому должны способствовать обеспечение доступности жилищных кредитов для молодоженов, молодых семей без жилья по случаю рождения ребенка (детей).

В некоторых странах важной определяющей роста и распределения населения является жилищная политика: маленькие квартиры сдерживают

желание людей обосновываться в городах, и в то же время это ведет к вступлению в брак в более позднем возрасте и, как следствие, меньшим размерам семьи. Наглядно это можно продемонстрировать на примере Японии и большинства стран Восточной Европы, где рождаемость резко упала в послевоенный период. Предоставление общественного жилищного фонда в Ирландии молодым семьям стимулировало быстрое увеличение семьи. Жилищные займы в зависимости от увеличения семьи повлияли на прирост населения в бывшей Чехословакии в 70-80-х годах прошлого столетия.

В период 2001-2010 годов должны быть предприняты меры по проведению активной политики занятости молодежи через разработку и реализацию государственных программ кредитования молодых людей и выделения грантов на получение ими профессионального образования, создание собственного дела, привлечение молодежи в сферу малого и среднего бизнеса.

Немаловажное значение имеет отношение к женщине как к матери и работнице. Медицинское обслуживание беременных и родовспоможение должны стать реально бесплатными. Необходимо принять меры по устранению случаев взимания платы по оказанию медицинской помощи беременным и при родах. Следует разработать и внедрить государственные программы по поддержке работающих женщин, особенно беременных, и женщин, воспитывающих маленьких детей, как это делается в большинстве стран Европы.

Немаловажную роль играют моральные стимулы. Необходимо принять меры по повышению статуса многодетной семьи и наряду с материальным стимулированием организовывать и моральное стимулирование.

Стимулирование рождаемости возможно и реально также через пропаганду преимуществ многодетной семьи (опора друг для друга, деление забот о пожилых родителях и т.д.), укрепления семейно-брачных отношений, а также посредством внедрения демографического образования в организациях образования для того, чтобы обратить внимание подростков и молодежи на негативное влияние низкой рождаемости на последующие поколения.

1.4.2. Улучшение и охрана репродуктивного здоровья населения

Профилактика и лечение анемии у женщин и детей, рака молочной железы у женщин должны стать одним из основных направлений в области охраны материнства и детства.

Большое количество аборт (более 170 тысяч ежегодно) свидетельствует об отсутствии эффективной политики государства в сфере охраны репродуктивного здоровья. Усилия государства должны быть направлены не столько на ограничение доступа женщин к бесплатным абортам, сколько на развитие таких медико-социальных служб, деятельность которых позволит одним предотвратить

нежелательную беременность, другим - дождаться рождения желанных детей.

Ключевые мероприятия по реализации этой задачи будут направлены в первую очередь на сохранение и укрепление здоровья в общем и репродуктивного здоровья, в частности. Необходимо обеспечить доступность услуг по консультированию, просвещению и планированию семьи в этих целях. Кроме того, должна быть развита и внедрена активная политика по снижению уровня аборт, применяемых многими женщинами из-за их большей доступности в качестве основного метода планирования семьи. Женщинам необходимо предоставить средства для регулирования фертильности через:

- законодательное и нормативное обеспечение доступа всех женщин и девочек к высококачественному санитарному просвещению по вопросам половой жизни и деторождения, безопасного материнства и кормления грудью, питания, злоупотребления психоактивными веществами, неблагоприятных экологических факторов, которые могут влиять на состояние их здоровья и благополучие на протяжении всей жизни. Предоставление такого просвещения не должно определяться коммерческими интересами;

- государственную поддержку таких мер, как: а) разработка, внедрение методов восстановления репродуктивных функций и проведение исследований в этой области; б) изучение биомедицинских, эпидемиологических и санитарно-гигиенических аспектов заболеваний, которые оказывают особенно серьезное или специфическое влияние на здоровье женщин, таких, как рак груди, инфекция половых путей, венерические болезни и ВИЧ/СПИД.

Профилактика бесплодия у мужчин и женщин должна начинаться с раннего детского возраста и предполагать меры по устранению причин бесплодия. Нравственно-половое воспитание подростков и молодежи, формирование у них здоровых амбиций по поводу репродуктивного здоровья также относятся к мерам профилактического характера. Наряду с этим, должны быть приняты меры по лечению бесплодия у мужчин и женщин, увеличению доступа к медицинским услугам по искусственному оплодотворению и иным возможностям родить ребенка. Должны быть разработаны меры по решению экологических проблем, вызывающих бесплодие.

1.4.3. Снижение уровня смертности

Необходимо повысить результативность программ снижения смертности и заболеваемости населения. Улучшение качества доступной медицинской помощи населению - единственное требование, предъявляемое к здравоохранению данной стратегией. Основные направления развития здравоохранения более подробно описаны в подразделе "Стратегия реформы здравоохранения".

Остальные мероприятия выходят за рамки медицинского характера, они являются больше общественными.

Внедрение образовательных программ по формированию здорового образа жизни, реализация мер по предотвращению эпидемий ВИЧ/СПИДа должны играть главенствующую роль в профилактике заболеваний. Необходимо развивать программы общественного здравоохранения по снижению смертности и заболеваемости населения от несчастных случаев, травматизма.

Ключевыми должны стать мероприятия по повышению ответственности населения за собственное здоровье и здоровье будущего поколения.

Состояние здоровья новорожденного зависит от состояния здоровья матери. Чтобы не терять новую жизнь, мы должны обеспечить все меры по охране здоровья матери. И в этой связи постоянное медицинское наблюдение беременных у врача-гинеколога считается обязательным. Однако не все беременные женщины оказываются дисциплинированными в этом отношении, и поэтому необходимо стимулировать раннее обращение беременных к специалистам.

1.4.4. Сдерживание эмиграционных процессов и активизация иммиграции

Нам необходимо добиться регулируемости миграционных процессов.

Проблему роста населения многие страны решали путем регулирования миграционных потоков. Например, такие страны, как Австралия, Канада, Израиль и США, поощряли иммиграцию с целью общего развития страны, в то время, как Бельгия, Франция и Нидерланды приветствовали селективную иммиграцию трудоспособного населения. На сегодняшний день

только в нескольких странах иммиграция остается основным источником пополнения населения: в Австралии, Бельгии, Канаде, Израиле, Германии и США. Везде иммиграция имеет этнический оттенок. На территории объединенной Европы также наблюдаются миграционные потоки с юга на север, в более развитые индустриальные страны.

В качестве ключевых в деле сдерживания эмиграционных процессов можно считать меры по обеспечению таких экономических условий, которые позволили бы трудоспособному населению иметь адекватные доходы. Должны быть расширены и эффективно реализованы специальные программы по поддержке предпринимательства, развитию системы кредитования различных форм, включая микрокредитование.

В иммиграционной политике необходимо принять меры по оказанию иммигрантам реальной поддержки в решении социальных и жилищно-бытовых проблем, по созданию условий для быстрой интеграции иммигрантов в социальную и экономическую систему Казахстана. Необходимо активизировать политику стимулирования и поддержки реэмиграции.

Нужно проводить государственную политику регулирования внутренней

миграции населения, целью которой должно стать повышение миграционной мобильности населения, направленной на быстрое реагирование трудоспособной части населения на изменения ситуаций на региональных рынках труда. Схема размещения производительных сил в Казахстане должна иметь компонент трудовой миграции населения.

1.4.5. Формирование в общественном сознании цивилизованного образа современной женщины как полноправного и активного участника всех политических и социально-экономических процессов в стране

В целях обеспечения гармонизации и унификации действующего национального законодательства и разрабатываемых проектов нормативных правовых актов в соответствии с международными документами следует осуществлять их гендерную экспертизу с учетом заключительных комментариев ООН по Казахстану о ликвидации всех форм дискриминации в отношении ж е н щ и н .

Следует обеспечить повышение роли Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике, ее региональных подразделений в активизации участия женщин, общественных объединений (неправительственных организаций), работающих в области защиты прав и интересов семьи, женщин и детей, в общественно-политической жизни страны.

Необходимо создать эффективно действующую систему гендерного образования для всех слоев населения, обеспечить интеграцию гендерных знаний в с и с т е м у в о с п и т а н и я .

Безотлагательного решения требуют задачи достижения реального снижения преступности в отношении женщин, в том числе путем расширения сети кризисных центров с телефонами доверия и приютами для женщин во всех о б л а с т я х и р а й о н а х с т р а н ы .

Сноска. Подраздел 1.4.5. с изменениями, внесенными Указами Президента РК от 01.02.2006 N 56 ; от 15.05.2008 N 593 (порядок введения в действие см. п. 4).

2. Стратегия реформы образования

2 . 1 . Ц е л ь

Создание эффективно действующей системы образования, обеспечивающей широкие слои населения качественными (на мировом уровне) образовательными программами.

2.2. Анализ ситуации

Стратегией развития Казахстана до 2030 года перед системой образования поставлена цель - обеспечить создание национальной модели образования и ее интеграцию в международное образовательное пространство.

Достижение этой цели обеспечивается через реализацию ряда программ,

утвержденных Главой государства и Правительством Республики Казахстан: информатизация системы среднего образования, разработка и внедрение учебников нового поколения и др.

Принята Государственная программа "Образование" с периодом реализации в 2000-2005 годы, целью которой определено создание условий для эффективного развития национальной модели системы образования, обеспечивающей широкий доступ к качественному образованию. Качество образования при этом должно быть сравнимо с образованием в развитых странах мира.

2.2.1. Сильные стороны

Внедрена предшкольная подготовка детей.

Разработаны и внедрены стандарты среднего общего образования, на стадии разработки и внедрения стандарты начального, среднего и высшего профессионального образования.

В основном завершена компьютеризация системы общего среднего образования.

Ведется учет не посещающих школу детей. При общеобразовательных школах действует фонд всеобуча, разработан и внедрен механизм формирования средств фонда.

Формирование части студенческого контингента высших учебных заведений осуществляется в соответствии с государственным образовательным заказом путем централизованного тестирования абитуриентов и размещения на конкурсной основе образовательных грантов и кредитов из средств государственного бюджета.

Родители активно участвуют в поддержании надлежащего состояния школ.

Бюджетное финансирование образования составляет не менее 4,0% от ВВП, при этом упор делается на обеспечение конституционных гарантий в сфере образования (см. приложение 3).

В вузах наблюдается рост числа студентов, обучающихся на платной основе.

В государственном и негосударственном секторах образования внедрены ускоренные образовательно-профессиональные программы, а также кратко- и среднесрочные образовательные программы по переподготовке специалистов по востребованным в экономике специальностям.

2.2.2. Слабые стороны

Имеющиеся коррекционные и специализированные школы не обеспечивают полностью потребности в обучении детей с ограниченными возможностями в развитии. Недостаточно количество организаций, обеспечивающих потребности в обучении и оздоровлении детей, страдающих серьезными заболеваниями.

Имеет место разрыв преемственности средней и высшей школы.

Не обеспечен принцип преемственности в обучении государственному языку в организациях образования всех уровней.

Слабо развито партнерство системы образования и сектора предприятий в решении проблем профессионального образования.

Слабо развит неформальный сектор образования, сокращается сеть внешкольных организаций образования.

Недостатки механизма лицензирования организаций образования дают возможность для открытия частных университетов и колледжей, своей деятельностью не обеспечивающих приобретение студентами и учащимися необходимых знаний, умений и навыков.

Существующее явление протекционизма в высших учебных заведениях страны негативно отражается на качестве подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием.

Учебные программы системы переподготовки и повышения квалификации работников образования не отвечают требованиям времени, не учитывают потребности общества.

Имеет место неадекватная будущим потребностям страны подготовка специалистов. Абитуриенты отдают предпочтение экономическим и юридическим специальностям. Отсутствие спроса или малый спрос на инженерно-технические специальности создает угрозу будущего недостатка специалистов и приводит к необходимости ввоза их из-за границы.

Содержание образования на всех его уровнях не в полной мере отвечает запросам общества и экономики страны.

Все уровни образования характеризуются слабым материально-техническим и учебно-методическим обеспечением.

Не налажен механизм массового приобретения необходимых учебников для высших учебных заведений и монографий ученых из-за рубежа. Малорезультативен механизм внедрения в учебный процесс разновариантных учебников.

Нет возможности организовывать для значительной части обучающейся молодежи производственную практику и лабораторные занятия на качественном уровне.

В системе среднего общего образования произошла в основном только компьютеризация, а не информатизация.

Нет реального механизма размещения государственного заказа на проведение научных и инженерных исследований в ведущих университетах страны, тем самым не созданы условия для развития здоровой конкуренции университетов и научно-исследовательских институтов в получении исследовательских грантов и кредитов, выделяемых из средств госбюджета.

Отсутствует система материального стимулирования работников и организаций образования за обеспечение качества обучения.

В сфере образования практически отсутствует конкурентный рынок, что существенно снижает эффективность затрат.

Произошедший разрыв единства воспитания и обучения приводит к росту употребления наркотиков, алкоголя и табачных изделий среди молодежи и подростков. Ослаблена роль трудового воспитания и обучения в профессиональной ориентации учащихся школ.

Отсутствует индустрия образования.

Слабо используются передовые технологии обучения.

2.2.3. Возможности

Понимание обществом важности инвестирования в образование.

Принятие Концепции непрерывного экологического образования и воспитания.

Поддержка международными организациями процесса реформирования системы образования.

Взаимодействие ряда организаций образования с учебными заведениями развитых стран.

Обмен студентами, учащимися в рамках государственной политики сотрудничества с ведущими учебными заведениями других стран.

Наличие возможности осуществлять подготовку специалистов в странах СНГ в рамках различных соглашений.

Развитие информационных систем, возможности использования Интернета в системе образования.

Индустриальная направленность развития страны.

2.2.4. Угрозы

Снижение общего уровня жизни населения делает все более уязвимыми обучающихся из малообеспеченных семей, вследствие чего имеет место неполный охват детей школьного возраста обучением в общеобразовательных школах.

Отсутствие эффективной системы планирования подготовки специалистов в соответствии с потребностями экономики, социальной сферы и общественной жизни страны.

Отсутствие интереса к системе профессионального образования со стороны сектора предприятий из-за наличия высокого уровня безработицы в стране: пока рынок труда обеспечивает их необходимой рабочей силой. Это приводит к тому, что система начального и среднего профессионального образования на грани исчезновения, так как бюджетные средства в основном поглощают системы среднего общего и высшего профессионального образования.

Отсутствие в основном реального механизма подушевого финансирования.

Инертность системы управления, отсутствие стратегического планирования в отрасли и системы измерителей результатов.

Слабое использование возможностей международного сотрудничества по вопросам управления и финансирования в сфере образования.

2.3. Стратегические задачи

В системе образования главной стратегической задачей определяется расширение доступа населения к качественному образованию всех уровней и ступеней. В связи с этим усилия в сфере образования должны быть направлены на создание системы обеспечения его качества. Сопутствующей главной задачей системы образования является цель - внедрение принципа непрерывного образования.

Качество рассматривается в следующем аспекте: в настоящее время уровни образования как бы существуют каждый для себя. Целью следующего десятилетия является создание единой национальной системы образования, обеспечивающей поступательное человеческое развитие, с одной стороны, и интеграцию национальной системы образования в общемировую, с другой.

Системе образования в течение предстоящих 10 лет предстоит преобразоваться в систему, обеспечивающую человека не только знаниями, но и умением, навыками использовать эти знания и непрерывно обучаться.

Система образования должна перестать существовать автономно от экономических и социальных сфер. Ей предстоит стать частью большой социально-экономической системы и решать задачи обеспечения экономики страны человеческими ресурсами.

Стратегия реформы образования предполагает решение следующих задач:

- повысить качество результатов образования;
- внедрить меры, обеспечивающие равенство доступа к образованию;
- создать условия для развития партнерства в системе образования;
 - обеспечить единство систем обучения и воспитания;
 - обеспечить реальную интеграцию образования и науки;
- обеспечить мобилизацию ресурсов и повышение эффективности системы образования;
- совершенствовать систему управления образованием;
- повысить эффективность системы финансирования.

2.4. Стратегия действий

В дальнейшем усиленное развитие должно получить обучение на государственном языке. При этом неформальное изучение русского языка и одного из мировых языков должно быть обязательным.

Главным приоритетом объявляется профессиональное образование на всех

его уровнях: начальном, среднем, высшем, послевузовском. Это никоим образом не умаляет значения среднего общего образования, напротив, повышается важность этого уровня образования для обеспечения главного приоритета в образовании.

2.4.1. Повышение качества результатов образования

Существенным является обновление содержания образования через обеспечение гармонизации программ для различных уровней образования (каждая предыдущая ступень полностью отвечает требованиям последующей по сумме знаний). Причем в организации учебного процесса предстоит в течение десятилетия осуществить переход от жесткой стандартизации к регулируемой в разумных пределах форме, ориентированной на постоянное совершенствование. Каждый этап обновления должен поддерживаться достаточным ресурсным обеспечением.

Обновление содержания среднего общего образования должно обеспечивать постоянное накопление учащимися необходимых знаний, навыков и умений и не нагружать их ненужными сведениями. В связи с этим есть необходимость изменить содержание стандартов, то есть перейти от жестких образовательных стандартов к гибким, ориентированным на конечные результаты образовательного процесса. Одновременно они должны учитывать состояние социокультурной среды, потребности и возможности заинтересованных сторон.

Необходимо установить четкие нормативы стандартов успеваемости, разработать и внедрить в масштабах страны систему тестов, с помощью которых можно количественно оценить степень соответствия подготовки учащихся контрольным показателям. При разработке стандартов успеваемости главный упор должен быть сделан на то, что должен знать и уметь учащийся - выпускник начальной, основной средней и полной средней школы, то есть требуется реформа государственного образовательного стандарта, который отражал бы наряду с количественным и качественный аспект образования.

Упор в учебных заведениях до сих пор делается на то, что представлялось наиболее важным в условиях плановой экономики, то есть на овладение фактическим материалом. В Израиле, Франции, Канаде и Великобритании и ряде других стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учебные заведения делают упор на иное: они не требуют от учащихся машинального заучивания формул и терминов, а развивают способность творчески применять полученную информацию. Плоды такого подхода можно видеть в том, что студенты в этих странах ОЭСР лучше справляются с задачами, требующими применения информации, а не с вопросами на знание фактической информации. Если

системы образования в странах ОЭСР действительно дают студентам более основательную подготовку к условиям рыночной экономики, то в нашей системе образования только предстоит радикально изменить ориентацию обучения.

Системой среднего общего образования обеспечивается и трудовая подготовка школьников. Требуется наладить профессиональную ориентацию учащихся школ на научной основе, совершенствовать трудовое обучение и участие детей в общественно полезных делах.

Необходимо, чтобы в обновленном виде трудовая подготовка учащихся старших классов обеспечивала развивающий характер обучения, направленного на профессиональное становление.

Система начального и среднего профессионального образования через государственные общеобязательные стандарты, поэтапное внедрение которых еще предстоит, наряду с освоением государственных общеобязательных стандартов среднего общего образования, должна обеспечивать специализированные программы. В основные учебные планы должно быть включено формирование навыков, связанных с новыми технологиями и потребностями рынка.

Опыт стран ОЭСР показывает, что в системе начального профессионального образования следует обучать навыкам общего назначения, а не техническим дисциплинам. Приобретение специальных профессиональных навыков должно обеспечиваться в учебных заведениях последующей ступени или на предприятиях в форме обучения без отрыва от производства.

Качество начального и среднего профессионального образования должно обеспечиваться путем организации учебного процесса и производственной практики с использованием современного оборудования.

Система высшего образования должна уйти от подготовки по узким специальностям. Выпускник вуза должен обладать более широкой профессиональной подготовкой. В этой системе необходимо сфокусировать усилия прежде всего на поддержке ведущих вузов и научно-педагогических школ при изменении структуры подготовки в пользу специальностей, определяющих научно-технический прогресс.

По специальностям, по которым у нас пока нет качественной подготовки из-за неадекватного ресурсного, в первую очередь, кадрового обеспечения (это относится ко многим техническим специальностям, подготовка по которым осуществлялась только в ведущих вузах России), необходимо подготовку осуществлять там, где действительно обеспечивается полное качественное образование, например, в России. Одновременно там же осуществлять обучение

и повышение квалификации преподавателей вузов для дальнейшей организации подготовки специалистов внутри страны.

В стране возникает потребность всячески стимулировать развитие тысяч мелких фирм. Для развития малого бизнеса необходимо воспитывать в людях дух независимости и предприимчивости.

Самые плодотворные перспективы развития малого бизнеса, индивидуального предпринимательства могут открыться в системе профессионального образования всех его уровней. Многие профессии, приобретаемые в системе начального и среднего профессионального образования, могут быть напрямую использованы для успешного создания собственного дела. В высшей и средней профессиональной школе следует ввести учебные программы по организации и развитию малого бизнеса, экономике и управлению, мировому опыту развития предпринимательства для студентов, обучающихся по техническим специальностям.

В системе среднего образования необходимо внедрить национальную систему оценки знаний учащихся. Прозрачные процедуры управления тестированием при правильном сочетании практических, устных и письменных компонентов должны обеспечить беспристрастность и равный доступ к образованию.

Казахстан стремится стать членом мирового сообщества в сфере образования. В этих целях Казахстан присоединится к программам, в рамках которых проводится регулярное сравнение систем образования и показателей успеваемости в разных странах.

Необходимо предусмотреть механизм, обеспечивающий детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, расширение доступа профессионального образования на основе государственного заказа.

В долгосрочной перспективе следует внедрить механизм зачисления в высшие учебные заведения на основе результатов выпускных экзаменов средних школ, то есть объединить выпускные экзамены и тестирование в целях поступления в вуз, когда речь идет о выпускнике средней школы текущего учебного года. Остальным претендентам следует предоставить возможность прохождения тестов. Орган, осуществляющий прием экзаменов и тестирование, должен быть единым и независимым.

Для выпускников колледжей следует внедрить механизм их приема в высшие учебные заведения по родственным специальностям по сокращенным, ускоренным программам.

Необходимо стимулировать учебные заведения к созданию и внедрению собственных систем оценки качества обучения.

Постоянно будут совершенствоваться методика и механизмы процессов

лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений как основных форм контроля за качеством образования. Будет установлен единый правовой режим создания и функционирования государственных и негосударственных учебных заведений.

2.4.2. Внедрение мер, обеспечивающих равенство доступа к образованию

Поскольку именно в раннем детском возрасте закладывается основа всего багажа знаний и навыков, которыми человек будет владеть в будущем, необходимо обеспечить доступную для всех систему дошкольного образования.

Необходимо решить проблему доступности конституционно гарантированного среднего образования для детей с дефектами в развитии. Наряду с развитием специальных организаций образования для таких детей, следует шире применять практику обучения их в обычных школах, обеспечив все необходимые условия для их адаптации в среде учащихся, а также внедрять дистанционное обучение детей, не имеющих возможности обучаться в обычной или специализированной школе.

Вопрос овладения учащимися знаниями тесно связан с общим состоянием их здоровья, особенно в детском возрасте. Неполюценное питание, слабое состояние физического и психического здоровья сильно влияет на результаты качества образования. В связи с этим необходимо внедрять программы обеспечения учащихся полноценным питанием и их оздоровления.

2.4.3. Создание условий для развития партнерства в системе образования

Система образования, выполняя функции обеспечения экономики страны высококвалифицированными специалистами в соответствии с кратко- и среднесрочными потребностями, должна также иметь обязательства опережающего характера. Немаловажную роль здесь будут играть программы экономического роста, содержащие требования к качеству кадрового сопровождения этого роста, и профессиональное социальное партнерство в с ф е р е о б р а з о в а н и я .

Подготовка квалифицированных рабочих кадров и специалистов среднего звена важна для коренного улучшения положения на рынке труда и роста производства. Обеспечив высокое качество подготовки в профессиональных школах и колледжах, можно создать наиболее адекватный современным условиям канал социальной мобильности, доступный для семей, принадлежащих к самым разнообразным группам.

Для развития системы профессионального образования необходимо обеспечить соответствующую институциональную поддержку в целях эффективного использования бюджетных средств и максимальной мобилизации средств населения и хозяйствующих субъектов.

Система профессионально-технического образования представляет собой

крайне важный элемент системы образования в целом и прививает трудовые навыки тем учащимся, которые не идут учиться в вузы. Учреждениям этой системы необходимо предоставить свободу в решении вопросов выбора профессионального профиля своих учебных планов. Следует ввести меры материального стимулирования предприятий, предоставляющих техническую базу для местных профтехшкол и лицеев и обеспечивающих прохождение учащимися производственной практики в качестве учеников непосредственно на рабочих местах, без отрыва от обучения общеобразовательным дисциплинам.

Необходимо налаживать связи между субъектами малого предпринимательства и системой высшего образования по внедрению программ оказания вузами технической помощи мелким фирмам. Нужно разнообразить формы организации учебного процесса в рамках такой помощи путем проведения краткосрочных курсов, семинарских занятий.

В рамках социального партнерства следует развивать службы трудоустройства выпускников учебных заведений, дающих начальное, среднее и высшее профессиональное образование. Преимуществом этого может стать то, что службы трудоустройства станут важным фактором в деле разработки и совершенствования учебных программ в соответствии с нуждами современного бизнеса.

2.4.4. Обеспечение единства систем обучения и воспитания

Система образования призвана обеспечить формирование гражданского самосознания. По мере дальнейшего развития в Казахстане демократических институтов учебные заведения будут играть в обществе все возрастающую роль.

Необходимо поддерживать идею создания студенческих советов.

Появление пандемии ВИЧ/СПИДа в мире, рост в нашей стране и соседних государствах числа заболеваний инфекциями, передаваемыми половым путем (ИППП), увеличение числа наркоманов, лиц, ведущих беспорядочную половую жизнь, среди подростков и молодежи, что способствует распространению ВИЧ/СПИДа, ставит перед системой образования задачи нравственно-полового воспитания обучающихся в учебных заведениях.

Воспитательный процесс должен начаться в средней школе, поскольку именно в подростковом и предподростковом возрасте появляются причины формирования у детей опасного сексуального поведения. Образование по вопросам профилактики ВИЧ, ИППП, сексуального здоровья способно изменить поведение и оказывается более эффективным, если проводится в этом возрасте.

В связи с этим следует активизировать внедрение эффективных образовательных программ по вопросам ВИЧ, ИППП и репродуктивного здоровья в школах, учебных заведениях, дающих профессиональное образование

. Программы должны быть хорошего качества, и при этом обязательно их целенаправленное предоставление, имеющее прямое воздействие на обучающихся. Вопрос не в том, будут ли дети получать образование в названных областях, а в том, как и какое образование они получают.

Вышеназванные пути нравственно-полового воспитания подростков и молодежи должны быть включены в общую программу по формированию здорового образа жизни, предполагающего сохранение хорошего состояния здоровья подрастающего поколения.

Школе отводится важная роль и в социальном воспитании детей и подростков. В связи с этим введение единой формы школьников должно внести свой вклад в обеспечение социального равенства учащихся. Неравные возможности родителей в обеспечении своих детей одеждой в настоящее время создает незримые границы между школьниками.

Учитывая, что в средней школе усиливается воспитательная работа через внедрение в учебно-воспитательные программы предметов по нравственно-половому воспитанию учащихся, формированию гражданственности, здорового образа жизни, предстоит проработать вопрос о переходе к 12-летнему обучению в средней школе, которая в последние три года обеспечит в полном объеме профессиональную ориентацию учащихся. Данный шаг должен быть тщательно изучен и подготовлен. Необходимо создать соответствующую учебно-материальную базу для перехода на 12-летнее обучение и обеспечить его организационно-правовую основу.

2.4.5. Обеспечение реальной интеграции образования и науки

Ключевым фактором создания и развития современной конкурентоспособной экономики является налаживание тесных связей между учебным и научно-исследовательскими направлениями в деятельности вузов. В связи с этим необходимо разработать механизм размещения госзаказа на проведение исследований в ведущих вузах страны, что на деле осуществит интеграцию науки и образования. Дальнейшим шагом к интеграции науки и образования должно стать реальное, а не формальное слияние крупных вузов и научно-исследовательских институтов.

Большой процент экономического роста в наиболее технологически развитых районах США происходит благодаря университетским исследованиям и продвижениям этих исследований из лабораторий на заводы и в компании по производству компьютерных программ. В США и Великобритании основные центры роста занятости в науке сосредоточены вокруг ведущих университетов.

Также следует активнее привлекать студентов старших курсов к научно-исследовательской работе.

2.4.6. Обеспечение мобилизации ресурсов и повышения эффективности системы образования

Обновление содержания образования предполагает не только новые стандарты и учебные планы, учебники и учебные материалы с новым содержанием, но и внедрение инновационных технологий обучения, новых форм организации учебного процесса. Обновление содержания должно происходить при качественном кадровом сопровождении, и это значит, что должна быть пересмотрена система подготовки, переподготовки и повышения квалификации учителей и преподавателей вузов. Курсы переподготовки учителей и преподавателей должны давать своим слушателям ориентацию на педагогические методы, поощряющие решение проблем, независимое обучение, а также предприимчивость студентов.

Задачи мультипликации прогрессивных идей и разработок в сфере образования, пока что не стали основными задачами имеющихся курсов переподготовки и повышения квалификации работников системы образования. Приоритетным направлением деятельности системы подготовки и переподготовки специалистов для сферы образования должен стать переход к новым учебным программам, обеспечивающим потребителей новыми методиками передачи знаний учащимся, студентам, слушателям курсов и т.д.

Необходимо вести систематическую исследовательскую работу в области образования, в рамках которой должны изучаться различные методики преподавания и эффективность альтернативных подходов к обучению. В качестве элемента такой исследовательской работы необходимо создавать новаторские экспериментальные школы, в которых проходило бы апробирование новых методов обучения, разработанных в самых разных странах, и давалась бы оценка их эффективности.

Организация переподготовки и повышения квалификации педагогов должна осуществляться во взаимосвязи с педагогическими научно-исследовательскими центрами и педагогическими вузами.

Понимая, что от качества кадрового обеспечения системы образования зависят результаты педагогической работы, следует через изменение подходов к оплате труда работников образования усилить мотивацию к постоянному повышению носителями знаний качественного уровня обучения. Оплата труда учителей и преподавателей организаций образования должна быть адекватна результатам их труда.

Без хорошо подготовленных специалистов в области образования качество системы будет и далее снижаться, и новые выпускники не смогут удовлетворить потребности меняющегося рынка труда. Вузы и колледжи, осуществляющие

подготовку учителей, должны переориентировать свои программы в целях обеспечения гибких рыночных программ подготовки и переподготовки кадров.

Качество кадрового обеспечения сельской школы найдет свое решение через организацию подготовки и переподготовки учителей по специально разработанным региональным программам. При этом будут разработаны на центральном уровне системы оценки качества результатов этих программ.

Немаловажное значение для обеспечения качества образования имеет уровень учебно-методического и материально-технического обеспечения в сфере образования. Необходимо изменить подходы к распределению ресурсов, выделяемых на эти цели. Сосредоточение средств на разработку и издание учебников и обеспечение учебных заведений материальными и техническими средствами в одних руках снижает эффективность и действенность использования этих средств. Следует обеспечить реальную децентрализацию в ресурсном обеспечении организации учебного процесса.

Для улучшения качества учебников и печатных материалов, расширения их ассортимента и снижения стоимости необходимо обеспечить механизм их производства и распределения.

В странах ОЭСР существуют государственные стандарты учебных планов, однако государство не занимается составлением и производством учебников для высшей школы или системы обязательного образования. Вместо монопольных государственных издательств выпуском учебников занимаются частные компании, на равных предлагающие свою продукцию учебным заведениям и учащимся.

Учебники и учебные материалы могут поступать в открытую продажу, а местные издатели получают возможность экспортировать свою продукцию в другие страны, например, в страны, где имеются большие казахские диаспоры. В результате возникновения разнообразных программ и роста требований студентов увеличится число специализированных изданий и новых наименований учебно-вспомогательной литературы.

Для отдельных групп населения, которые не в состоянии покупать учебники, должны быть разработаны программы содействия приобретению ими необходимого учебного материала, например, программы предоставления г р а н т о в .

Необходимо создать в ближайшее время и развивать индустрию образования. Это будет способствовать развитию видов производств, продукция которых используется системой образования. Следует наладить производство отечественными предприятиями мебели, учебного оборудования, наглядных пособий для организаций образования.

Реально действенную поддержку должны получить программы в сфере

начального и среднего профессионального образования: информатизация учебных заведений; подготовка и издание учебников, учебно-методических комплексов для начального и среднего профессионального образования.

2.4.7. Совершенствование системы управления образованием

Должен быть внедрен принцип самоуправления в организациях образования всех уровней (начальная и средняя школа, профессиональная школа, лицей, колледж, университет и т.д.). Одновременно следует повысить уровень их финансовой подотчетности и по возможности стимулировать возмещение издержек и экономию средств.

Руководство школы само решает вопросы по поводу используемых учебников из числа разрешенных Министерством образования и науки Республики Казахстан и применяемых методик обучения для достижения поставленных в стране целей в сфере образования. Например, директору, который нашел более экономный способ отапливать школу, должно быть предоставлено право использовать сэкономленные средства на закупку учебников или замену старых оконных рам. Директор должен самостоятельно решать вопросы кадрового обеспечения, повышения квалификации учителей и т. д.

В системе высшего образования будет реально внедрена автономия вузов. Цели обеспечения высокого общего уровня обучения в вузах следует достигать путем процедуры аттестации и аккредитации вузов и развития конкуренции между вузами. В таком случае сами студенты и компании, куда они приходят работать, будут ценить качество подготовки в этой системе, и дипломы второразрядных вузов закономерно перестанут пользоваться спросом.

Автономия вузов означает, что им будет предоставлено право самостоятельно разрабатывать свои учебные планы, вводить собственные критерии оценки знаний и решать вопросы кадров и организацию учебного процесса. Государственные образовательные стандарты высшего образования имеют более рекомендательный характер и служат основой для обеспечения минимальных объемов знаний. Именно вузы будут устанавливать размеры зарплаты и условия трудовых соглашений с преподавателями, причем для преподавателей и сотрудников разных специальностей эти условия могут быть разными.

Необходимо определиться с моделью управления вузами через совет директоров.

Чтобы предоставление автономии учебным заведениям сработало именно в пользу эффективного развития системы образования, необходимо укреплять и внедрять прозрачные процедуры регистрации, лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений. Государство будет использовать лицензионно-надзорные механизмы и систему государственного заказа в целях

регулирования деятельности организаций образования, дающих профессиональное образование.

Подходы к автономизации организаций образования в системе начального и среднего профессионального образования аналогичны подходам в системе высшего образования.

2.4.8. Повышение эффективности системы финансирования

Необходимо осуществить реальный переход к финансированию образования по принципу подушевого финансирования, как это уже имеет место в высшем образовании через систему образовательных грантов и кредитов.

В бюджете образования должны обязательно предусматриваться средства на внедрение новых технологий обучения, позволяющих эффективно обеспечить передачу знаний.

В системе образовательных грантов и кредитов следует разнообразить условия их предоставления, и не только на получение профессионального образования в отечественных вузах, но и на обучение и повышение квалификации в зарубежных странах. Кроме того, должны быть поощрительные гранты на модернизацию учебного процесса, то есть не только для объектов образования, но и для субъектов образования.

Образование - это сфера инвестиционная. В связи с этим следует усилить внимание субъектов реального сектора экономики и финансового сектора к этой сфере, что потребует выработки стимулирующих мер, направленных на привлечение внебюджетных средств к решению задач образования.

Необходимо придать системе финансирования образования прозрачность. Вся информация о расходах на образование и их направлениях, а также о количестве обучающихся и качестве обучения по каждому уровню образования должна быть доступна.

3. Стратегия реформы здравоохранения

3.1. Цель

Создание эффективно действующей системы здравоохранения, обеспечивающей улучшение состояния здоровья населения путем повышения уровня реальной доступности качественной медицинской помощи для широких слоев населения, усиления профилактической направленности мер по поощрению и защите здоровья.

3.2. Анализ ситуации

Существующее положение в здравоохранении характеризуется тем, что в стране имеют место:

- высокий уровень смертности (общей, детской, материнской) и низкая ожидаемая продолжительность жизни от рождения, особенно мужчин;
- увеличение заболеваемости туберкулезом, принимающей характер

эпидемии, рост сердечно-сосудистых, онкологических, инфекционных, паразитарных заболеваний;

- увеличение числа инвалидов в результате производственных и бытовых травм и отравлений;

- рост инфекционных заболеваний, передаваемых половым путем, и случаев ВИЧ - инфицирования;

- низкие показатели репродуктивного здоровья.

Казахстанская система здравоохранения характеризуется экстенсивным развитием, основанным на господстве административных методов управления в сочетании с финансированием на основе ресурсных показателей. Роль экономических регуляторов практически игнорировалась.

Только в последние 1-2 года стали внедряться успешно применяемые и менее затратные методы лечения отдельных заболеваний, программный принцип бюджетного финансирования отрасли.

Наиболее позитивные изменения в системе здравоохранения начались после принятия Указов Президента Республики Казахстан от 18 мая 1998 г. N 3956 U983956_ "О первоочередных мерах по улучшению состояния здоровья граждан Республики Казахстан", от 16 ноября 1998 года N 4153 U984153_ "О государственной программе "Здоровье народа".

3.2.1. Сильные стороны

Наличие принятых в течение последних 2-3 лет программ по различным аспектам здравоохранения.

Функционирование первичной медико-санитарной помощи.

Внедрение практики врачей семейной медицины.

Практика внедрения стратегии DOTS при лечении и диагностике туберкулеза

Сплошная вакцинация детей до 5 лет.

Активизация работы по формированию здорового образа жизни (ЗОЖ), наличие соответствующей институциональной поддержки кампании по пропаганде ЗОЖ.

Законодательное закрепление новых принципов оплаты медицинской помощи, основанных на частичном фондодержании врачей семейной медицины, стимулирующих переход на менее затратную амбулаторную помощь, по подушевому нормативу, амбулаторно-поликлиническому тарификатору и клиничко-затратным группам.

Многоканальность форм финансирования медицинских услуг.

Наличие негосударственного сектора медицинского обслуживания населения.

Функционирование в медицинских вузах интернатуры, учебных модельных семейных врачебных амбулаторий для подготовки врачей общей практики.

3.2.2. Слабые стороны

Государственное финансирование охраны здоровья граждан в последние годы составляло 1,8-2,2% ВВП.

Слабое нормативно-правовое регулирование деятельности системы охраны здоровья граждан.

Отсутствие медицинского обслуживания в ряде населенных пунктов.

Изношенность диагностического и лечебного оборудования в лечебно-профилактических учреждениях на 80-90%.

Отсутствие концептуальной основы для оптимального сочетания плановых и рыночных механизмов управления и финансирования.

Система медицинского образования, допускающая слабую подготовку кадров

Отсутствие эффективной системы обеспечения персональной ответственности медицинских работников за причинение вреда здоровью пациентов.

Отсутствие внутреннего рынка медицинских услуг, обеспечивающего пациентам возможность выбора.

Наличие теневого рынка медицинских услуг из-за неурегулированности вопроса их оплаты.

По оценке специалистов Алматинского горздрава, до 50% средств находится в теневой экономике отрасли.

Ориентация здравоохранения больше на меры лечебного характера, чем на профилактику заболеваний.

Отсутствие эффективной системы финансирования отрасли.

Низкая эффективность работы медицинских организаций, отсутствие конкуренции и соответствующих материальных стимулов.

Наращение проблемы управления и единой политики охраны здоровья. Недостаточная достоверность учета и отчетности статистической информации, слабая взаимосвязанность медицинской и финансовой статистики отрасли, что не позволяет реально оценить происходящие многофакторные процессы в системе здравоохранения. Снижение уровня достоверности медицинской статистики.

Недостаточность мер по широкому применению современных и эффективных технологий в области профилактики, диагностики и лечения больных.

Слабое развитие фармацевтической и медицинской промышленности в

р е с п у б л и к е .

Практическое отсутствие государственного контроля за качеством и стоимостью лекарственных средств и медицинских препаратов.

3.2.3. Возможности

Активное международное сотрудничество крупных медицинских центров. Совместные социологические исследования по проблемам здравоохранения.

Включение других отраслей социальной сферы в организацию здравоохранительных мер.

Подключение внебюджетных средств к финансированию отрасли, расширение источников финансирования.

Активизация деятельности неправительственных организаций по вопросам проблем населения, в том числе здоровья.

Поддержка международными организациями процессов реформирования здравоохранения. Медицинская гуманитарная помощь.

Наличие международных программных документов в области здоровья населения, в частности "Здоровье для всех в XXI веке".

3.2.4. Угрозы

Наличие на фармацевтическом рынке лекарственных средств, не отвечающих требованиям стандартов. Сговор участников фармацевтического рынка и превышение цен (в несколько раз от мировой средней медианной стоимости) на лекарственные средства и медицинские препараты.

Снижение доступности для населения качественной питьевой воды.

Низкая платежеспособность значительной части населения (вопросы по самообеспечению полноценным питанием).

Наличие на рынке продовольственных товаров некачественных продуктов питания, содержащих в себе угрозу здоровью и жизни человека.

Усиление экологических факторов влияния на здоровье.

Недостаточность государственных инвестиций в отрасль.

Неразвитость страхового рынка по социальным вопросам.

Рост потенциала наркобизнеса в стране, что ведет к повышению доступности наркотиков.

Активные миграционные обмены с ближним и дальним зарубежьем представляют угрозу распространения ВИЧ/СПИДа, карантинных инфекций. Нелегальная иммиграция создает условия для ухудшения эпидемиологической ситуации в стране.

3.3. Стратегические задачи

Преобразования в области здравоохранения должны стать неотъемлемой частью общей стратегии социального развития путем совершенствования организации и финансирования медицинского обслуживания населения.

Реформирование здравоохранения диктует необходимость определения оптимального сочетания роли планового начала и рыночных регуляторов.

Основными результатами решения этой задачи должны стать повышение результативности и эффективности здравоохранительных мер и обеспечение гарантий равенства в доступности качественной медицинской помощи.

Внимание здравоохранения должно быть направлено на устранение причин возникновения болезней, а не только на борьбу с их последствиями.

Кроме того, надо приходить к реальным результатам в решении проблем здоровья населения, связанных с состоянием окружающей среды и водоснабжения.

Стратегия реформы здравоохранения предполагает решение следующих задач:

- усилить профилактические меры, предупреждающие возникновение и развитие социально значимых заболеваний и заболеваний, опасных для окружающих;

- укрепить службу формирования здорового образа жизни;

- совершенствовать организацию оказания медицинской помощи населению. Укрепить первичную медико-санитарную помощь, развивать практику врача семейной медицины;

- совершенствовать лекарственное обеспечение. Обеспечить условия для развития фармацевтической и медицинской промышленности Республики Казахстан;

- совершенствовать мониторинг окружающей среды и состояния водообеспечения населения;

- создать условия для обеспечения доступности населению качественных продуктов питания;

- улучшить организацию лечебного процесса путем внедрения новых, зарекомендовавших себя в мире положительно и рекомендуемых ВОЗ методов лечения;

- создать систему финансирования, обеспечивающую оказание качественной медицинской помощи населению;

- совершенствовать управление системой здравоохранения;

- совершенствовать систему медицинского образования, обеспечивать поддержку отечественной медицинской науке.

3.4. Стратегия действий

3.4.1. Усиление профилактических мер, предупреждающих возникновение и развитие социально значимых заболеваний и заболеваний, опасных для окружающих

В рамках медицинского обеспечения должно уделяться особое внимание предотвращению заболеваний.

Опыт показывает, что вложенные в профилактику средства обеспечивают
т р е х к р а т н ы й э ф ф е к т .

Для предупреждения некоторых заболеваний существуют относительно простые и недорогие методы (иммунизация населения), в отношении других заболеваний положение может исправить просветительская работа. Если в отношении первой группы мер достаточно полномочий центральных и местных органов здравоохранения, то вторая группа мер предполагает взаимодействие систем здравоохранения, образования и информации.

Ко второй группе мер относятся, например, отдельные аспекты репродуктивного здоровья населения, связанные с инфекциями, передаваемыми половым путем (ИППП), и ВИЧ-инфекциями. Просветительская и иная профилактическая работа должна стать неотъемлемой частью политики о з д о р о в л е н и я н а с е л е н и я .

Необходимо усилить роль санитарно-эпидемиологической службы.

3.4.2. Укрепление службы формирования здорового образа жизни

Наблюдаемая в Казахстане статистическая картина смертности и заболеваемости в значительной степени определяется злоупотреблением курением и алкоголем. Образ жизни людей может способствовать развитию болезней сердца и дыхательных путей, приводить к росту детской смертности и заболеваемости раком, прямо или косвенно способствовать несчастным случаям и травматизму на производстве и в быту, а также
а в а р и я м н а д о р о г а х .

Ориентировочные расчеты показывают, что население употребляет алкоголь и курение на сумму, превышающую расходы государства на систему здравоохранения.

Здоровый образ жизни (ЗОЖ) и укрепление здоровья должны быть неотъемлемой частью общей политики охраны здоровья. Формирование ЗОЖ должно стать делом не только здравоохранения и образования, системная работа в этом направлении должна вестись в сферах спорта, культуры, информации. Необходимо расширить функции и полномочия органа, координирующего вопросы формирования ЗОЖ: он должен функционировать не только в рамках системы здравоохранения.

Образовательные программы и информация в целях формирования здорового образа жизни должны быть доставлены каждому гражданину страны: в школах, вузах, рабочих коллективах, через учреждения первичной медико-санитарной

Необходимо ввести прямые, экономические меры по противодействию нездоровому образу жизни.

Опыт Австралии: создан фонд, средства которого формируются из отчислений табачных и алкогольных фирм. Эти средства Правительство расходует на образовательные и другие программы в рамках антитабачной и антиалкогольной кампаний.

3.4.3. Совершенствование организации оказания медицинской помощи населению. Укрепление первичной медико-санитарной помощи, развитие практики врача семейной медицины

Первичная медико-санитарная помощь (ПМСП) - это первооснова всей системы здравоохранения. Она подразумевает удовлетворение основных медицинских потребностей каждого гражданина, коллектива, сообщества путем организации соответствующих служб как можно ближе к местам работы и проживания, обеспечения их доступности.

Низкая плотность населения, дальние расстояния от мелких населенных пунктов до областных центров, где обычно сосредоточены лечебно-профилактические учреждения, в которых в основном осуществляется приемлемое медицинское обслуживание, дает основания определить ускоренное развитие первичного звена медицинского обслуживания приоритетным направлением в этой области. Несмотря на то, что первичная медико-санитарная помощь не предполагает сложного медицинского вмешательства, от нее, тем не менее, следует ожидать быстрых результатов по общему улучшению состояния здоровья населения, прежде всего в оздоровлении таких групп, как женщины и дети.

Проведение значительной части профилактической работы в рамках решения задач, стоящих перед сферой здравоохранения, ложится на учреждения ПМСП. В этой связи укрепление первичного звена медицинского обслуживания населения с дальнейшим развитием института семейной медицины представляется наиболее важным. Ресурсное обеспечение ПМСП должно быть адекватным выполнению задач проведения базовых профилактических мероприятий, в том числе иммунизации. Необходимо довести уровень укомплектования медицинским оборудованием и кадрового обеспечения фельдшерско-акушерских пунктов, сельских участковых больниц, семейных врачебных амбулаторий, консультативно-диагностических центров и поликлиник до требуемого, поскольку именно учреждения ПМСП обеспечивают основной диалог с населением. Необходимо предусмотреть расширение о к а з ы в а е м ы х и м и у с л у г .

Учитывая предполагаемое расширение круга обязанностей медицинских работников, оказывающих ПМСП, необходимо обеспечить их переподготовку и повышение квалификации.

Функции учреждений следующих уровней медицинской помощи должны быть расширены с таким расчетом, чтобы они оказывали поддержку работе учреждений низших уровней. Начиная с этих уровней, могут быть организованы в различных формах соответствующие курсы переподготовки медработников.

В Казахстане из-за различных факторов влияния транзитной экономики резко снизился уровень переподготовки медицинских кадров. Семи-десятидневные выездные и иные циклы дают в основном не знания, а сертификаты прохождения специализации. Кроме того, в Казахстане практически отсутствует учебная база по многим специальностям: нейрохирургии, сердечно-сосудистой, торакальной хирургии и ряду других.

Следует обновить диагностическое и лечебное оборудование в государственных лечебно-профилактических учреждениях, причем в течение ближайших пяти лет - не менее 40%. Это позволит не только сократить сроки пребывания больных в стационаре и на амбулаторном лечении за счет своевременной диагностики заболеваний, уменьшить расходы государства и населения на медикаменты, но и повысить результативность программ переподготовки и повышения квалификации медицинских кадров.

3.4.4. Совершенствование лекарственного обеспечения. Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Республики Казахстан

Необходимость улучшения фармацевтической ситуации в стране выдвигает требование формулировки национальной политики общедоступности лекарств (НПОЛ), которая создаст предпосылки для дальнейших действий. Должна быть разработана и внедрена государственная лекарственная политика, обеспечивающая защиту населения от некачественных лекарственных средств, от необоснованно завышенных цен на основные лекарства, то есть речь идет о политике обеспечения доступности дешевых, безопасных и эффективных лекарств и их рационального употребления. Разработка НПОЛ может дать толчок быстрому развитию отечественной фармацевтической индустрии.

Вопрос организации медицинского обслуживания тесно связан с вопросами лекарственного обеспечения процесса лечения больных. Качество и доступность лекарственных средств - основные требования к фармацевтическому сектору, однако по этим параметрам пока что население остается уязвимым.

98% аптечной сети находится в частном секторе. Регулирование цен на медикаменты, а следовательно, и решение проблемы их доступности для бедных слоев населения возможно через восстановление государственных аптек (15-20% фармацевтического рынка). Это позволит обеспечивать население жизненно важными препаратами по приемлемым ценам и создать конкуренцию частному сектору.

3.4.5. Совершенствование мониторинга окружающей среды и состояния водообеспечения населения

Деятельность по оздоровлению окружающей среды - если учесть, какое глубокое влияние оказывают на здоровье экологические факторы, - должна быть выдвинута в качестве первоочередной задачи.

Проблемы загрязнения атмосферы, чистой воды, радиационного заражения и

обработки сточных вод, неполноценное питание существенно влияют на общий уровень здоровья населения.

С целью предельного ограничения ожидаемого роста загрязнения атмосферы и вод в Казахстане должны быть реально введены в действие предельно допустимые нормы загрязнения, законодательно закрепленные для всех отраслей промышленности. Необходимо ужесточить контроль за соблюдением норм предельно допустимых концентраций для предприятий всех отраслей промышленности. Необходимо ввести в действие специальный механизм мониторинга и отчетности, который предусматривал бы строгую систему мер взысканий за несоблюдение этих норм. Часть средств из этих взысканий следует направлять на улучшение медицинского обслуживания. Все расходы по введению системы экологических норм и надзору за их соблюдением должны быть возложены на промышленные предприятия.

Улучшение качества питьевой воды для всего населения Казахстана - основная задача органов, занимающихся водными ресурсами.

Необходимо обеспечить населению доступность чистой питьевой воды. Одним из направлений в этих целях должно стать приведение в соответствие с санитарными и гигиеническими нормами существующей системы водоснабжения. При необходимости должны быть спроектированы новые сооружения. До тех пор, пока система водоснабжения не будет приведена в соответствие с международными стандартами, существующая система будет продолжать способствовать распространению заболеваний.

Должна быть внедрена система мониторинга водных ресурсов страны.

Если в какой-то стране наличие запасов воды не достигает 1000 куб.м. на душу населения в год, то это означает ее нехватку, что наносит ущерб экономическому развитию страны и здоровью людей. В 1990 году в

мире от нехватки воды страдали 20 стран или 132 млн. человек. Если к 2025 году численность мирового народонаселения возрастет до 8 млрд. человек, то число стран с проблемами нехватки воды превысит 30 и в зависимости от темпов прироста населения число страдающих от этого достигнет от 600 до 900 млн. человек. Необходимо предотвратить ситуацию, вследствие которой Казахстан может оказаться в числе этих стран.

3.4.6. Создание условий для обеспечения доступности населению качественных продуктов питания

В целях повышения качества жизни населения все актуальнее становится вопрос разработки и внедрения национальной политики в области здорового п и т а н и я .

Необходимо устранить причины отсутствия ряда важнейших питательных веществ в рационе матери и ребенка, так как это напрямую влияет на здоровье населения. Должны быть созданы программы обеспечения полноценным питанием детей до 5 лет, беременных женщин и кормящих матерей.

Пищевая промышленность страны в тесном сотрудничестве с медицинской наукой должна создавать и развивать производство по выпуску продуктов с достаточным содержанием питательных веществ.

Принимая во внимание, что материнское молоко содержит сбалансированный состав питательных веществ, факторы естественной иммунизации против инфекционных заболеваний и снижает вероятность воздействия на ребенка экологически вредных веществ, необходимо поощрять грудное вскармливание новорожденных путем введения мер материального стимулирования. Этот стимул даст в отдельных случаях возможность матерям поддерживать состояние своего здоровья и сохранить способность кормить ребенка грудью.

С целью укрепления здоровья подрастающего поколения необходимо разработать программу питания школьников, особенно из семей с низким уровнем доходов, включая выдачу витаминов детям школьного возраста, особенно в зимний и весенний периоды.

Необходимо внедрить систему контроля качества продовольственной продукции, имеющейся на отечественном рынке продуктов питания.

3.4.7. Улучшение организации лечебного процесса путем внедрения новых, зарекомендовавших себя в мире положительно и рекомендуемых ВОЗ методов лечения

Обеспечение качества медицинской помощи подразумевает наряду с другими и меры по внедрению в медицинскую практику международных протоколов лечения и диагностики. Вопросы внедрения международных протоколов лечения должны стать неотъемлемой частью учебных программ вузов и курсов

переподготовки и повышения квалификации медицинских работников.

Необходимо продолжить внедрение стратегии лечения туберкулеза, рекомендованной Всемирной организацией здравоохранения. При этом следует обеспечивать все необходимые условия для успеха в лечении туберкулеза - от организации питания больных до обязательного наблюдения прошедших интенсивную химиотерапию больных в условиях стационара после их выписки, поскольку и этот период является не менее важным.

3.4.8. Создание системы финансирования, обеспечивающей оказание качественной медицинской помощи населению

Обращаясь к медикам, население получает медицинскую помощь на платной

основе либо бесплатно. Естественно, в последнем случае кто-то платит, но в момент оказания медицинской помощи она бесплатна. Речь идет о системе экономических отношений, обеспечивающих оплату медицинской помощи, - возмещение медикам затрат по оказанию медицинской помощи определенного объема и качества. Через систему финансирования регулируется рынок медицинских услуг населению. Необходимо добиться эффективности управления и финансирования с точки зрения как самой системы здравоохранения, так и получателя медицинской помощи.

Централизованная государственная система финансирования является наиболее приемлемым способом оплаты основного пакета медицинских услуг и обеспечивает наибольшую эффективность и максимальный охват населения. При этом в отрасли необходимо усилить принцип подушевого финансирования, и это должно сопровождаться прозрачностью финансовых потоков.

Необходимо выполнить конституционную норму о бесплатном гарантированном объеме медицинской помощи. Для этого следует принять ряд законов в целях реализации статьи 29 Конституции Республики Казахстан: о первичной медико-санитарной помощи, о гарантированном объеме медицинской помощи, - где законодательно должны быть определены эти гарантии государства, работодателей, самих граждан в области охраны здоровья.

Легализации доходов медицинских организаций, получаемых от взимания платы за медицинское обслуживание, должно способствовать введение для трудоспособной части населения обязательной сооплаты оказанной медицинской помощи.

Одновременно с этим следует развивать и стимулировать добровольное медицинское страхование.

Медицинское обеспечение пенсионеров, инвалидов, безработных, охрана материнства и детства должны реально осуществляться за счет средств

государственного бюджета в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи.

Должны стать обязательными бесплатные медицинские осмотры женщин и детей, предоставление этим категориям лиц профилактических медикаментов, включая витамины.

В течение 2001-2002 годов следует подготовить внедрение обязательного медицинского страхования (ОМС). Желательно, чтобы был предусмотрен семейный принцип страхования, свойственный классической модели обязательного медицинского страхования. Внедрению ОМС должно предшествовать создание полной нормативной правовой базы функционирования системы, обеспечивающей ее цельность, снижение зависимости здравоохранения от бюджетного источника финансирования, ответственность страховых посредников за эффективность использования ресурсов в системе здравоохранения. Необходимо всесторонне изучить собственный и мировой опыт в развитии системы ОМС.

Правительство должно обеспечить создание механизмов и законодательной базы, стимулирующих развитие частных систем страхования и платных лечебных учреждений.

Следует ввести для врачей, оказывающих первичную медицинскую помощь, денежное поощрение, если наблюдаемый ими контингент оставался в течение определенного времени здоров и отдельные проблемы здоровья разрешились на первичном уровне. Должен быть введен механизм финансового стимулирования различных структур медицинского обслуживания.

Необходимо внедрить мониторинг лечения и систему оценки врачебной ошибки.

3.4.9. Совершенствование управления системой здравоохранения

Необходимо законодательно обеспечить реформы и отношения в сфере здравоохранения на основе международного опыта и добиться повышения управляемости отраслью, включающей в себя задачи обеспечения сочетания стратегического и текущего планирования, создания многоуровневой системы планирования и нормирования, единства систем планирования и финансирования здравоохранения.

В первую очередь, необходимо создать нормативную базу по регулированию деятельности лечебно-профилактических учреждений всех уровней, определиться с функциями каждого из них.

Отдельные функции управления необходимо передать учреждениям через автономизацию, приватизацию. При этом государственное управление должно сосредоточить внимание на обеспечении контроля качества медицинского обслуживания.

Необходимо совершенствовать процедуру лицензирования, аттестации в здравоохранении. Для оформления разрешений на ведение врачебной практики должны быть установлены общенациональные критерии для всех практикующих медработников в зависимости от специальности, увязанные с соответствующими изменениями в программах учебных заведений.

Необходимо выработать правила работы для всех структур системы медицинского обслуживания как клинических, так и административных.

На республиканском уровне должен быть разработан единый порядок работы в области охраны здоровья с целью активного искоренения заболеваний, которые могут быть побеждены предупредительными мерами, в частности, методами иммунизации и лечения средствами первичной медико-санитарной помощи.

По всем аспектам организации медицинской помощи населению и управления отраслью должны быть созданы системы мониторинга. Необходимо совершенствование информатизации системы здравоохранения, создание службы, обеспечивающей органы управления здравоохранением достоверной и емкой, взаимоувязанной медицинской и финансовой статистической информацией.

3.4.10. Совершенствование системы медицинского образования, обеспечение поддержки развитию отечественной медицинской науки

Сфера образования и научных исследований является одним из ключевых участков работы по реформированию системы медицинского обслуживания. Нужно построить эффективную систему подготовки медицинских работников широкого круга специальностей. Кроме этого, надо обеспечить бесперебойное функционирование структур, занимающихся проведением клинических исследований и вопросами медицинского обслуживания.

Необходимо повысить уровень подготовки в медицинских высших учебных заведениях и совершенствовать программы переподготовки и повышения квалификации врачей.

По оценке международных экспертов, проводивших в начале 1998 года по заданию Главы государства обследование системы здравоохранения Казахстана, всего лишь 37% врачей имели высшую квалификацию. Если в целом число врачей в расчете на 100 тыс. населения составляло 392,8 специалиста, то число высококвалифицированных врачей на те же 100 тыс. жителей уже составляло 131. Этот показатель намного ниже, чем в США, где он равен 211 на 100 тыс. жителей. Таким образом, многие врачи в Казахстане не достигают высшего уровня квалификации.

Предлагается реструктуризация медицинского образования: ввести в медицинских вузах механизм промежуточной аттестации студентов до

окончания шестилетнего периода обучения (например, после 4 курса) с целью выявления их годности к работе врача. Для студентов, не прошедших аттестацию, необходимо разработать и внедрить механизм их перевода на специальности вспомогательного медперсонала или административную работу. Для оставшихся студентов сделать программу подготовки врачей более интенсивной.

В учебные программы медицинских вузов необходимо включить подготовку по новым специальностям: "врач общей практики", "менеджер" и др.

Следует внедрить механизм выделения средств на дальнейшую подготовку дипломированных врачей для достижения ими высшей квалификации, разработать и реализовать целевые программы подготовки вспомогательного медицинского персонала, административных кадров для системы здравоохранения.

В целях поддержки отечественной медицинской науки необходимо увеличить объем финансирования научных исследований в здравоохранении. Причем к исследованиям необходимо привлекать и студентов старших курсов медицинских вузов. Особо следует обращать внимание на мониторинг процессов, научное сопровождение, изучение 10-летнего опыта развития отечественного здравоохранения.

Необходимо устранить причины оторванности научных центров и научно-исследовательских институтов от практики. До конкретного врача должны доходить результаты научных разработок.

В республиканские планы должна быть включена задача создания шести учебно-клинических центров на базе существующих медицинских вузов. Они должны использоваться для первичного внедрения новой техники и методов лечения, а также для организации обучения и дальнейшей подготовки медицинских работников. Со временем на базе этих учреждений может осуществляться также оформление лицензий на ведение врачебной практики.

4. Стратегия обеспечения занятости и социальной защиты населения

4.1. Цель

Главная цель: создание условий для достойной жизни человека, при которой он имеет права и возможности для реализации и развития своих способностей.

В сфере занятости основной целью является обеспечение наиболее полной продуктивной занятости населения. Эта цель предполагает достижение двух подцелей: уменьшение уровня увольнений; увеличение уровня трудоустройства безработного населения.

В области социальной защиты населения основной целью является создание эффективно действующей системы социального обеспечения населения, ориентированной на снижение уровня бедности, искоренение нищеты. Подцелями определены:

- повышение уровня оплаты труда работников по найму по всем видам экономической деятельности;

- создание доступного механизма самообеспечения возможных рисков путем внедрения различных видов социального страхования;

- переход от системы социального обеспечения, осуществлявшегося в большей степени за счет государства, к системе социального страхования, которая предполагает участие не только государства или работодателя, но и каждого отдельного человека.

4.2. Анализ ситуации

Экономические преобразования в стране, с одной стороны, углубили проблемы таких социальных явлений, как инвалидность, алкоголизм, наркомания, травматизм, и, с другой стороны, породили бедность, безработицу, детскую беспризорность, которые ведут к устойчивому росту численности населения, нуждающегося в социальном обеспечении.

Рост бедности в республике связан со значительным ростом безработицы в связи со спадом производства в реальном секторе экономики, низким уровнем оплаты труда в отдельных видах экономической деятельности, в частности, в здравоохранении, образовании и сельском хозяйстве, длительными задержками оплаты труда работникам, снижением реальных доходов населения.

Из более чем 7 млн. экономически активного населения 13,5% являются безработными. Однако занятость 6,1 млн. человек не всегда означает достаточный уровень доходов. Значительную часть занятого населения, особенно в бюджетной сфере, можно смело относить к малообеспеченным. Размер оплаты труда работников в бюджетной сфере, как правило, не превышает 75% среднереспубликанского уровня оплаты труда занятого населения.

Среди безработных преобладают женщины, остро стоит проблема их трудоустройства. Из обратившихся в службы занятости безработных женщин работу получает лишь каждая шестая. Самые наименьшие перспективы устройства на работу у женщин, имеющих высшее и среднее специальное образование, в возрасте 45 лет и старше.

С 1 января 1998 года в республике введена новая пенсионная система, основанная на принципе персональных пенсионных накоплений, когда каждый работающий гражданин самостоятельно заботится о материальном обеспечении своей старости. Несмотря на значительные результаты, достигнутые в процессе проводимых реформ, одной из основных проблем, способной оказать значительное воздействие на всю систему социальной защиты в будущем, является неполный охват ею трудоспособного населения. Только 3,6 млн. человек из 7 млн. экономически активного населения отчисляют взносы в накопительные пенсионные фонды. В системе мало задействованы безработные,

трудящиеся села и неформального сектора.

Данное обстоятельство дает основание предполагать о существовании скрытой (теневой) оплаты труда, не облагаемой налогами и не участвующей в формировании бюджетов всех уровней. В будущем эта часть ныне экономически активного населения, не вкладывающая реальных средств в материальное обеспечение своей старости, может войти в число бедных из-за невозможности получения адекватной компенсации за свой труд из накопительной системы.

Растет доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, что подтверждается национальным отчетом о человеческом развитии: с 34,6% в 1996 году до 43,4% в 1998 году. Отношение средней заработной платы на одного жителя к величине прожиточного минимума в 1998 году составило 44,7%, причем лишь 4% всего населения республики имеют уровень зарплаты выше 75% стоимости проживания (прожиточного минимума). Имеют место значительные различия между областями в отношении адекватности уровня заработной платы к стоимости проживания.

Размер оказываемой помощи социально уязвимым слоям населения в большинстве своем не обеспечивает реального прожиточного минимума, и тогда снижается эффективность таких государственных затрат. К примеру, в отдельных областях республики размер детского пособия, выплачиваемого из средств местного бюджета, не превышает 1000 тенге.

В целом в доходах населения наметилась опасная тенденция увеличения доли пенсий и пособий. Это означает, что растет число иждивенцев в трудоспособном в о з р а с т е .

Таким образом, несмотря на относительно высокий уровень потенциала рынка труда, Казахстан имеет низкую эффективность рынка труда (см. п р и л о ж е н и е 4) .

Безработица растет, вместе с ней укрепляет свои позиции бедность. И что особенно тревожит: среди безработных и бедных преобладают лица, уже утратившие полностью или частично квалификацию из-за затяжного характера н а х о ж д е н и я б е з р а б о т ы .

Общество отказывается использовать трудовой потенциал и квалификацию безработных. Неумолимо идет процесс профессиональной и трудовой деградации значительной части населения. Особую тревогу вызывает безработица среди молодежи.

В настоящее время мы имеем дело чаще с циклической и структурной безработицей, нежели с фрикционной.

Безработица - это вполне привычное явление в условиях функционирования рыночной экономики. Однако вопрос в том, какова длительность нахождения человека в статусе безработного. В цивилизованном мире длительность

безработицы одного человека не превышает полгода. У нас является нормой нахождение в статусе безработного более одного года, при этом шансы на трудоустройство крайне низки. Если работа и предлагается, то чаще низкой квалификации, что не обеспечивает адекватного потребностям семьи уровня дохода.

4.2.1. Сильные стороны

Наличие законодательно закреплённых концептуальных подходов к вопросам занятости и труда.

Децентрализация проблем регулирования и обеспечения занятости населения.

Активизация политики занятости.

Опыт микрокредитования наименее обеспеченных слоев населения в отдельных областях республики.

Существование конституционных обязательств государства по предоставлению минимального объема помощи социально уязвимым слоям населения.

Определение специальных государственных пособий и иных социальных пособий (жилищных, детских).

Серьезная приверженность и понимание необходимости разрешения проблем бедности на всех уровнях исполнительной власти.

Плодотворное взаимодействие Правительства с международными финансовыми организациями, странами-донорами по вопросам усовершенствования системы социальной защиты, борьбы с бедностью.

4.2.2. Слабые стороны

Низкая эффективность и результативность (с точки зрения трудоустройства) государственной политики развития системы профессионального образования.

Отсутствие экономических стимулов для работодателей по сохранению старых и созданию новых рабочих мест.

Ограниченные возможности организации профессионального обучения безработных. Практически полное прекращение отраслевой и внутрифирменной подготовки и переподготовки рабочих и специалистов.

Низкий охват программами профобучения безработных.

Неразвитость социального партнерства по вопросам занятости.

Неориентированность мер по организации общественных работ на получение экономических результатов. Ограничение видов и источников финансирования общественных работ.

Недостаточность средств для повышения эффективности программ в области занятости населения.

Низкий уровень учета качества трудовых навыков при формировании

программ профессиональной переподготовки безработных.

Несовершенство законодательства по вопросам труда и занятости - слабая защищенность трудящихся.

Недостаточная адресность, прозрачность и доступность государственной социальной помощи.

Неэффективные подходы к измерению уровня и глубины бедности.

Снижение расходов на социальную защиту безработных. Низкий уровень размера оказываемой материальной помощи. Ущемление прав на социальную защиту высвобождаемых работников.

Отсутствие политики формирования навыков у населения к самообеспечению при наступлении социальных рисков, связанных с потерей работы, трудоспособности и доходов.

Несовершенное пенсионное законодательство и отсутствие четкого механизма пенсионных выплат.

Ограниченность круга финансовых инструментов, в которые могут быть инвестированы средства вкладчиков пенсионных фондов.

4.2.3. Возможности

Предполагаемый экономический рост. Инвестиции в повышение профессионального уровня.

Развитие малого бизнеса и индивидуального предпринимательства. Открытие кредитной линии для развития предпринимательства среди женщин.

Введение института страхования от безработицы.

Высокий потенциал расширения видов и форм оплачиваемых общественных работ для безработных. Наличие секторов экономики, предполагающих активное использование рабочей силы в рамках мер по организации общественных работ.

Повышение трудовой мобильности населения.

Разработка и внедрение схемы размещения производительных сил.

Перераспределение государственных социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения.

Создание доступного механизма самообеспечения возможных рисков путем внедрения различных видов социального страхования.

Повышение роли социальных нормативов при реализации политики социального обеспечения.

Оптимизация параметров страховой и пенсионной систем.

Расширение круга финансовых инструментов для инвестирования пенсионных активов.

Упорядочение обязательств республиканского и местных бюджетов.

Поддержка международными организациями инициатив Правительства по искоренению бедности.

Наличие нормативной правовой базы квотирования рабочих мест на предприятиях для граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

4.2.4. Угрозы

Низкий уровень оплаты труда в отдельных видах экономической деятельности.

Неуправляемый рост масштабов скрытой, нелегальной занятости.

Рост численности длительно (более года) неработающих граждан.

Неконтролируемая миграция сельского населения в города.

Отсутствие взаимосвязи между участием в системе социального обеспечения и получаемыми результатами (социальными выплатами).

Несовершенная политика в области пенсионной реформы.

Недостаточно полное участие населения в накопительной пенсионной системе.

Несовершенство систем учета и идентификации граждан.

Недостаточная адресность и доступность государственной социальной помощи, отсутствие обусловленности при ее оказании.

Недостаточная информированность нуждающихся в социальной помощи граждан о принимаемых со стороны Правительства Республики Казахстан мерах по улучшению социального климата в стране, приводящая их к дальнейшей маргинализации.

4.3. Стратегические задачи

В области обеспечения занятости определены следующие стратегические задачи:

- обеспечить эффективное развитие системы профессиональной подготовки;
 - изыскать возможности организации переподготовки безработных;
 - содействовать формированию национального менеджмента, предпринимательского класса;
- содействовать созданию различных отраслевых союзов и обеспечить надежный источник финансирования их деятельности;
- проработать вопросы стимулирования работодателей к сохранению старых и созданию новых рабочих мест, оказания содействия развитию малого бизнеса и индивидуального предпринимательства;
- содействовать занятости социально уязвимых слоев населения;
- придать организации общественных работ экономическую целесообразность;
- обеспечить меры по организации трудовой миграции.

В области социальной защиты населения определены следующие стратегические задачи:

- совершенствовать систему оплаты труда;

- обеспечивать увеличение реальных доходов населения;
- внедрить систему социального страхования;
- создать условия для развития партнерства государства и общественности в решении социальных проблем;
- повысить результативность программ реабилитации инвалидов, по вопросам профилактики случаев, приводящих к инвалидности.

4.4. Стратегия действий

Политика в области занятости может быть успешной только тогда, когда она будет опираться на цели обеспечения продуктивной занятости населения. Этого можно добиться только через обеспечение качества трудовых ресурсов. Необходимое для обеспечения экономического роста качество трудовых ресурсов возможно через стратегию развития человеческих ресурсов. Это, в свою очередь, позитивно скажется на эффективности системы социальной защиты населения.

В решении проблем бедности и безработицы необходимо провести четкое различие между краткосрочными и среднесрочными целями.

Краткосрочные цели (2001-2005 годы) - это предупреждение безработицы и содействие в трудоустройстве ищущим работу наряду с оказанием им временной материальной поддержки.

В среднесрочном плане (2005-2010 годы) главная цель - стимулирование спроса на рабочую силу путем структурных реформ в экономике: формирование благоприятной среды для предпринимательства; стимулирование инвестиционной деятельности и создания новых рабочих мест; улучшение качества человеческого капитала; гарантирование адекватной заработной платы и доходов; снижение бедности.

4.4.1. Обеспечение эффективного развития системы профессиональной подготовки

Профессиональная подготовка должна быть главной заботой государства. Это вовсе не означает, что обязательно должно предусматриваться выделение больших сумм из средств государственного бюджета. Через программы развития людских ресурсов необходимо скорректировать государственную политику в сфере занятости с ориентацией на продуктивную занятость значительной части трудоспособного населения, обеспечивающую стабильные доходы населению и их увеличение.

Общественные затраты на безработицу часто измеряются в терминах объема товаров и услуг, которые не производятся, когда некоторые не работают. Но личные затраты на безработицу могут быть еще более серьезными и разорительными для работников и их семей: потеря дохода и сбережений почти неизбежна, а в некоторых случаях это еще потеря

имущества и жилья, что ведет к волнениям, психологическим депрессиям, семейным конфликтам, а порой даже к преступлениям. По этим причинам правительства стран с рыночной экономикой предоставляют пособия по безработице на разные периоды времени, а также много различных программ переподготовки.

Система профессионального образования всех уровней должна создавать службы трудоустройства выпускников профшкол, лицеев, колледжей и вузов. Более подробно данная стратегия описана в разделе "Стратегия реформы образования". Система образования должна создать механизм продвижения квалифицированного специалиста на рынок труда.

4.4.2. Изыскание возможностей организации переподготовки безработных

В организации переквалификации безработных следует преследовать конкретную цель: их обязательное трудоустройство. В связи с этим необходимо повысить эффективность программ переподготовки безработных, реализуемых службами трудоустройства.

Другим, возможно, более оптимальным путем повышения эффективности переподготовки безработных является взаимодействие с сектором предприятий по вопросам трудоустройства лиц из числа длительно безработных. В связи с этим необходимо изучить возможность внедрения механизма сооплаты со стороны государства переквалификации безработного на курсах переподготовки работников предприятия с условием дальнейшего его трудоустройства на данном предприятии.

Многим предприятиям стало не под силу обеспечивать профессиональную переквалификацию своих специалистов и рабочих, и они потеряли свой опыт в организации внутрифирменного профессионального обучения и переобучения. Хотя в недавнее советское время они имели соответствующую базу для этого и успешно справлялись с такой задачей. Необходимо, чтобы предприятия сумели создать или возродить такую практику. Это должно найти свое отражение в механизме стимулирования работодателей к организации профессиональной подготовки и переподготовки своих работников. Однако это имеет смысл, когда речь идет о крупных предприятиях. В отношении субъектов малого бизнеса нужен несколько иной подход. Например, через создание отраслевых курсов переподготовки работников.

4.4.3. Содействие формированию национального менеджмента, предпринимательского класса

Преждевременно говорить о воспитании предпринимателей в нашей системе образования. Нами делается предположение, что достаточно обеспечить доступность кредитных ресурсов и предприниматель сам начнет показывать нужные результаты и обеспечит формирование предпринимательского класса.

Однако в недавнем прошлом в нашей стране имелись специалисты, в большей степени готовые работать по найму, чем создавать свое дело и брать на работу наемных работников. И эта ситуация пока что не изменилась.

Все это выдвигает на первый план необходимость создания такой системы профессионального образования, которая, обеспечивая экономику страны качественными человеческими ресурсами, организовала бы одновременно и воспитание настоящих предпринимателей.

4.4.4. Содействие созданию различных отраслевых союзов и обеспечение надежного источника финансирования их деятельности

Необходимо расширить практику организации различных отраслевых, специализированных ассоциаций, союзов. Именно они могли бы оказывать содействие в организации профподготовки и переподготовки работников, улучшении менеджмента внутри фирм своим членам - предприятиям, которые за это отчисляли бы средства на цели обеспечения деятельности союзов, а с с о ц и а ц и й .

Следует проработать вопрос учреждения организации, в компетенцию которой входили бы вопросы внедрения принципов современного менеджмента (корпоративного, проектами, человеческими ресурсами и т.д.) и повышения производительности (ассоциации по вопросам менеджмента).

Деятельность ассоциации в какой-то степени должна быть схожей с деятельностью национальных центров производительности, как, например, Азиатской организации производительности или Немецкого центра п р о и з в о д и т е л ь н о с т и .

Также назрела необходимость создания фонда профессионального обучения. В качестве одного из возможных источников финансирования рассматриваются средства недропользователей. В контрактах на недропользование на подготовку специалистов для нужд фирм предусмотрен 1% от общего объема финансирования работ. Поскольку не вся предусмотренная сумма может быть использована на указанные нужды предприятий, то оставшаяся часть может консолидироваться в предлагаемом фонде.

Кроме того, в качестве основного источника финансирования деятельности этих учреждений должны стать средства предприятий, которые в фонде и ассоциации будут видеть, в первую очередь, поддержку собственной деятельности. Успех фонда и ассоциации должен подразумевать успех самих фирм.

4.4.5. Проработка вопросов стимулирования работодателей к сохранению старых и созданию новых рабочих мест, оказания содействия развитию малого бизнеса и индивидуального предпринимательства

Расширение возможностей развития бизнеса - один из путей стимулирования работодателей к сохранению старых и созданию новых рабочих мест.

В Соединенных Штатах Америки около 70 процентов случаев сокращения производства затрагивают работников, которые увольняются только на время и возвращаются на работу к своим бывшим работодателям. И примерно половина из этих безработных, не имеющих работы в данный месяц, оказываются занятыми в следующий, то есть в большинстве случаев люди не остаются безработными длительное время. На конкурентных рынках рабочей силы уволенные в связи с сокращением производства могут воспользоваться другими вакансиями или получить дополнительную квалификацию.

Таким образом, необходимо развивать программы содействия расширению производства, развитию малого и среднего бизнеса, индивидуального предпринимательства. Для села наиболее важными будут программы по обеспечению занятости и увеличению доходов сельского населения со следующими взаимосвязанными компонентами: содействие обеспечению занятости и увеличению доходов в сельхозпредприятиях, развитию крестьянского (фермерского) хозяйства, личных подсобных хозяйств населения, несельскохозяйственного бизнеса на селе, социальной инфраструктуры села, расширению микрокредитования.

Необходимо продолжить совершенствование программ микрокредитования путем расширения категорий лиц для выдачи микрокредитов и целей микрозаимствования. Необходимо создать условия для развития кредитных союзов.

Должны быть разработаны программы кредитования молодежи на цели создания собственного дела, оказания грантовой или иной финансовой помощи на цели профессионального обучения.

4.4.6. Содействие занятости социально уязвимых слоев населения

Следующей группой программ должны стать программы содействия занятости социально слабозащищенных категорий населения: обеспечение занятости женщин, молодежи; оказание помощи подросткам, стоящим на учете в комиссии по делам несовершеннолетних, в выборе ими профессии и направлении их на профобучение; оказание профориентационного содействия детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей; содействие временному трудоустройству подростков на предприятиях и в организациях и т.д.

4.4.7. Придание организации общественных работ экономической целесообразности

С ориентацией на обеспечение продуктивной занятости должна быть изменена философия общественных работ - они должны преследовать экономическую цель. В связи с этим необходимо разрабатывать и реализовывать программы общественных работ для развития общественной инфраструктуры.

Общественные работы, если не изменить их философию и не начать их организацию на производственных объектах, в скором времени увеличат у населения, особенно у молодежи, разочарование и циничное отношение к жизни. Организация общественных работ на объектах строительства и иных производственных объектах без государственного финансирования не получит развития. Вместо того, чтобы безрезультативно привлекать десятки тысяч людей на общественные работы, их труд можно было бы использовать для развития современных видов транспорта, совершенствования общественных услуг, например, путем увеличения числа и времени работы внешкольных учреждений, библиотек, бассейнов и других спортивных комплексов.

4.4.8. Обеспечение мер по организации трудовой миграции

Необходимо повышать миграционную мобильность населения с учетом открывающихся возможностей на региональных рынках труда в соответствии со схемами размещения производительных сил. При этом следует прорабатывать вопросы обеспечения трудовых мигрантов и их семей жильем и базовыми социальными услугами. В этих целях необходимо разработать мероприятия по рациональному размещению трудовых ресурсов, включая внутреннюю миграцию граждан. Вопросы трудовой миграции должны решаться на межрегиональном уровне.

Кроме того, следует совершенствовать механизм вывоза рабочей силы из Республики Казахстан за границу как временной меры по снижению напряженности на внутреннем рынке труда. Данный механизм должен предусматривать меры по защите прав трудящихся - мигрантов за рубежом.

4.4.9. Совершенствование системы оплаты труда

Любой труд требует своего вознаграждения, причем адекватного.

Положительная динамика оплаты труда фактически является основой для повышения качественного потенциала рабочей силы и решения проблемы социальной защиты почти для половины казахстанских семей, находящихся за чертой бедности по причине низкой заработной платы. Без роста оплаты труда нельзя не только трансформировать рынок рабочей силы, но, главное, - создать эффективно функционирующую в условиях рынка систему социального

о б е с п е ч е н и я .

Следует принять меры по уменьшению поляризации заработной платы и доходов.

4.4.10. Обеспечение увеличения реальных доходов населения

В государственной политике социального обеспечения необходимо применять прожиточный минимум, а не расчетный показатель. Причем адресная социальная помощь должна оказываться действительно нуждающимся. Стимулирование привлечения населения в ту или иную сферу деятельности при помощи системы социального обеспечения - опыт не очень удачный. Для таких целей должен быть один единственный стимул - оплата труда.

4.4.11. Внедрение системы социального страхования

Начало создания устойчивого и стабильного страхового рынка явится условием развития стройной системы социального страхования, которая повлечет повышение ответственности граждан в вопросах самообеспечения, самодостаточного и эффективного решения проблемы социального обеспечения на принципах справедливости и равномерности распределения.

Предполагается охватить социальным страхованием трудоспособное население на формальном рынке труда. Более того, участие в системе социального страхования будет стимулировать граждан легализовать свои трудовые отношения. Это обусловлено тем, что участники системы получат неопределимые преимущества по сравнению с гражданами, занятыми на неформальном рынке труда.

Социальное страхование включает в себя комплекс мероприятий, позволяющих работающему населению застраховаться от основных социальных рисков (смерть - потеря кормильца, инвалидность, старость, болезнь и безработица). Участие в системе социального страхования предполагает учет зависимости размера страховых выплат от срока и размера отчислений.

Реальное развитие получит обязательное страхование ответственности работодателя за причиненный ущерб жизни и здоровью работника.

4.4.12. Создание условий для развития партнерства государства и общественности в решении социальных проблем

Многие вопросы социального обеспечения безработных должны стать основой для совершенствования социального партнерства в развитии государственной политики по вопросам занятости населения.

Необходимо разработать и внедрить механизм стимулирования развития социальных агентств по найму, негосударственных бирж труда.

Повышению эффективности социальной защиты населения должны

способствовать таким мерам, как совершенствование государственной политики по развитию партнерства государства и общественности в решении социальных проблем и достижении реальной адресности социальной помощи.

4.4.13. Повышение результативности программ реабилитации инвалидов, по вопросам профилактики случаев, приводящих к инвалидности

Данное направление тесно связано со стратегией реформы здравоохранения, и основным требованием при этом является усиление профилактических мер и совершенствование организации оказания медицинской помощи населению.

Усилия следует направить на охрану здоровья матери и ребенка меры по обеспечению безопасного материнства и детства позволяют снизить долю инвалидов с детства. Кроме того, следует разработать систему превентивных мер по предотвращению наступления инвалидности в быту и на производстве.

Для инвалидов необходимо создавать условия реабилитации.

Раздел III

Промышленно-технологическая политика

1. Цель

Формирование индустриального комплекса страны, конкурентоспособного на внутреннем и внешнем рынках в условиях глобализации мировой экономики, со стабильными и устоявшимися рынками сбыта, с определившейся и расширяющейся специализацией в международном разделении труда.

Реализация промышленно-технологической политики предполагает интегрированное развитие промышленного, аграрного и научно-технологического секторов экономики в тесном сочетании с гибким регулированием внешнеэкономической деятельности в этих сферах.

2. Анализ ситуации

Промышленный сектор производит более 30% ВВП страны, и опережающий рост промышленного производства в предстоящие годы станет определяющим фактором в положительной динамике ВВП и достижении целевых показателей (см . приложение 5) .

Сектор является основным налогоплательщиком бюджета, реализует важные социальные функции, обеспечивая занятость около 25% трудоспособного населения .

Нефть и металлы - главные статьи экспорта страны и основной источник валютных поступлений - определяют специализацию Казахстана в мировом разделении труда .

Промышленность выступает в роли индустриального ядра, стимулирующего развитие сопряженных с ним секторов экономики, науки и инновационной сферы.

2.1. Мировые тенденции

Общемировая экономическая трансформация происходит на базе новейших технологий, концентрации производства и капитала, усиления глобальных и региональных интеграционных процессов.

Выдвижение высоких технологий на передний план в процессе экономического развития этих стран определило смену приоритетов в вопросах инвестирования и глобальной конкуренции.

В развитых странах затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы составляют около 3% от ВВП.

Широкое использование информационных технологий и техники стало важнейшим фактором роста конкурентоспособности экономики различных стран. В сферу индустриализации и информатизации включаются не только промышленные отрасли, но также сельское хозяйство, сфера услуг.

Технологический прогресс изменил масштабы и структуру производства индустриально развитых стран.

Развитыми странами осуществляется переход от индустриальной стадии развития экономики к постиндустриальной, информационной стадии.

Эти процессы активно регулируются и стимулируются государствами. Их роль не ограничивается традиционными рамками поддержки фундаментальной науки и целевых исследований, но и включает меры по целенаправленному развитию приоритетных отраслей.

Инновационные процессы в экономике передовых индустриальных стран не совпадают с происходящими событиями в странах с развивающейся и переходной экономикой.

Не участвуя в создании нового поколения технологий и не успевая за их внедрением, последние все больше дистанцируются от авангарда экономического развития.

В результате сейчас в мире создается система, при которой передовые страны опережают остальные за счет бурного развития новейших технологий, а в отстающие страны перемещаются производства с низкой добавленной стоимостью и экологически неблагоприятными характеристиками.

Эта тенденция применительна для Казахстана с его закрепляющейся сырьевой направленностью в мировом разделении труда.

Технико-экономическое развитие Казахстана в составе Союза определяло насыщенность экономики страны производствами и технологиями третьего и

четвертого технологического уклада, при точечном внедрении технологий пятого и шестого. Технологические сдвиги в экономике Казахстана в 1992-2000 годах приобрели явно регрессивный характер и за прошедшие годы выразились в постепенной деградации ее технологической структуры.

Подобное отставание означает сохранение периферийного положения Казахстана в современном мировом хозяйстве.

Вместе с тем имеющийся производственно-сырьевой потенциал, высокий научный и образовательный потенциал, достигнутый уровень реформирования и открытости экономики при направляющем воздействии со стороны государства оставляют шанс Казахстану выгодно интегрироваться в мировые хозяйственные, экономические и технологические процессы.

2.2. Состояние промышленного сектора

2.2.1. Сильные стороны

В секторе в предшествующие годы проведена либерализация хозяйственных отношений. Демонтированы организационные структуры и механизмы директивного планирования, централизованного распределения ресурсов.

Реформированы отношения собственности, сформировались самостоятельные субъекты рынка и создана его инфраструктура.

Либерализована внешнеэкономическая деятельность, и достигнута высокая степень открытости экономики.

В целом за эти годы завершено формирование рыночно-конкурентной среды. Структура производства адаптирована к мировым условиям хозяйствования и разделения труда. Преодолен спад и стабилизировано производство (см. приложения 6, 7).

Промышленный сектор обладает разнообразной и богатой минерально-сырьевой базой, позволяющей обеспечивать как внутренние потребности, так и растущие экспортные возможности.

В предыдущие годы сформирована многоотраслевая структура промышленности, высокий научно-технический потенциал. Функционируют развитые топливно-энергетический и металлургический комплексы. Имеются неиспользуемые резервы производственных мощностей в обрабатывающих отраслях.

В отдельных отраслях достигнута высокая степень концентрации производства и управления, что является будущей основой для образования национальных корпораций, конкурентоспособных в мировой экономике.

Квалифицированная и дешевая рабочая сила является важнейшим фактором роста конкурентоспособности промышленного сектора страны как на внутреннем, так и внешнем рынках.

2.2.2. Слабые стороны

Трансформация промышленного сектора в эти годы, однако, была сопряжена с обострением наиболее сложных и долговременных проблем, разрешение которых имеет стратегическое значение для дальнейшего индустриального развития страны, ее устойчивости к внешним воздействиям.

Наращение структурных деформаций, доставшихся в наследство от советского периода и проявившихся особенно в период реформ:

- укрепление сырьевых отраслей при слабости перерабатывающих, доминирование в структуре промышленности топливно-энергетического и металлургического комплексов (см. приложения 8-11);
- неравномерность технико-технологического уровня отраслей.

Устаревание значительной части основных фондов, низкий уровень инвестиций в обрабатывающую промышленность и, как следствие, низкие потребительские качества продукции, высокие затраты на их производство приводят к неконкурентоспособности отечественных производств. В результате на предприятиях обрабатывающей промышленности производственные мощности в 1999 году были загружены в среднем лишь на 39%.

Усиление дезинтеграции народнохозяйственного комплекса с разрывом целостности воспроизводственного процесса:

- обособление экспортного сектора, развивающегося за счет валютной выручки и слабо связанного в воспроизводственном плане с другими звеньями реального сектора;

- распад технологических цепочек и сложившихся кооперированных связей и спонтанное разрушение производственных комплексов, существовавших высоких технологических укладов;

- отрыв промышленного сектора от научно-технологической сферы, снижение государственного финансирования науки: объем финансирования науки составил в 1999 году 0,09% от ВВП (см. приложение 12). Отставание последней от мировых тенденций научно-технического развития;

- сохранение отрыва реального сектора от сектора финансового, последний стал замкнутым, самодостаточным и работающим на самого себя.

На начало 1998 года в торговый сектор уходило 24,4% от общей суммы кредитов в экономику, а в промышленность - 33,4%, по состоянию на конец 2000 года, соответственно, 33,3% и 30,5%.

Факторами, ограничивающими развитие промышленного сектора, стали ограниченная емкость и рассредоточенность внутреннего рынка, неразвитость транспортной инфраструктуры и высокие транспортные издержки по доставке продукции на рынки сбыта, узкая номенклатура экспортной группы товаров. Сохраняется низкий уровень производственного менеджмента и маркетинга.

2.2.3. Возможности

Благоприятными факторами для развития промышленного сектора становятся

:

- высокие темпы роста мировой экономики и, соответственно, расширение

спроса на отечественные сырьевые ресурсы и продукты их первичной переработки;

- стабилизация и рост производства в странах - традиционных торговых партнерах (СНГ) с расширением возможностей экспорта, налаживания межгосударственной кооперации с последующим совместным выходом на рынки третьих стран;

- размещение в Казахстане части воспроизводственного процесса производства готовой продукции ведущих мировых производителей, ориентированных на потребительский рынок СНГ и Центральноазиатского региона, с постепенным расширением использования местного сырья и комплектующих и последующим экспортом в сопредельные страны (региональные филиалы);

- расширение емкости внутреннего потребительского рынка. Растущий рынок товаров и услуг нефтяных проектов. Стабилизация и потенциальный рост аграрного производства, стимулирующего развитие сопряженных отраслей промышленности (сельхозмашиностроение, химия, переработка сельхозсырья).

2.2.4. Угрозы

Факторами, препятствующими устойчивому развитию промышленного сектора, могут стать:

- закрепление сырьевой направленности промышленности и экономики, деградация обрабатывающих отраслей и возникновение угрозы деиндустриализации страны;

- уязвимость экспортоориентированных отраслей в связи с зависимостью от колебаний конъюнктуры мировых цен на узкую группу товаров, являющихся основными статьями экспорта страны. Растущая конкуренция со стороны производителей аналогичной продукции в сопредельных странах;

- усиление зависимости от внешних поставок при имеющихся и потенциально реализуемых возможностях собственных производств:

оборудования и комплектующих (технологическая зависимость);

энергоносителей (газа, электроэнергии, нефтепродуктов);

- вытеснение с внутреннего потребительского рынка товаров отечественного производства импортной продукцией;

- неурегулированность внешнеторговых отношений, несправедливая конкуренция и протекционизм на мировом рынке, приводящие к экономической дискриминации отечественных товаропроизводителей.

Таким образом, императивом дальнейшего развития промышленного сектора становится не только стабилизация и рост производства, но и глубокая перестройка его структуры, восстановление единства воспроизводственного процесса всей экономики.

Неудачные попытки развернуть в предыдущие годы действенную структурную политику во многом обусловлены неадекватностью модели минимизации регулирующей роли государства в рыночной экономике казахстанским условиям.

Опыт прошлых лет, когда государство отошло от активной инвестиционной политики, показал, что частный сектор не смог обеспечить масштабных долгосрочных вложений в экономику, прежде всего в обрабатывающую промышленность.

Не оправдались надежды на активное привлечение иностранных инвестиций в модернизацию перерабатывающих отраслей.

Вышеназванные тенденции продолжают сохраняться. Практически на нынешнем этапе только государство может выступить инициатором структурных изменений в промышленном секторе.

В реформационной практике государства, однако, до сих пор отсутствует четкая и системная промышленная политика, хотя сменилось несколько концепций политики в промышленной сфере.

Основная их направленность - необходимость ускорения научно-технического прогресса, приоритетного внимания к формированию высокотехнологичных отраслей и видов производства, выхода обрабатывающих отраслей на мировой уровень конкурентоспособности и их превращения в главный источник наращивания экспортного потенциала.

Прогрессивная и стратегически безальтернативная линия оказалась нереализуемой в период кризиса и посткризисного восстановления, характеризующий состояние экономики страны в последние годы.

О с н о в н ы е п р и ч и н ы :

- объективная противоречивость (несовместимость) мер промышленной политики и мер финансовой стабилизации, необходимых в качестве общей макроэкономической предпосылки стабилизации реального сектора;

- государственный бюджет перестал быть активным инструментом инвестиционной политики;

- комбинация инструментов промышленной политики не соответствовала конкретному этапу рыночной трансформации реального сектора, не была соотнесена с реальными возможностями;

- чрезмерность числа определенных государством "приоритетов" селективной поддержки, субъективизм в их определении;

- не налажено эффективное взаимодействие государственных органов с субъектами рынка в вопросах внешнеторговой и научно-технологической политики.

Для Казахстана 2000 год являлся годом начала стабилизации и формирования

предпосылок для устойчивого экономического роста. Восстанавливается нормальный процесс расширенного общественного воспроизводства, и появляются первые возможности реального накопления инвестиционного капитала.

Это дает возможность формирования и развертывания активной промышленной политики, которая предполагает, прежде всего, усиление государственного регулирования с использованием не только рыночных методов, но и методов прямой государственной поддержки, перераспределения ресурсов и их концентрации на приоритетных направлениях развития промышленности и научно-технологической сферы.

3. Стратегические задачи

Осуществление промышленно-технологической политики предусматривает два следующих этапа с акцентированием в каждой из них основных задач:

- первый этап - посткризисно-стабилизационный - направлен на преодоление последствий кризисного спада и посткризисное восстановление (2001-2004 годы);

- второй этап - устойчивое развитие - нацелен на выход на режим устойчивого и эффективного роста и рациональное изменение структуры промышленного производства, реконструкцию его материально-технической базы и применяемых технологий, органичное и равноправное включение национальной экономики в мирохозяйственные отношения (2005-2010 годы).

В целом приоритетами реализации промышленно-технологической политики в предстоящие годы будут:

- технологическая перестройка промышленного сектора на основе передовых технологий, повышение качества и конкурентоспособности продукции;

- развитие внутри- и межотраслевых, межрегиональных, а также межгосударственных хозяйственных связей и кооперации. Формирование сквозных технологических циклов от добычи сырья до производства продукции высокой товарной готовности;

- формирование корпоративных структур, эффективных в плане развития производств, инноваций и менеджмента, экспансии на внутреннем и внешнем рынках;

- масштабное внедрение информационных техники и технологий, построение на этой основе взаимоувязанных рынков товаров и услуг;

- коммерциализация научно-технической сферы - поощрение разработки и коммерциализация новейших технологий.

4. Стратегия действий

Главными условиями действенности промышленно-технологической политики являются:

- обоснованное определение и реализация рациональных путей и мер государственного регулирования;

- оптимальное сочетание либеральных и государственно-регулятивных подходов к стимулированию индустриального развития.

Усиление государственного регулирования не должно вести к подавлению либеральных начал в экономике, а должно содействовать развитию предпринимательских начал и конкурентной среды.

4.1. Основные инструменты промышленно-технологической политики

Для достижения намеченных задач государство использует весь арсенал мер осуществления промышленной политики, оправдавшихся в мировой практике, с разделением их на общесистемные и селективные.

Комбинация инструментов промышленной политики должна соответствовать конкретному этапу трансформации и меняться по мере смены этапов посткризисного восстановления, стабилизации, экономического роста и активной структурной перестройки.

4.1.1. Общесистемные меры

Меры государственного воздействия на экономическую жизнь: налоговая, денежная, курсовая, ценовая и таможенная политика, технические и экономические стандарты.

Основные задачи - создание общих условий, благоприятствующих развитию индустрии; формирование экономической и институциональной, организационной и правовой среды активности всех субъектов рынка.

Государство создаст благоприятную макроэкономическую среду, стимулирующую производство посредством:

- регулирования обменного курса национальной валюты;
- регулирования уровня процентных ставок;
- тарифных и нетарифных методов регулирования внешнеэкономической деятельности;
- содействия в продвижении отечественных товаров на внешние рынки (содействия бизнесу в его внешнеэкономической деятельности);
- регулирования состава затрат субъектов естественных монополий и установления справедливых тарифов на их услуги;
- государственных инвестиций в транспортную инфраструктуру;
- развития сертификации производства и контроля качества;
- правовой и организационной поддержки становления инфраструктуры индустриальных рынков.

В ближайшее время необходимо реализовать следующие первоочередные меры в финансовой и инвестиционной сфере, в сфере естественных монополий и

антимонопольного регулирования, в области стандартизации, во внешнеторговой, научно-технической и институциональной сферах.

В финансовой и инвестиционной сфере

Завершение процесса финансовой стабилизации как базовой предпосылки проведения активной структурной политики. Поэтапное смягчение денежно-кредитной политики, повышение уровня монетизации экономики. Оптимизация налоговой нагрузки на предприятия и снижение банковского процента. Проведение гибкой курсовой политики.

Расширение перечня инструментов и механизмов привлечения долгосрочных сбережений населения и предприятий в финансовый сектор для последующего их инвестирования в экономику.

Совершенствование правовых и хозяйственных условий по привлечению иностранных инвестиций.

Совершенствование казахстанских стандартов бухгалтерского учета в соответствии с международными с целью обеспечения прозрачности финансовой деятельности предприятий для потенциальных инвесторов.

Создание равных правовых и экономических условий для деятельности иностранных и отечественных инвесторов.

В сфере естественных монополий и антимонопольного регулирования

Оптимизация структуры затрат субъектов естественных монополий, реализация инвестиционных программ, направленных на внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий, повышение качества предоставляемых услуг.

Совершенствование правовой и нормативно-методологической базы для формирования тарифов (цен) на услуги, работы субъектов естественных монополий и хозяйствующих субъектов, доминирующих на товарных рынках, при соблюдении паритета экономических интересов производителей, потребителей и государства.

Согласование тарифов на услуги и товары субъектов естественных монополий в рамках СНГ и Таможенного союза с целью создания равного доступа на рынок и снижения издержек отечественных производителей.

В области стандартизации

Переход к международным стандартам управления качеством продукции.

Государственный надзор над соблюдением соответствия выпускаемой продукции установленным стандартам.

Во внешнеторговой сфере

Основными направлениями действий в целях укрепления позиций обрабатывающего сектора на внутреннем рынке станут:

- повышение эффективности тарифных и нетарифных методов регулирования внешнеэкономической деятельности, направленных на осуществление разумного

протекционизма, в первую очередь, за счет:
расширения сфер применения антидемпинговых, специальных защитных и
компенсационных мер;
задействия четких и жестких требований по качеству поставляемых
товаров, их санитарному состоянию и экологической безопасности;

- развитие системы обратной связи с бизнесом для оперативного реагирования на недобросовестную торговую практику зарубежных партнеров;
- стимулирование ввоза высокоэффективных инвестиционных технологий и оборудования.

Основными направлениями действий в целях оказания содействия бизнесу во внешнеэкономической деятельности станут:

- формирование в системе государственных органов служб, ответственных за содействие развитию экспорта. Создание центра торговой информации для оказания информационно-консультационных услуг по вопросам экспорта, анализа зарубежных рынков;

- установление равных торговых режимов и сокращение технических барьеров в торговле с ведущими торговыми партнерами;

- создание торговых представительств Казахстана в странах, перспективных для развития экспорта;

- содействие предприятиям в заключении контрактов и обеспечении доступа на рынки государственных закупок зарубежных стран;

- проведение сертификации качества экспортной продукции по международным стандартам для эффективного продвижения ее на внешние рынки;

- содействие формированию ассоциаций экспортеров и организация эффективного взаимодействия с ними государственных органов;

- развитие финансовых институтов, обеспечивающих кредитование и страхование экспортных операций;

- подготовка к вступлению во Всемирную торговую организацию;

- эффективное взаимодействие в составе Энергетической Хартии для расширения присутствия Казахстана на мировом энергетическом рынке;

- гибкая политика в выборе стран - торговых партнеров: диверсификация рынков сбыта, расширение присутствия на ближних рынках Азии, минимизация транзита через третьи страны, усиление взаимодействия с региональными союзами.

В научно-технической сфере

Расширение государственного финансирования фундаментальных исследований.

Выбор приоритетных направлений целевого финансирования проектов, обладающих высоким потенциалом практического использования. Функцию утверждения приоритетных направлений научных исследований возложить на Высшую научно-техническую комиссию Республики Казахстан.

Стимулирование проведения промышленными предприятиями профильных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Переход к грантовой системе финансирования прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Создание отечественного фонда научных разработок. Формирование банка данных инновационных технологий.

Дальнейшее совершенствование системы защиты интеллектуальной собственности и патентного права.

В институциональной сфере

Правовое и организационное содействие становлению и формированию корпоративных структур (холдингов, консорциумов, финансово-промышленных групп), эффективных в плане развития производств, инноваций и менеджмента, внутриотраслевой и межотраслевой кооперации, экспансии на внутреннем и внешнем рынках, а также других форм объединений производителей (отраслевых союзов, ассоциаций).

4.1.2. Селективные меры

Основные задачи - целенаправленное влияние на определенные группы субъектов рынка, имеющих стратегическое значение для развития государства, предоставление им воспроизводственных ресурсов для решения задач промышленного развития. Включают в себя субсидии и протекционистские меры :

- осуществление государственных закупок;
- государственные заказы научно-исследовательским учреждениям;
- субсидирование отдельных отраслей и науки;
- предоставление государственных гарантий по негосударственным займам;
- предоставление государственными кредитными организациями развития средне- и долгосрочных кредитов, гарантий по займам и кредитам, предоставляемым другими кредитными институтами, софинансирование и использование других инструментов разделения рисков;
- предоставление налоговых льгот и преференций;
- понижающие и повышающие коэффициенты по тарифам на услуги, работы (товары) субъектов естественных монополий.

Государственная поддержка промышленно-технологического сектора расширится по мере концентрации государственных инвестиционных ресурсов.

На первом этапе основной формой поддержки останется предоставление

налоговых льгот и преференций приоритетным отраслям, средне- и долгосрочное кредитование отдельных инвестиционных проектов, понижающих коэффициентов по тарифам естественных монополий с постепенной их отменой по мере улучшения конъюнктуры рынков.

Под государственные гарантии будут преимущественно привлекаться иностранные займы для реализации первоочередных капиталоемких проектов.

Прямое государственное инвестирование сосредоточится на финансировании разработки наукоемких технологий и их внедрении.

На втором этапе с расширением возможностей бюджета развития страны начнется более масштабное применение всего арсенала селективных мер поддержки промышленного сектора.

Основными критериями выделения объектов для селективной государственной поддержки избранных блоков индустрии являются:

- наличие и надежные перспективы роста платежеспособного спроса (внутреннего и внешнего) на определенные виды продукции и услуг;
- наличие конкурентных преимуществ того или иного вида производства;
- рентабельность объектов государственной поддержки, которая обеспечивает самофинансирование их расширенного воспроизводства и улучшение качественных параметров производственной базы, применяемых технологий и самого конечного продукта;
- мультипликативное воздействие развития избираемого вида производства на сопряженные отрасли - поставщиков сырья, полуфабрикатов и комплектующих.

Первоочередные задачи:

- формирование бюджета развития страны на основе консолидации части внешних займов, доходов от приватизации, части налоговых поступлений, привлечения средств пенсионных фондов и других институциональных инвесторов;

- создание или активизация деятельности действующих государственных кредитных организаций развития, призванных обеспечить инвестиции в приоритетные отрасли промышленного сектора;

- инвентаризация имеющегося научно-технического задела;

- разработка технологических прогнозов, определяющих уровень научно-технологических разработок и возможность их коммерциализации;

- построение вариантных прогнозов развития промышленности, опирающихся как на прогнозы технологического развития, так и макроэкономические. Определение объектной направленности приоритетов развития и возможных точек экономического роста.

4.2. Отраслевые направления промышленно-технологической политики

В своей индустриальной политике государство исходит из наличия трех крупных комплексов отраслей, требующих различного подхода государственной поддержки их развития.

4.2.1. Отрасли экспортной ориентации

Главным образом отрасли сырьевой направленности, играющие ведущую роль в торговом балансе страны. Исходя из необходимого уровня государственной поддержки, разделены на 2 блока:

1) Развитый экспортный блок.

Нефтегазодобывающая, металлургическая, урановая и угольная промышленность.

В предстоящем десятилетии опережающий рост этих отраслей, прежде всего нефтедобывающей, станет определяющим для всей экономики, положительно скажется на состоянии бюджета, создавая предпосылки для формирования инвестиционных ресурсов государства, окажет значительный мультипликативный эффект и станет импульсом оживления машиностроительной и иных отраслей, обслуживающих потребности экспортных производств.

Первоочередные задачи:

- диверсификация направлений транспортировки и экспорта углеводородного сырья;
- ликвидация отставания сырьевой базы, повышение комплексности и глубины переработки природного сырья;
- развитие производств более глубоких переделов в металлургической промышленности;
- регистрация нефти и металлов на международных биржах;
- обеспечение самостоятельной позиции Казахстана на мировом урановом рынке. Создание совместных предприятий по добыче урана с крупными мировыми производителями;
- сохранение и расширение рынков сбыта энергетического угля.

Промышленно-технологическая политика сконцентрируется здесь в основном на общесистемных компонентах политики.

Отдельные формы селективной поддержки:

- для повышения конкурентоспособности на внешних рынках в случае значительного ухудшения конъюнктуры мировых рынков предоставление понижающих коэффициентов по тарифам на услуги, работы (товары) субъектов естественных монополий (уголь, руды, металлы);
- предоставление государственными кредитными организациями развития средне- и долгосрочных кредитов по отдельным высокотехнологичным проектам в металлургической промышленности и обработке металлов.

2) Формирующийся экспортный блок.

Нефтехимическая и химическая промышленность.

Наряду с нефтегазовым сектором и металлургией эти отрасли к концу десятилетия сформируют индустриальное ядро промышленности для перехода экономики в целом на новые технологические уклады.

Первоочередные задачи:

- восстановление и развитие существующих производств через привлечение эффективных инвестиций;
- возврат утраченных позиций и дальнейшая экспансия на рынках химической продукции;
- создание новых высокотехнологичных производств по глубокой переработке нефтегазового сырья на базе передовых разработок отечественной и мировой науки.

По мере становления государственных инвестиционных ресурсов в этих отраслях расширится применение селективных мер поддержки.

Основные формы селективной поддержки:

- привлечение международных займов под гарантии государства для реализации крупных проектов в нефтехимической отрасли;
- предоставление средне- и долгосрочных кредитов государственными кредитными организациями развития для создания малотоннажных производств в отрасли;
- субсидирование производства минеральных удобрений, средств защиты растений для аграрного сектора;
- предоставление налоговых льгот и преференций;
- предоставление понижающих коэффициентов по тарифам на услуги, работы (товары) субъектов естественных монополий.

4.2.2. Отрасли внутренней ориентации

Исходя из потенциальной способности составить конкуренцию импортным товарам, вытеснить их на внутреннем рынке и постепенно найти нишу на мировом, они подразделены на 3 блока.

1. Высококонкурентный блок:

а) пищевая промышленность.

Эффективное развитие отрасли - обязательное условие сбалансирования потребительского рынка, обеспечение продовольственной безопасности и предпосылка решения многих социальных проблем. Спрос на продукцию отрасли гарантирован и будет расти с повышением доходов населения. Короткие сроки оборачиваемости капитала, незначительные разовые капиталовложения делают отрасль привлекательной для частных инвестиций.

Первоочередные задачи:

- развитие импортозамещающих производств, экспорта в отдельных сегментах продовольственных рынков;

- осуществление разумного торгового протекционизма, защита внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции, демпинга и субсидированного экспорта.

Общесистемные меры:

- повышение эффективности тарифных и нетарифных методов регулирования внешней торговли;

- формирование отраслевых союзов, ассоциаций на основе взаимодействия крупных, средних и мелких предприятий по производству и сбыту продукции с поэтапной их трансформацией в коммерческие организации для обеспечения продвижения продукции на экспорт;

- создание вертикально интегрированных с аграрным сектором формирований, со сквозным циклом производства.

Основные формы селективной поддержки:

- средне- и долгосрочное кредитование государственными кредитными организациями развития в рамках программ поддержки малого предпринимательства и импортозамещения;

б) нефтегазоперерабатывающая промышленность, электроэнергетика.

Эти отрасли имеют устойчивый спрос на внутреннем рынке и в перспективе - экспортный потенциал.

Первоочередные задачи:

- обеспечение загрузки действующих энергопроизводящих и нефтеперегонных мощностей;

- обеспечение энергетической независимости страны (достижение самообеспеченности в электроэнергии, газе, нефтепродуктах). Строительство газотурбинных установок в Западном Казахстане и малых гидроэлектростанций на юго-востоке республики. Ввод в действие газоперерабатывающих мощностей и газопроводов для внутренних рынков сбыта;

- реконструкция действующих нефтеперерабатывающих заводов с целью повышения глубины переработки нефти.

Общесистемные меры:

- развитие открытого конкурентного рынка электроэнергии;

- проведение гибкой тарифной политики на услуги по передаче электроэнергии, развитие эффективных схем замещения для стимулирования поставок электроэнергии с северных в южные и западные регионы страны;

- оптимизация налоговой нагрузки между производителями нефтепродуктов и реализационной сетью.

Основные формы селективной поддержки:

- предоставление понижающих коэффициентов по тарифам на транспортировку нефти на нефтеперерабатывающие заводы республики;
- предоставление налоговых льгот и преференций по проектам сооружения новых генерирующих мощностей;
- средне- и долгосрочное кредитование государственными кредитными организациями развития отдельных проектов в газовой промышленности.

2. Среднеконкурентный блок:

а) машиностроение.

Действующие машиностроительные предприятия сформируют в основном вспомогательный и обслуживающий блоки экспортоориентированного промышленного комплекса, аграрного сектора и транспорта.

Первоочередные задачи:

- развитие на имеющейся производственной базе тракторного и сельскохозяйственного, транспортного машиностроения производства оборудования для нефтегазового сектора, горно-металлургического комплекса;
- обеспечение размещения заказов на оборудование и комплектующие для нефтегазового сектора и горно-металлургического комплекса на машиностроительных предприятиях республики;
- формирование заделов и освоение высокотехнологичных производств, в том числе на условиях франчайзинга, приобретения патентов и лицензий;
- создание совместных предприятий и филиалов ведущих производителей машин и оборудования, электронной и электротехнической продукции.

Общесистемные меры:

- расширение межгосударственной производственной кооперации с Россией и Беларусью в сфере машиностроения;
- защита внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции, демпинга и субсидированных цен;
- включение условий по размещению заказов на изготовление отдельных видов оборудования, инструментов на внутреннем рынке при корректировке действующих и заключении новых контрактов на внешнее управление и недропользовании;
- стимулирование развития сети машинно-технологических станций.

Основные формы селективной поддержки:

- приобретение сельскохозяйственной техники для лизингового фонда организаций с участием государства;
- средне- и долгосрочное кредитование государственными кредитными организациями развития приоритетных проектов;
- налоговые льготы и преференции;

- государственные закупки для оборонных и мобилизационных потребностей
г о с у д а р с т в а ;

б) промышленность строительных материалов.

Развитие сектора будет напрямую связано с осуществлением крупных нефтяных проектов, сооружением новых мощностей в горно-металлургической промышленности, энергетике, а также расширением темпов жилищного строительства .

Первоочередные задачи :

- модернизация и техническое перевооружение производственной базы на основе новых технологий и техники;

- создание совместных предприятий или филиалов ведущих производителей строительных материалов .

Основные формы селективной поддержки:

- предоставление средне- и долгосрочных кредитов государственными кредитными организациями для развития импортозамещающих производств;

- привлечение иностранных займов в реконструкцию или создание новых мощностей цементной промышленности;

- поддержка отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках путем введения механизмов тарифного и нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности.

3. Низкоконкурентный блок.

Отрасли, слабоконкурентные на внутреннем рынке, - легкая (текстильно-швейная, кожевенно-обувная), деревообрабатывающая промышленность .

Государство примет меры по сохранению имеющегося потенциала производств, ориентированных прежде всего на переработку отечественного сельскохозяйственного сырья (текстильное и кожевенное производства).

Развитие швейного и обувного производств определится рыночной целесообразностью и частной инициативой предпринимателей.

Первоочередные задачи :

- перепрофилирование или сегментация малоэффективных производств, создание на их базе мелких и мобильных конкурентоспособных производств.

Основные формы селективной поддержки:

- государственные закупки готовой продукции легкой и мебельной промышленности для военных и приравненных к ним спецпотребителей, социальных учреждений на конкурсной основе;

- средне- и долгосрочное кредитование государственными кредитными организациями текстильного производства в рамках программы импортозамещения.

4.2.3. Группа отраслей и производств высоких технологий, способных к относительно быстрой коммерциализации

В с е н а п р а в л е н и я :

- в сфере информационных технологий;
- в области космических технологий;
- на стыке биологии, химии, фармации и медицины (микробиология, биохимия, биотехнология, генная инженерия).

Созданные на их основе технологии, не требуя больших капиталовложений, повысят продуктивность отраслей промышленности, сельского хозяйства путем создания качественно новых продуктов.

П е р в о о ч е р е д н ы е з а д а ч и :

- создание новых и внедрение в производство уже разработанных отечественных оригинальных лекарственных средств, расширение производства жизненно важных лекарственных средств;
- производство особо чистых и наукоемких материалов для металлургии;
- разработка и внедрение на основе биотехнологических методов диагностических и лекарственных средств, ветеринарных препаратов нового поколения, новых сортов сельхозкультур, биотехнологической продукции для пищевой, легкой, фармацевтической, парфюмерно-косметической, металлургической промышленности, технологий очистки почвы и воды;
- внедрение разработок космических технологий в сельскохозяйственное, промышленное, медицинское, военное производство;
- разработка информационных технологий (прикладные компьютерные программы, производство компонентов для компьютеров и т.д.).

О с н о в н ы е ф о р м ы с е л е к т и в н о й п о д д е р ж к и :

- средне- и долгосрочное кредитование государственными кредитными организациями развития;
- субсидирование в рамках программы инновационной деятельности.

Р а з д е л I V

Агроиндустриальная политика

1. Цель

Государственная политика в области развития аграрной и смежных с ней отраслей преследует цели кратко-, средне- и долгосрочного характера и в совокупности будет направлена на улучшение благосостояния сельского населения на основе повышения производительности и доходности непосредственно аграрного производства, опережающего развития и поддержки всех форм занятости на селе, в том числе посредством индустриализации сельской местности.

Цели краткосрочного характера

Поддержание рентабельности аграрного сектора и доходов сельского населения путем эффективного государственного регулирования рынков, проведения протекционистской внешнеторговой политики, формирования инфраструктуры рынков и адекватной финансовой системы, осуществления программ микрокредитования, концентрации производства через развитие горизонтальной кооперации и вертикальной интеграции хозяйств.

Цели среднесрочного характера

Интенсификация аграрного производства и приближение к среднемировой производительности по основным видам сельхозпродукции, всемерное развитие перерабатывающих и сервисных производств на селе, обеспечение стандартов социального обслуживания сельского населения.

Цели долгосрочного характера

Устойчивое развитие и оптимизация аграрного производства. Индустриализация сельской местности, преодоление различий в уровнях жизни сельского и городского населения.

2. Анализ ситуации

Сельская местность является сферой деятельности и жизни свыше 40% жителей страны, и для большинства из них земля - основное средство производства.

Устойчивость аграрного производства - основа продовольственной безопасности страны.

Зерно и другая сельхозпродукция - одни из потенциальных продуктов экспортной экспансии на мировых рынках и источник валютных поступлений.

Подъем в аграрном секторе - механизм роста экономики в смежных отраслях.

В целом развитие аграрного сектора стратегически важно для государства в экономическом и, главное, в социальном аспекте.

2.1. Мировые тенденции

В современной рыночной экономике одним из наиболее регулируемых и поддерживаемых государством секторов является аграрный.

В середине 90-х годов ежегодно на поддержку аграрного сектора в мире направлялось 350 млрд. долл. США.

Это определяется исторической и социальной значимостью этого сектора в развитии стран, прежде всего в поддержании доходов и занятости на селе, обеспечении продовольственной безопасности, развитием сельских территорий и стремлением сохранить традиционный сельский ландшафт и численность населения.

Классический пример государственного регулирования аграрного сектора и отдельных его сегментов - США, Канада, страны ЕС.

Производительность аграрного сектора, особенно в высокоразвитых странах, в связи с быстрым техническим прогрессом продолжает расти. Более резкий прорыв возможен с дальнейшим внедрением генной инженерии и развитием биотехнологий.

Избыточная производственная мощность и быстрый рост предложения аграрной продукции при умеренном росте спроса приводит к падению цен на внутренних рынках и снижению доходов аграрных секторов этих стран. Это обуславливает перемещение ресурсов в неаграрные секторы экономики.

Доля занятых в аграрном секторе, в общей численности занятых в США, сократилась с 35% в 1910 г. до 3-4% в настоящее время.

Неизбежная тенденция сокращения занятости в аграрном секторе характерна для любой растущей, развивающейся экономики и становится крайне актуальной для Казахстана. Кроме экономических, экологических и социальных последствий, в силу обширности и малозаселенности территории деградация села становится фактором, влияющим на национальную безопасность страны.

Фактические темпы перемещения ресурсов в большинстве стран происходят относительно медленно, и поддержание доходов аграрных производителей становится главной задачей аграрных политик этих стран.

Для повышения доходов аграрного сектора практически везде, и особенно в развитых странах, реализуются специальные протекционистские программы:

- поддержания целевого уровня цен посредством государственных закупочных интервенций;
- прямых ценовых субсидий производителям (минимальные гарантированные цены);
- субсидирования экспорта;
- снижения издержек путем удешевления ресурсов (субсидии на материально-технические ресурсы, льготное кредитование).

Поддерживаемые цены вызывают экономические деформации, выходящие за рамки национальных границ.

Для защиты внутренних рынков США и другие страны с аналогичными аграрными программами устанавливают импортные барьеры в форме тарифов, квот.

Избыток запасов сельскохозяйственных продуктов выбрасывается на внешний рынок, что приводит к понижению мировых цен на эти продукты.

Менее развитым странам, большинство из которых зависит от конъюнктуры мировых рынков, наносится ущерб в виде ограничения внутреннего производства, снижения экспорта и роста импорта аналогичных товаров.

Ситуация усугубляется технологической отсталостью и неконкурентоспособностью их продукции на рынках.

Адаптация к существующим, искаженным аграрным протекционизмом условиям мировой торговли, учет основ аграрной политики, применяемой развитыми странами мира, - важнейшие задачи стран переходного типа.

Применение мер аграрного протекционизма до достижения аграрным сектором Казахстана среднемировой производительности труда в среднесрочном периоде благоприятно для страны.

2.2. Состояние аграрного сектора Казахстана

2.2.1. Сильные стороны

Казахстан обладает богатыми земельными ресурсами. Пригодные для земледелия без предварительной мелиорации площади составляют 39 млн. га. Еще более обширны площади естественных пастбищ, занимающих более 179 м л н . г а .

Зерновой пояс страны позволяет производить зерно твердых и сильных сортов пшеницы, пользующихся спросом на мировом рынке.

Сформированы многоотраслевая структура аграрного производства, высокий научно-исследовательский и опытно-экспериментальный потенциал. В отрасли имеются достаточные мощности по заготовке, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции. Важнейшим конкурентным преимуществом является наличие квалифицированной и дешевой рабочей силы.

В предшествующие годы в аграрном секторе проведены либерализация цен и земельная реформа, приватизирована государственная и коллективная собственность, реорганизованы сельхозпредприятия.

В итоге созданы многоукладные формы хозяйствования на земле, и развились рыночные отношения на селе. Начала зарождаться и укрепляться новая рыночная инфраструктура производства. Все это создает условия для ведения эффективного аграрного производства.

Государственные органы перестали вмешиваться в рыночные процессы и управление хозяйственной деятельностью товаропроизводителей, начали переходить к косвенным методам воздействия на экономические субъекты.

2.2.2. Слабые стороны

Одними из основных проблем, ограничивающих развитие отрасли, стали низкие урожайность продукции растениеводства и продуктивность животноводства.

Причины: ухудшение плодородия почв, распространение вредителей, болезней и сорняков, ухудшение ветеринарного обслуживания и профилактики, качественное ухудшение стада, семенного фонда, состояния материально-технической базы отрасли, нарушение индустриальных технологий сельскохозяйственного производства.

Резко континентальный климат и крайняя засушливость, слабая

водообеспеченность, особенно южных регионов, усиливают рискованность аграрного производства.

Реформирование аграрного сектора в предшествующие годы происходило в период углубляющегося системного кризиса.

В этих условиях концепция свободного рынка не решила ряд проблем в развитии аграрного сектора страны (см. приложения 13, 14).

Объективно не достигнута главная цель - повышение эффективности и, соответственно, доходности сельскохозяйственного производства, ради чего и проводились реформы.

В результате дробления хозяйств сложившиеся размеры земельных наделов и имущественных прав в большинстве случаев не позволяют вести высокотоварное производство, эффективно использовать технику.

Сложившийся диспаритет цен на сельскохозяйственную продукцию и материально-технические ресурсы (межотраслевой), закупочные и окончательные цены на продовольствие (внутриотраслевой) снизил рентабельность и привел к убыточности аграрного производства.

Отсутствие ликвидного капитала и неэффективность производства сделали недоступными банковские кредиты и еще более усугубили тяжелое финансовое положение сектора.

Все большее место в системе реализации и снабжения заняли посреднические структуры, локальные монополисты (перерабатывающие и оптово-торговые предприятия), забирающие львиную долю прибавочного продукта, созданного в аграрном секторе.

Существующая система государственной поддержки аграрного сектора, объективно ограниченная в эти годы, не сумела оказать стимулирующего влияния на производство - выделенные средства использовались неэффективно.

Разрыв хозяйственных связей, неразвитость рыночной инфраструктуры, транспортных коммуникаций ограничили возможность сбыта продукции, в том числе на экспорт (см. приложения 15, 16).

Отсутствие до последнего времени четкой системы защиты внутреннего рынка привело к вытеснению отечественной более дешевой импортной продукцией, что стало дополнительным фактором подавления производства (см. приложение 17).

Конкурентоспособность аграрного производства поддерживается лишь низким уровнем оплаты труда. В значительной степени это компенсирует разницу в трудоемкости и материалоемкости, которая существует между отечественной и аналогичной зарубежной продукцией.

В связи с сокращением спроса производственные мощности аграрного сектора стали избыточными.

Радикальное, а не эволюционное сокращение занятости в аграрном секторе привело к высокой безработице и оттоку населения из села.

В результате проблема экономического неблагополучия аграрного сектора становится перманентной.

Село стало очагом социальной напряженности в обществе.

2.2.3. Возможности

Рост населения земного шара и расширение емкости мировых продовольственных рынков.

Экономический рост в странах СНГ - традиционных рынках сбыта казахстанской аграрной продукции.

Увеличение потребности в продовольственных товарах в таких ближайших странах, как Иран, Турция, Китай, Пакистан и др.

Расширение спроса в мире на пшеницу, прежде всего сильных и твердых сортов, а также продуктов ее переработки.

Открытие новых транспортных путей, а также переориентация ведущих мировых производителей зерна на быстрорастущие рынки Юго-Восточной Азии и Латинской Америки позволяют расширить экспорт казахстанской пшеницы в Ближневосточную Азию (Иран, Ирак, Турция и др.).

Диверсификация питания и рост спроса на потребительские товары из натурального сырья.

Развитие процессов импортозамещения в пищевой и легкой промышленности страны.

2.2.4. Угрозы

Высокая конкуренция и протекционизм на мировых продовольственных рынках, неурегулированность торговых отношений.

Недобросовестная конкуренция со стороны зарубежных импортеров (демпинг и субсидированный экспорт) и вытеснение отечественной продукции с внутреннего рынка.

Отсутствие эффективных транспортных путей на потенциальные (для Казахстана) мировые продовольственные рынки.

Зависимость южных регионов республики от водных ресурсов сопредельных государств.

Ограниченная емкость и рассредоточенность внутреннего рынка, низкая покупательская способность традиционных рынков сбыта стран СНГ.

Обобщая внутренние и внешние факторы развития аграрного сектора за предыдущие годы, можно сделать следующие выводы:

- одна из основных причин ухудшения ситуации в аграрном секторе - не до конца реализованная роль государства в управлении и регулировании аграрным сектором и сельской местностью в целом в новых рыночных условиях;

- объектом управления и регулирования стала непосредственно сельскохозяйственная деятельность, а не формирующиеся рынки продукции, включающие в себя технологически связанные цепочки - производство, заготовка, переработка и реализация;

- в условиях, когда мировые рынки продовольствия сильно искажены аграрным протекционизмом, сокращение мер государственной поддержки при либеральном внешнеторговом режиме и в целом снижение уровня государственного регулирования отрасли противоречат общемировой практике;

- возникла проблема формирования не только аграрной политики, но и более широкой сельской политики, включающей меры социальной политики;

- неизбежная тенденция сокращения аграрной занятости ставит задачу обеспечения занятости, что позволяет большему количеству сельских жителей продолжить вести свое хозяйство. Наиболее распространенной альтернативной формой занятости в сельской местности становится пищевая промышленность и другие индустриальные сферы деятельности.

В современных условиях аграрный и взаимосвязанные с ним сегменты пищевого сектора экономики, складывающиеся в этой цепи рыночные институты должны рассматриваться в совокупности как единый объект агроиндустриальной политики государства.

3. Стратегические задачи

В предстоящие годы усилия государства сконцентрируются на решении следующих задач:

- формирование конкурентных и интегрированных рынков агроиндустриальной продукции, создание правовой и институциональной инфраструктуры их функционирования, защита от недобросовестной конкуренции и неблагоприятной конъюнктуры мировых рынков;

- формирование рациональных форм хозяйствования на селе, позволяющих эффективно применять высокопроизводительную технику и современные технологии, успешно интегрироваться в рыночные системы, в частности, через развитие горизонтальной кооперации и вертикальной интеграции хозяйств (концентрация хозяйств);

- рационализация государственной помощи аграрному сектору и усиление его стимулирующей направленности. Развитие финансового сектора отрасли;

- поэтапная оптимизация размеров и глубокая реструктуризация аграрного производства на основе формирования рациональной специализации и концентрации производительных сил аграрного сектора в природных зонах наибольшего благоприятствования;

- развитие всех форм занятости сельского населения через опережающее развитие взаимосвязанных с аграрным сектором сегментов перерабатывающей

промышленности и других видов альтернативной занятости;

- повышение технологического уровня аграрного производства и внедрение ресурсосберегающих и экологически чистых технологий, поддержка научных исследований и внедрение системы консультирования в сельском хозяйстве;

- развитие сельской производственной и социальной инфраструктуры.

4. Стратегия действий

Реализация намеченных задач будет обеспечиваться усилением организующей, регулирующей и стимулирующей роли государства в создании агроиндустриальных рынков, эффективного менеджмента и маркетинга в этих сферах, финансово-кредитной системы.

Государство выступит полноценным партнером для частного сектора в лице адекватных формирующимся агроиндустриальным рынкам институтов государственного управления, регулирования, регламентации, финансирования деятельности участников рынка, что потребует реформирования сложившейся вертикали управления.

4.1. Регулирование агроиндустриальных рынков

О с н о в н ы е з а д а ч и :

- недопущение существенного снижения доходов значительных групп населения и предпринимателей;

- развитие агробизнеса и снижение транзакционных издержек;

- обеспечение равных конкурентных условий для всех участников рынка, ограничение монополизации отдельных сегментов рынка.

Основными мерами государственного регулирования рынков станут:

- ценовое регулирование на рынках через внедрение механизмов поддержания целевого уровня цен на ту или иную продукцию для обеспечения необходимого для расширенного воспроизводства уровня рентабельности (закупочная интервенция), установление минимальных гарантированных закупочных цен, залоговых цен;

- регламентация рынков, направленная на формирование профессиональных операторов на рынке соответствующей продукции, определение общих правил функционирования рынков и в целом коммерциализация аграрного производства ;

- проведение протекционистской внешнеторговой политики в области агроиндустриальных товаров ;

- организационная и правовая поддержка становления субъектов агробизнеса, нацеленная на:

формирование самостоятельными сельхозпроизводителями локальных сбытовых, перерабатывающих, снабженческих, сервисных и кредитных

к о о п е р а т и в о в ;

создание вертикально интегрированных формирований как наиболее инвестиционно привлекательных субъектов отрасли (интеграторы - перерабатывающие и торговые предприятия). В современных условиях основным частным инвестором аграрного сектора должны стать предприятия переработки, заинтересованные в развитии своих сырьевых зон;

- создание региональных и республиканских отраслевых союзов и ассоциаций как основных партнеров государства в формировании и регулировании рынков;
- поэтапная трансформация отраслевых союзов и ассоциаций в коммерческие организации для концентрации усилий по продвижению агропродукции на экспорт.

Первоочередные меры:

- совершенствование системы и структуры государственного управления и регулирования аграрного сектора, ее интеграция в механизм рыночной регуляции;

- разработка основных направлений государственного регулирования в аграрном секторе;

- разработка национальных программ развития основных рынков агроиндустриальной продукции (зерна, молока и др.);

- разработка программ государственного регулирования и управления основными рынками агроиндустриальной продукции;

- внедрение лицензирования деятельности отдельных участников регулируемых агроиндустриальных рынков;

- внедрение системы регистрации сделок, начиная с определенных для каждого рынка объемов;

- создание системы гарантий выполнения контрактов на поставку продукции;

- создание на каждом рынке значимых продуктов при долевом участии государства и отраслевых союзов, компьютерных сетевых информационно-финансовых систем, объединяющих участников рынка и позволяющих в перспективе внедрить электронную торговлю в оперативном режиме (электронная товарная биржа);

- развитие оптовых рынков и сбытовой кооперации как оптимальных форм выхода мелких товаропроизводителей на рынки. Объединение крупных оптовых рынков в единую информационную сеть;

- внедрение аукционных продаж.

4.2. Проведение протекционистской внешнеторговой политики в области агроиндустриальных товаров

Внешнеторговое регулирование будет соориентировано на активное противостояние демпингу и субсидированному экспорту на внутренний рынок.

В вопросах торговли агроиндустриальной продукцией Казахстан как страна, осуществляющая структурную трансформацию экономики, реализует положения, входящие в правовую структуру Всемирной Торговой Организации, в более длительные сроки.

Для повышения конкурентоспособности на внешних рынках и снижения транзакционных издержек функции по экспорту продукции сконцентрируются в крупных внешнеторговых фирмах, созданных как с участием государства, так и сформированных при отраслевых союзах, ассоциациях.

Первоочередные меры:

- организация мониторинга мирового рынка агроиндустриальной продукции и активное противостояние демпингу и субсидированному экспорту на внутреннем рынке;

- пересмотр и эффективное использование нетарифных торговых ограничений (технические стандарты, ветеринарные и санитарные нормы) для защиты наиболее уязвимых сегментов рынков;

- ужесточение требований к экологической безопасности импортируемых продуктов;

- введение значительного тарифного разрыва (тарифной эскалации) между ввозимым сырьем и готовой продукцией;

- создание сети внешнеторговых фирм для продвижения товаров на мировые рынки как с участием государства, так и организованных при каждом отраслевом союзе;

- пропаганда отечественной продукции за рубежом.

4.3. Рационализация государственной помощи аграрному сектору и усиление его стимулирующей направленности. Развитие финансового сектора отрасли

Политика субсидирования

Государственное субсидирование, в первую очередь, необходимо направить на создание и стимулирование внедрения прогрессивных технологий для интенсификации производства (научные исследования, селекция, элитное семеноводство, племенное животноводство, биотехнологии и др.).

Другим направлением является реализация инвестиционных проектов по поддержанию и развитию крупных инженерных факторов производства (оросительные и мелиоративные системы и др.).

В депрессивных и неэффективных сельскохозяйственных регионах будет осуществляться микрокредитование сельского населения, в том числе направленное на развитие всех форм занятости (на конкретные проекты).

Сезонное кредитование

Государство и в дальнейшем не будет осуществлять льготное централизованное кредитование аграрного сектора.

Основной формой государственного субсидирования сезонных операций будут программы удешевления ресурсов, в частности, субсидирование банковского процента при прямом банковском кредитовании за счет собственных кредитных ресурсов.

Сезонное кредитование аграрного сектора будет увязано с принятием хозяйствами обязательств по внедрению научно обоснованных технологий, специально разработанных для условий данных регионов.

Другой формой обеспечения доступности сезонных кредитов для производителей станет обеспечение банковских ссуд гарантиями государственных кредитных организаций развития.

Основной упор в сезонном кредитовании будет сделан на мобилизацию внутренних ресурсов отрасли и агробизнеса:

- развитие биржевой торговли и расширение фьючерских операций;
- развитие производственной контрактации;
- кредитование в рамках вертикальной производственной интеграции в агроиндустриальной сфере;
- кредитование сельскими кредитными товариществами, а также через создание сельской кредитной кооперации (обществ взаимного кредитования и взаимного страхования);
- товарные кредиты фирм-поставщиков сезонных ресурсов;
- развитие операционного лизинга.

Инвестиционное кредитование

В современных условиях земля не является ликвидным ресурсом и не может играть роль полноценного залога, и, соответственно, нет достаточных предпосылок для широкого становления системы ипотечного кредитования.

Ипотечное кредитование получит развитие в отдельных регионах, где существует активный земельный оборот.

Преимущественное развитие получит финансовый лизинг.

Распределение средств лизингового фонда организаций с участием государства осуществится через конкурсные процедуры.

Закупки сельхозтехники в лизинговый фонд будут подкреплены мерами по контролю за отпускными ценами отечественных производителей сельхозтехники

Государственное долгосрочное кредитование аграрного сектора и взаимосвязанных с ним сегментов пищевого сектора (малого бизнеса) сконцентрируется в специализированных финансовых институтах.

Программы поддержки перерабатывающей промышленности и малого бизнеса, ориентированных на сельскохозяйственное сырье, должны быть взаимоувязаны с развитием аграрного сектора.

Первоочередные меры:

- создание многоканальной системы финансовой поддержки агроиндустриального сектора:

систем кредитования с участием государства;

сети сельских кредитных товариществ;

формирование сельской кредитной кооперации (на начальном этапе - в качестве касс взаимопомощи, взаимного кредитования);

- консолидация государственных ресурсов, направляемых на поддержку аграрного сектора (кредитных, лизинговых, гарантийных и др.) в одном полноценном отраслевом инвестиционном институте - небанковском финансовом учреждении - аграрной кредитно-гарантийной корпорации;

- формирование основ финансовой устойчивости и ужесточение финансовой дисциплины предприятий;

- формирование системы страхования рисков в аграрном производстве: страхование сельхозпродукции в связи с природными рисками, стихийными бедствиями;

страхование рисков колебания рыночных цен, срочных контрактов (фьючерсов, опционов и др.).

4.4. Обеспечение продовольственной безопасности страны

Организация государственного мониторинга и контроля за состоянием продовольственной безопасности.

Поддержание страховых запасов базовых продовольственных продуктов.

Сохранение системы закупок зерна в государственные ресурсы: на формирование резерва продовольственного зерна, ресурсов семенного зерна, экспортных ресурсов.

4.5. Регулирование земельных отношений

Формирование системы регулирования земельного оборота.

Создание геоинформационных компьютерных баз данных по всем землям сельскохозяйственного назначения.

Ведение единого кадастра земельных ресурсов и региональных реестров собственников земельных участков.

Развитие рынка прав аренды и залога сельскохозяйственной земли.

Регулирование земельного оборота должно предусмотреть сохранение

наиболее ценных сельхозугодий для аграрного производства, соблюдение экологических требований, недопущение излишней фрагментации земель.

4.6. Проведение единой технологической политики в отрасли, научное, консультационное и кадровое обеспечение аграрного сектора

Поддержание селекционной работы, элитного семеноводства и племенного дела, ориентированных на внедрение высокопродуктивных сортов растений и пород животных, адаптированных к местным биоклиматическим условиям.

Совершенствование системы стандартов для агроиндустриальной продукции.

Формирование и финансирование программ фундаментальных исследований в аграрной науке, разработка технологий биотехнологического направления. Конкурсное распределение ресурсов для их осуществления.

Развитие научной и консультационной системы обслуживания технологических процессов в аграрном секторе. Создание специализированной службы по координации этих работ в структуре органов государственного управления.

Формирование научно-технологических и внедренческих центров при республиканских и региональных отраслевых союзах и ассоциациях с участием научно-исследовательских учреждений.

Формирование кадровой политики в агроиндустриальной сфере, подготовка и переподготовка кадров.

Стимулирование развития аграрного венчурного предпринимательства.

4.7. Осуществление общегосударственных контрольных функций

Укрепление ветеринарного, технического контроля, контроля в семеноводстве и племенном деле и др.

Создание системы контроля качества и сертификации агроиндустриальной продукции на всех этапах ее прохождения от поля до конечного потребителя. Ужесточение требований по обеспечению экологической чистоты продуктов. Создание специализированной службы безопасности пищевых продуктов.

Унификация национальных санитарных и фитосанитарных стандартов с международными.

Разработка системы контроля за технологиями в аграрном производстве для снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду в сельской местности.

4.8. Структурная политика

Разработка государственных целевых программ, обеспечивающих развитие приоритетных подотраслей, определяющих технологический прогресс развития и обеспечение их реализации механизмами инвестиционной, внешнеторговой, технологической политики.

Создание юридических и экономических условий для концентрации мелких сельскохозяйственных предприятий в целях обеспечения высокотоварного производства.

4.9. Развитие сельской территории

Разработка и реализация стандартов социального обеспечения сельского населения .

Разработка и реализация региональных программ занятости в сельской местности .

Разработка программ переподготовки сельскохозяйственных работников.

Расширение программ микрокредитования на селе.

Увеличение объемов финансирования базовых отраслей сельской социальной инфраструктуры - образования и здравоохранения.

Обеспечение транспортной доступности села.

Недопущение снижения уровня занятости в бюджетных организациях сельской местности .

Поддержание образовательного уровня молодежи (системы профессионального среднего образования) для обеспечения большей мобильности в поиске работы.

4.10. Правовое обеспечение агроиндустриальной политики

Разработка серии законов и других нормативных правовых актов, регламентирующих :

- государственное управление и регулирование агроиндустриального сектора;
- взаимодействие государства и отраслевых союзов, ассоциаций;
- аграрное и продовольственное производство на основе экологических требований .

Дальнейшее совершенствование нормативных правовых актов, регламентирующих :

- регулирование рыночного оборота земли;
- развитие сельскохозяйственной кооперации.

Раздел V

Транспортная инфраструктура

1 . Ц е л ь

Создание эффективного и технологически обновленного транспортного комплекса, способствующего ускоренному экономическому росту Казахстана и обеспечивающего потребности экономики и общества качественными услугами.

2. Анализ ситуации

Либерализация экономики и структурные преобразования в транспортном комплексе привели к формированию рынка транспортных услуг, меняются нормативно-правовая среда, система управления отраслью. В данных условиях традиционные подходы к развитию транспортных услуг, основанные только на прогнозе потребностей, требуют межотраслевой ориентации.

Вместе с тем необходимость соответствия мировым тенденциям, а также структура перевозок по видам транспорта обуславливают более четкое закрепление ответственности за развитие элементов транспортно-коммуникационного комплекса.

В результате значительного сокращения объемов перевозок (см. приложение 18) в транспортном комплексе образован избыток мощностей, неэффективное использование которых вызывает дополнительные издержки.

Низкими темпами проводятся ремонтно-восстановительные работы основных магистральных путей и средств перевозки. Присутствует устойчивая тенденция к ухудшению технического состояния сети, средств эксплуатации, что снижает транзитный потенциал отрасли (см. приложение 19).

Неизбежным следствием внутранспортного эффекта (эффект воздействия транспорта на другие сферы) является достаточно высокая себестоимость и снижение выпуска продукции в сопряженных отраслях, деградация системы сельских сообщений, снижение занятости.

В итоге не в полной мере выполнена главная задача отрасли: предоставление транспортных услуг в полном объеме с наименьшими издержками и высоким уровнем качества, а также получение дохода от транзита.

Тем не менее в последнее время наблюдается устойчивое возрастание роли транспортного комплекса в национальной экономике. Если в начале 90-х годов доля транспорта и связи во внутреннем валовом продукте Республики Казахстан оценивалась на уровне 8,9%, то к концу десятилетия она возросла до 13,3%.

Внутренняя (преимущественно в автомобильном и авиационном транспорте) и межотраслевая (преимущественно между автомобильным и железнодорожным, железнодорожным и водным видами транспорта) конкуренция, а также конкуренция с иностранными перевозчиками за освоение рынков транспортных услуг обеспечивают определенное самосохранение транспортных систем.

Высокая стоимость значительных транспортных проектов не позволяет сегодня стране выступать в роли стратегического инвестора. Поэтому основной задачей становится увеличение экономической отдачи от реализации транзитного потенциала, а также создание благоприятных экономических условий для реализации проектов, привлечение частных инвесторов и

подрядчиков, снижение инвестиционных расходов на развитие инфраструктуры путем выделения и приватизации объектов, не имеющих стратегического значения.

2.1. Сильные стороны

Выгодное географическое расположение: значительная часть транзитных маршрутов проходит по территории страны. Более короткие (коридор TRASECA) и удобные (Центральный коридор) пути доставки грузов в трансконтинентальном евразийском сообщении.

Практически безальтернативное обслуживание экономических связей республик Средней Азии с Российской Федерацией.

Богатейшие энергетические ресурсы потенциально гарантируют бесперебойную работу отрасли в долгосрочном периоде.

Наличие необходимых интеллектуальных и трудовых ресурсов.

Сформированы и функционируют рыночные институты - национальные компании, регулирующие деятельность подотраслей транспортно-коммуникационной системы. Разработаны концептуальные проекты повышения эффективности деятельности транспортного комплекса.

Развитие средств связи и информатизации транспортного комплекса в целом соответствует мировым тенденциям и достаточно для внутренних потребностей.

2.2. Слабые стороны

Структурные изменения в подотраслях транспортно-коммуникационного комплекса не подкрепляются адекватным правовым обеспечением. Отсутствуют взаимосвязь и координация работы всех видов транспорта, единая схема управления действующей инфраструктурой государства.

Несоответствие перевозок, инфраструктуры дорожного сервиса, безопасности движения международным стандартам. Недостаточность международных договоров и соглашений, касающихся транспортно-коммуникационного комплекса.

Транспортные сети до сих пор ориентированы в первую очередь на вывоз сырья, а не на обеспечение внутренних сообщений. Многие областные центры не имеют прямого автомобильного и железнодорожного сообщения, не говоря о районных центрах.

Развитие транспортно-коммуникационных услуг рассматривалось без учета межотраслевых особенностей. Неизбежным следствием явился длительный период спада в развитии отрасли:

- устойчивая тенденция ухудшения технического состояния транспортных средств;
- низкий технический уровень автомобильных дорог, отсутствие стабильной

и надежной финансовой системы эффективного функционирования автодорог;

- отсутствие оптимальной транспортной системы государства;
- устаревшие технологии перевозок и обработки информации;
- отсутствие сквозного судоходства на реке Иртыш;
- низкая пропускная способность отдельных участков транспортных магистралей.

Направление усилий в основном на выполнение текущих проблем, недостаточное внимание исполнительных органов системному планированию развития отрасли.

Активная практика реализации экономических задач в пользу других отраслей за счет транспортного комплекса, что оказывает сдерживающее влияние на его развитие.

2.3. Возможности

Транспортно-коммуникационное обслуживание нарастающего минерально-сырьевого экспорта.

Сохранение при определенных условиях стратегических преимуществ относительно транспортного потенциала центральноазиатских государств.

Экспорт услуг по всем видам транспорта, а также услуги аэронавигационного сопровождения с учетом роста торговли между Востоком и Западом.

Укрепление внутрирегиональных сообщений в связи с переносом столицы в Астану, развитие межрегионального сотрудничества, возможности для развития туризма.

Самообеспечение и рентабельная работа при хорошем менеджменте и маркетинге.

Использование имеющихся отраслевых научно-исследовательских институтов и научного потенциала в рамках выхода на новые технологии, которые будут способствовать завоеванию внешних рынков.

Использование имеющегося производственно-промышленного потенциала судоремонтно-судостроительных предприятий.

2.4. Угрозы

Активная позиция сопредельных государств по использованию своего транзитного потенциала или альтернативных транспортных путей.

Отсутствие таможенно-тарифных соглашений по основным транспортным магистралям.

Проникновение на внутренний транспортный рынок иностранных перевозчиков и увеличение каботажных перевозок.

Отсутствие подвижного состава, соответствующего международным экологическим стандартам.

Ограничение деятельности отечественных перевозчиков на международном

рынке транспортных услуг.

Использование устаревших стандартов, норм и правил предоставления транспортно-коммуникационных услуг.

2.5. Мировые тенденции

Ориентация на интересы потребителей, многовариантность предлагаемых услуг расширяют рыночные возможности транспортно-коммуникационной отрасли.

Потребности мировой экономики в совершенствовании транспортных процессов, в дальнейшем развитии высокотехнологичных, высокоинтегрированных схем перевозок с гарантированной сохранностью грузов и соблюдением строго ритмичных поставок продолжают оказывать воздействие на развитие транспорта в передовых странах мира.

Прогнозы развития мировой экономики свидетельствуют о том, что в начале нового столетия треугольник США - Европа - Дальний Восток превратится в место сосредоточения основных финансовых и товарных потоков мира. В последние годы объем мировой торговли растет темпами, превышающими в 1,5-2 раза прирост мирового валового внутреннего продукта. За 1993-1998 годы прирост перевозок грузов между странами ЕС составил 7,5%, а перевозки грузов между ЕС и третьими странами выросли на 13%.

Общий объем товарной массы, перевозимой по направлениям Европа - Юго-Восточная и Восточная Азия, международными аналитическими центрами оценивается в 330-400 млрд. долларов США. Из этого объема к российским и казахстанским коммуникациям тяготеет до 20%.

В условиях глобализации устойчивость развития экономики достигается при наличии адекватной национальной транспортно-коммуникационной системы. Возрастает необходимость в оперативном получении и обработке необходимой информации. Основным фактором становится развитие компьютерных технологий и возможность работы с мировыми информационными сетями. В середине 90-х годов появилось понятие глобальной информационной инфраструктуры. Создается единая сеть, которая будет цифровой и максимально персонифицированной, обладает неограниченными ресурсами. Внедрение новых информационных технологий позволит легко комбинировать услуги транспортной отрасли.

Мультимодальные перевозки, превращающие конкурирующие виды транспорта во взаимодействующие и предоставляющие разносторонний и первоклассный сервис, в большинстве стран возведены в ранг государственной политики. Кроме того, одним из следствий глобализации мировой экономики являются слияние национальных транспортных компаний на транснациональной

основе, создание ассоциаций и совместных транспортно-экспедиционных предприятий различных государств.

Реализация международных транспортных проектов в перспективе будет идти в условиях формирования альтернативных коридоров и усиления конкуренции за транзит. Наблюдаются увеличение доли контейнерных грузов, повышение конкуренции наземного транспорта с морским.

Базовым маршрутом широтного евроазиатского направления является Транссибирская железнодорожная магистраль. Ее использование для перевозок транзитных грузов обеспечивает существенное сокращение сроков их доставки между Азиатско-Тихоокеанским регионом и Европой. Это достигается за счет значительно меньшей протяженности маршрута по сравнению с южным морским путем вокруг евразийского континента. В современном состоянии к Транссибирской магистрали тяготеют потоки транзитных контейнеров в объеме до 260-300 тыс. единиц в год.

Все шире задействуется в международном сообщении автомобильный транспорт как самостоятельно, так и в тесной кооперации с другими видами транспорта в рамках интермодальных перевозок. Этот вид транспорта адекватно реагирует на изменения спроса, который в свою очередь зависит от состояния экономики, социального положения населения. В странах Запада доля автотранспорта в транспортном балансе растет пропорционально увеличению валового внутреннего продукта. В США за последние 25 лет грузооборот на внутренних перевозках увеличился вдвое. Сходные тенденции наблюдаются в Западной Европе, где общий грузооборот за этот же период также увеличился примерно в два раза благодаря динамичному развитию автомобильного транспорта.

Все большее количество перевозок контейнеризованных грузов осуществляется на основе сотрудничества железнодорожного и автомобильного транспорта за счет использования дополнительных взаимовыгодных возможностей того или другого транспорта. В целом же по Западной Европе грузооборот на автомобильном транспорте в 4 раза превышает железнодорожный.

В связи с более высокой себестоимостью автомобильных перевозок в Западной Европе по сравнению с США в настоящее время разрабатывается новая система взимания плат и сборов на дорогах с возможностью предварительной калькуляции будущих затрат. В результате будут созданы условия для совершенствования дорожной инфраструктуры, развития новых прогрессивных технологий и способов перевозки.

В 1995-1999 годы происходила стабилизация (от тенденций падения) роли железнодорожного транспорта в связи с введением интермодальных схем

перевозки. Кроме того, отрасль получает возможность для роста на недостаточно освоенных пространствах Евразии. Наиболее значимыми проектами являются трансконтинентальные трассы, соединяющие Европу с Тихоокеанским регионом. Выгодное геополитическое положение способствует росту экономических возможностей страны за счет наращивания транзитного потенциала.

Складываются тенденции снижения роста на морском, речном и воздушном транспорте. Так, за последние годы ежегодный прирост показателей морского торгового флота снизился до 3%, при 10% - в 1994-1995 годах.

В условиях, когда к транспорту предъявляются все более жесткие требования, особенно к срокам доставки, конкуренция других видов транспорта - автомобильного и железнодорожного - способствует ограничению роли внутренних водных сообщений. На Дунае, например, международные перевозки с 1980 года по настоящее время сократились на 1/3 - с 30,6 млн. до 20,3 млн. т. Падает объем перевозок и в России.

Государства из-за высокой стоимости значительных транспортных проектов неспособны сегодня выступать в роли стратегических инвесторов. Их задачей становится создание благоприятных экономических условий для реализации проектов, привлечение частных инвесторов и подрядчиков, гарантирование. В области инвестирования происходит переход на использование схемы "строительство - оперирование - передача".

Прослеживается зависимость показателей, характеризующих социальные стороны жизни населения, от уровня развития дорожной сети. Международные исследования проблем младенческой смертности, инфекционных заболеваний показывают, что увеличение транспортной доступности внутри региона практически на 40-50% снижает данные показатели.

3. Стратегические задачи

Коммуникации должны рассматриваться как инструмент повышения качества жизни населения и рыночных возможностей хозяйствования, а также как фактор стабилизации потребительского рынка.

Казахстан специализируется на горнодобывающей, пищевой и др. отраслях промышленности, на производстве сельскохозяйственной продукции, транзитных перевозках, эффективность которых в значительной мере зависит от надежности дорожной сети. Поэтому указанные секторы экономики должны быть прямо заинтересованы в развитии дорожного хозяйства, а одним из важнейших приоритетов является сохранение и расширение сети автодорог.

Если значительная часть железнодорожных, морских и авиационных перевозок относится к транзиту, то автомобильный и речной транспорт в большей степени ориентирован на удовлетворение внутренних потребностей, в т.ч. отдельных регионов.

Это должно быть закреплено в финансовых приоритетах развития двух наиболее значимых видов транспорта. Поскольку железнодорожный транспорт в значительной мере выполняет республиканские функции, то он должен финансироваться преимущественно из республиканских источников. Для автомобильного транспорта требуется создать условия долевого финансирования из республиканских и региональных ресурсов.

В ходе глобализации экономики в начале XXI века будет практически завершено формирование международных транспортных коридоров. Объективные конкурентные преимущества Казахстана на направлении Европа - Юго-Восточная Азия должны быть реализованы в кратчайшие сроки с использованием имеющихся транспортных узлов и коридоров, введением в строй новых транспортных коммуникаций.

Изменение технологий мировой торговли, комплексная информатизация процессов товарообмена ставят задачу изменения транспортно-распределительных технологий на основе принципов логистики.

Потребуется концентрация усилий в двух направлениях: транзитная политика и удовлетворение внутренних потребностей.

3.1. Транзитная политика

Транзит позволяет эффективно использовать резервы национальных транспортных систем, стимулирует их расширенное воспроизводство. В свою очередь развивается транспортное машиностроение, активизируется строительство дорог, пунктов перевалки грузов, сопутствующего сервиса, создаются новые рабочие места.

Наряду со специфическими проблемами, характерными для отдельных видов транспорта, общей главной проблемой развития транспортного комплекса республики является совершенствование условий перевозок по маршрутам, обеспечивающим международные связи в трансконтинентальном сообщении, как основы интеграции в мировую транспортную систему.

Ведущая роль в транспортном обслуживании потребностей республики стабильно принадлежит железнодорожному и автомобильному транспорту, обеспечивающему основной объем перевозок грузов и пассажиров как во внутриреспубликанском, так и в межгосударственном сообщении.

В последние годы реальные перспективы развития в транспортном комплексе республики получил морской транспорт, обеспечивающий Казахстану альтернативные возможности выхода на мировой рынок.

Т р а н з и т н ы й п о т е н ц и а л

Наличие в составе железнодорожной сети технически оснащенных магистральных линий в сочетании с благоприятным географическим положением предопределило Казахстану роль транзитного звена в евроазиатском

сообщении. Территорию республики пересекают основные трансконтинентальные маршруты, формируемые в настоящее время и связывающие между собой государства Азиатско-Тихоокеанского региона, Ближнего и Среднего Востока, Европы (см. приложения 20, 21).

Расширение транзитного потенциала республики за счет строительства железнодорожного перехода Дружба-Алашанькоу с созданием на станции Дружба мощного комплекса перегрузочных обустройств не привело к ожидаемому росту транзитных перевозок в сообщении Европа-Азия (см. приложение 22).

При наличии серьезной конкуренции на рынке транспортных услуг изменение сложившихся традиционных (морских) маршрутов перевозок требует осуществления комплекса мер не только технического, но также организационного и коммерческого характера.

Через Казахстан проходят основные железнодорожные коридоры Трансазиатской железнодорожной магистрали, связывающей Европу с Азией:

Название !	Страны, через которые	!	Станция в Казахстане,
коридора !	проходит коридор	!	через которые проходит
!		!	к о р и д о р

1	!	2	!	3
---	---	---	---	---

Северный Юго-Восточная Азия - Китай - Дружба - Саяк - Моинты -
 Казахстан - Россия - Беларусь Астана - Пресногорьковская
 - Польша - Германия

Централь- Ближний Восток - Турция - Иран Дружба- Актогай - Алматы-
 ный - Туркменистан - Таджикистан Арысь - Ченгельды
 - Киргизия - Казахстан - Россия
 - Европа

Для Северного коридора характерна наибольшая транзитная грузонапряженность. Недостаточное использование технических возможностей Северного коридора объясняется исключительно высокой конкуренцией альтернативных маршрутов Европа-Азия, наличием комплекса нерешенных вопросов и неадекватными усилиями государств-участников эксплуатации трансазиатского маршрута (через Китай-Казахстан) по увеличению грузопотоков в этом направлении.

В границах Центрального коридора наибольшая грузонапряженность характерна для двухпутной части коридора - участка Шу-Ченгельды, где объединяются потоки двух направлений. В настоящее время объемы перевозок по коридору значительно уменьшились. Это связано с резким сокращением экономических связей в сообщении Россия - Средняя Азия и снижением экспортно-импортных связей Казахстана с государствами Средней Азии.

В небольшом объеме осуществляются перевозки в сообщении между Юго-Восточной и Средней Азией. Потеря Казахстаном позиций по этим перевозкам реальна в связи с предполагаемым строительством прямого железнодорожного выхода из Узбекистана на город Кашгар (Китайская Народная Республика).

По территории страны проходят еще два международных железнодорожных маршрута:

среднеазиатский, по которому осуществляются перевозки в межгосударственном сообщении, связывающем центральноазиатские республики с государствами дальнего и ближнего зарубежья;

западный, перспективы роста интенсивности перевозок по которому в основном зависят от развития транспортных связей через морской порт Актау. Дальнейшее его развитие возможно также при осуществлении проекта формирования международной транспортной магистрали "Север-Юг", обеспечивающей кратчайший выход из северо-западных районов Европы в район Персидского залива через сеть железных дорог России, Казахстана, Туркменистана и Ирана.

Немаловажное значение для Казахстана представляет также коридор ТРАСЕКА как альтернативный российскому варианту выхода в Европу, обеспечивающий выход из среднеазиатского региона в европейские страны через Каспийское море, Кавказ и Черное море.

В отрасли автомобильных дорог при сравнительно благополучном положении с протяженностью дорог общего пользования и плотностью дорог (см. приложение 23) их эксплуатационное состояние характеризуется как крайне неудовлетворительное.

Автодорожные пограничные переходы из Казахстана в страны ближнего зарубежья, ввиду их многочисленности и особых сложившихся связей бывших республик Советского Союза, в настоящее время не оборудованы в соответствии с международными требованиями. Только по республиканским дорогам имеется 11 выходов в страны ближнего зарубежья.

Особое значение имеют автодорожные переходы на границе с Китаем. Основные переходы, расположенные на республиканских автодорогах, - это Хоргос, Дружба, Бахты, Майкапчагай.

Основной объем транзитных перевозок по территории Республики Казахстан осуществляется иностранными автомобилями, в том числе 20% транзитных грузопотоков автомобилями из третьих стран (например, автомобили, зарегистрированные в Кыргызстане, перевозят китайские грузы в Россию). Доля участия в транзитных перевозках казахстанских автотранспортных средств относительно невелика (см. приложение 24).

Транзитные воздушные маршруты Казахстана являются выгодными для иностранных авиакомпаний, выполняющих полеты между Европой и Юго-Восточной Азией, так как позволяют значительно сократить протяженность маршрутов (см. приложение 25). Имеющийся спрос на использование воздушного пространства Казахстана требует совершенствования технических средств управления воздушным движением, навигации и связи.

Открыты дополнительные воздушные маршруты (Китай, Азербайджан, Узбекистан). Количество международных воздушных коридоров увеличилось с 56 в 1998 году до 72 в 1999 году. Протяженность международных воздушных трасс составляет 45 000 км.

В водном транспорте основной транзитный грузопоток идет через порт Актау. После реконструкции пропускная способность порта за счет улучшения технологии переработки грузов и организации работ составляет для сухогрузов 1,5 млн. тонн в год, в т.ч. 0,6 млн. тонн общих сухогрузов, 0,9 млн. тонн навалочных грузов, при общей занятости причала 65% - 70%.

Разработка проекта ТРАСЕКА по реабилитации паромного причала для обслуживания железнодорожного и автомобильного транспорта, использующегося в Каспийском бассейне, и реализация проекта "Север-Юг" позволят расширить возможности порта для осуществления экспортно-импортных перевозок в Республике Казахстан.

При наличии потенциальных возможностей по осуществлению морских перевозок их развитие сдерживается отсутствием собственного морского флота. В настоящее время постановлением Правительства Республики Казахстан организовано ЗАО "Национальная морская судоходная компания "Казмортрансфлот", задачей которого является создание собственного морского танкерного и сухогрузного флота судов класса "река-море", что будет способствовать интеграции водного транспорта Казахстана в мировую транспортную систему.

В целом достижение полноценной реализации транзитной политики возможно при условиях:

- активизации внешней транспортной политики;
- создания экономических, организационно-правовых и технических условий, повышения конкурентоспособности транзитных коридоров;

- разработки новых направлений по снижению зависимости от альтернативных транзитных коридоров сопредельных стран;
- использования современных научных достижений и информационных технологий для поиска более эффективных решений в транспортных процессах;
- обеспечения социально-экономической эффективности транзита для развития отечественной промышленности, внешней торговли и повышения занятости в сфере сопутствующего сервиса.

Стратегическими задачами по реализации транзитной политики являются:

- рост доходов от транзитных перевозок, равноправная интеграция и укрепление позиции Казахстана в международной транспортной системе;
- создание полноценной инфраструктуры и увеличение занятости в сфере с о п у т с т в у ю щ е г о с е р в и с а ;
- обеспечение передовым международным опытом посредством развития информационных технологий.

3.2. Политика удовлетворения внутренних потребностей

Общий экономический кризис 1997-1998 годов отразился на основных показателях деятельности транспорта. Вследствие снижения производства во всех отраслях экономики наблюдалось сокращение объемов перевозок грузов на всех видах транспорта.

Железные дороги в Республике Казахстан в силу обширной территории и экспортно-сырьевой направленности большинства крупных предприятий имеют стратегическое значение для всей отечественной экономики. Для многих типов грузов железнодорожный транспорт является безальтернативным видом.

В обозримом будущем сохранится влияние стоимости услуг железнодорожного транспорта на конкурентоспособность отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынках. При этом будет усиливаться конкуренция со стороны других видов транспорта, и в первую очередь автомобильного.

Железнодорожная сеть наиболее развита в северной части Казахстана, где проходят магистрали бывшей общесоюзной системы Восток-Запад. На остальной территории республики сеть недостаточно сформирована и представлена двумя меридианальными направлениями в восточной и центральной части территории и магистралью Ташкент - Шымкент - Актобе - Уральск - Самара с ответвлениями на Орск и Оренбург.

Железнодорожное сообщение между рядом областей осуществляется через территорию России, что создает определенные проблемы при осуществлении перевозок.

Рост цен производителей промышленной продукции, в особенности на горюче-смазочные материалы, в условиях инфляции и при неизменных в течение

1998-99 годов тарифах на перевозки вынудил более чем на 70% сократить все программы по поддержанию в работоспособном состоянии основных средств и подвижного состава железнодорожного транспорта. Снижены более чем на 5 млрд. тенге инвестиции собственных и привлеченных средств на модернизацию и развитие железнодорожного транспорта.

Институциональные преобразования на железной дороге проходили по отношению к другим секторам транспортного комплекса наиболее сдержанными темпами. Дальнейшее развитие рыночных отношений в этом секторе определено среднесрочной отраслевой программой развития железнодорожного транспорта Республики Казахстан до 2005 года, одобренной Правительством Республики Казахстан. Программой предусмотрены поэтапная коммерциализация всей деятельности на железной дороге, создание нескольких железнодорожных операторов с равным доступом к инфраструктуре и обеспечение условий для их конкуренции на рынке транспортных услуг. Кроме этого решаются вопросы сегментации пассажирских перевозок и создания отдельной акционерной компании.

Важную роль в осуществлении внутренних перевозок играют автомобильные дороги. Протяженность автомобильных дорог общего пользования составляет 89,3 тыс. км. В сети автомобильных дорог имеются более 3 тысяч мостов и путепроводов.

В составе дорог общего пользования протяженность дорог республиканского значения - 23 тыс. км, местного значения - 66,3 тыс. км. Несмотря на то, что дороги республиканского значения составляют только 23%, на них приходится более 50% автотранспортной работы.

Главная проблема дорожной отрасли - это прогрессирующая потеря несущей способности дорожных покрытий. Многие участки автодорог по техническим параметрам не соответствуют нормативным требованиям по нагрузке на ось, не превышающей 10 тонн. Низкое техническое состояние оказывает негативное влияние на безопасность дорожного движения.

Фактором отрицательного воздействия на технико-эксплуатационный уровень дорог является резкое сокращение финансирования отрасли.

На 1000 жителей Казахстана приходится 85,9 автомобиля, что соответствует уровню автомобилизации таких стран, как Румыния, Украина. Для сравнения, в США на 1000 жителей приходится более 670 автомобилей.

Одной из основных проблем, стоящих перед отраслью, является несовершенство законодательной и нормативной правовой базы, что не позволяет обеспечивать полноценное государственное регулирование на автомобильном транспорте. Отсутствует система контроля и информационного обеспечения перевозок автомобильным транспортом в междугородном

с о о б щ е н и и .

В области авиации существующее положение характеризуется несбалансированной политикой: авиакомпании, аэронавигация и аэропорты существуют самостоятельно без необходимой взаимосвязи и согласованной политики деятельности и развития. Для большинства аэропортов характерно отсутствие объема перевозок, которое авиаторы пытаются компенсировать повышением тарифов. Это приводит к дальнейшему снижению объемов п е р е в о з о к .

В настоящее время протяженность судоходных внутренних водных путей составляет более 4 тыс. км. Нарушение сложившихся хозяйственных связей и уменьшение объема производства в большинстве отраслей, особенно в строительстве, а также отсутствие сквозного судоходства на реке Иртыш по причине незаконченного строительства Шульбинского шлюза привели к резкому сокращению объемов перевозок.

Ежегодное сокращение (до 2000 года) государственных ассигнований на содержание водных путей привело к обострению проблемы безопасности судоходства и закрытию отдельных судоходных участков.

Парк технологического оборудования промышленных предприятий, который более четверти века назад вполне удовлетворял потребности ремонта пароходов, в настоящее время совершенно не отвечает требованиям технического обслуживания судов, оснащенных современным судовым оборудованием.

Инвентарный парк водного транспорта составляют 965 речных судов и 23421 маломерное судно, 80% парка которых выработали свой ресурс.

Стратегическими задачами по реализации политики удовлетворения внутренних потребностей являются:

- формирование национальной транспортной инфраструктуры;
- стратегия опережающего развития, достижение мультипликативного эффекта в целом по экономике посредством усиления регулирующей роли государства.

4. Стратегия действий

Н а 2 0 0 1 - 2 0 0 2 г о д ы :

стабилизация ситуации в отрасли, мобилизация республиканских и региональных ресурсов для устойчивого роста путем концентрации на основных составляющих транспортно-коммуникационной системы - в автодорожной отрасли и на железнодорожном транспорте. Поддержание существующей сети транспортных коммуникаций, доведение ее технического состояния до уровня, соответствующего нормативным требованиям. Формирование транзитной

политики, инфраструктуры сопутствующего сервиса, кооперации с другими секторами экономики. Привлечение "мягких" внешних займов со значительной отсрочкой платежей.

На 2003 - 2005 годы :

реализация инвестиционных программ по расширению сети транспортных коммуникаций, интеграция в международную транспортную систему и развитие транзитного потенциала через участие в межгосударственных ассоциациях. Создание сети предприятий, обеспечивающих полное удовлетворение потребностей в ремонтно-восстановительных работах. Обеспечение стандартов мирового информационного обмена, в т.ч. между государственными органами.

На 2006 - 2010 годы :

формирование единого транспортно-коммуникационного пространства, реализация принципов мультимодальных перевозок и транспортной логистики. Обеспечение транспортной доступности для всех населенных пунктов республики, удовлетворение потребности граждан в транспортных услугах, соответствующих по качеству мировому уровню и ориентированных на нужды потребителя. Повышение рентабельности отрасли, рост доходов от транзита, начало возврата заемных средств.

4.1. Стратегия действий по реализации транзитной политики

4.1.1. Рост доходов от транзитных перевозок, равноправная интеграция и укрепление позиции Казахстана в международной транспортной системе

Проведение регулярного анализа использования транспортных коридоров с учетом внешних факторов и реализация мер по их загрузке.

Достижение распределения международных торговых потоков по альтернативным участкам трансконтинентальных коридоров на основе взаимовыгодных межгосударственных соглашений. Совместное исследование конъюнктуры международного рынка транспортных услуг и прогнозирование основных евроазиатских и трансасиатских грузопотоков.

Создание межгосударственных ассоциаций по организации взаимовыгодного использования транспортных коммуникаций:

- сотрудничество с Российской Федерацией, Китаем, а также с другими странами-участницами по развитию Северного коридора Трансасиатской железной дороги ;

- развитие участков железнодорожных и автодорожных транспортных коридоров, проходящих по маршруту "Шелковый путь";

- активизация действий по вступлению в транзитный коридор Север-Юг;

- сотрудничество с Туркменистаном в вопросах использования возможностей морских портов Актау, Туркменбаши для привлечения транзитных грузопотоков;

- строительство автомобильных дорог, обеспечивающих связь с соседними странами и выход к мировым морским портам;
- восстановление сквозного судоходства на реке Иртыш;
- восстановление Урало-Каспийского канала.

Согласование уровня железнодорожного тарифа, обеспечивающего баланс интересов стран, а также перевозчика и грузоотправителя.

Развитие рынков страхования грузов и экспедиторских услуг, нормативное и правовое обеспечение транспортно-экспедиторской деятельности.

Нейтрализация попыток установления незаконных поборов и контроля на транспортных коммуникациях.

Признание приоритетных для Республики Казахстан международных конвенций и соглашений и их правовое обеспечение.

Совершенствование процедур таможенного и пограничного контроля на основе внедрения общемировых технологических стандартов контроля движения и доставки с учетом интересов национальной безопасности.

4.1.2. Создание полноценной инфраструктуры и увеличение занятости в сфере сопутствующего сервиса

Модернизация имеющихся транзитных коммуникаций путем внедрения автоматизированных технологий.

Строительство и эксплуатация скоростных авто- и железнодорожных магистралей путем привлечения "мягких" займов других стран.

Создание сети сопутствующего сервиса: гостиниц, мотелей, кемпингов, предприятий быстрого питания, бытовых услуг. Вовлечение в отрасль субъектов малого бизнеса посредством подготовки и принятия нормативных правовых актов о франчайзинге, гостиничном бизнесе и т.д.

Развитие индустриального транзита - создание вдоль коммуникаций объектов переработки грузов, обрабатывающей промышленности.

Восстановление участков на международных автомобильных маршрутах: "Шелковый путь", Астана - Петропавловск - Челябинск, Алматы - Усть-Каменогорск - Рубцовск, Ташкент - Шымкент - Актюбинск - Уральск - Самара, Майкапчагай - Омск, Бейнеу - Акжигит, Кызылорда - Петропавловск и Фетисово - Бейнеу.

4.1.3. Обеспечение передовым международным опытом посредством развития информационных технологий

Создание постоянно обновляемых государственных информационных баз данных.

Создание режима беспрепятственного доступа к информации о национальных рынках транспортных услуг, об объемах, номенклатуре и маршрутах перевозок

по транзитным коридорам.

Внедрение новой техники и прогрессивных технологий, проведение внутригосударственных мероприятий, направленных на увеличение скорости перевозок транзитных грузов.

Создание информационных систем сопровождения транзитных перевозок на основе глобальной сети связи.

Создание отраслевых союзов и ассоциаций инфраструктуры транспортно-коммуникационного комплекса с активным вовлечением имеющейся базы отраслевых научно-исследовательских институтов.

4.2. Стратегия действий по реализации политики удовлетворения внутренних потребностей

4.2.1. Формирование национальной транспортной инфраструктуры

Переход к концептуально единой стратегической модели развития транспортного комплекса, скоординированного планирования деятельности на республиканском и региональном уровнях.

Достижение согласованности позиций транспортной отрасли со стратегическими интересами предприятий экспортноориентированного и импортозамещающего комплексов республики.

Развитие мультимодальных перевозок, реализация принципов транспортной логистики, совершенствование транспортной инфраструктуры в пунктах непосредственного взаимодействия различных видов транспорта.

Разработка методики достоверного статистического учета пассажирских и грузоперевозок, в особенности перевозок автомобильным транспортом.

Создание единого информационного пространства отрасли и технической базы информатизации.

Создание лизинговых транспортных компаний для обеспечения сельскохозяйственных и социально значимых городских пассажирских перевозок

Развитие конкурентной среды на рынке транспортных услуг.

Повышение технического и технологического уровня существующих транспортных сетей.

Формирование рациональных структур транспортных сетей:

- совершенствование транспортной инфраструктуры активно развивающихся западных регионов Казахстана;

- обеспечение полноценного функционирования линии Аксу-Дегелен, сокращающей более чем на 1200 км путь между Северным и Восточным Казахстаном;

- строительство железной дороги Краснооктябрьский-Донской, позволяющей сократить маршрут перевозки грузов между северными и западными регионами

Казахстана в среднем на 1600 км;

- строительство железной дороги Усть-Каменогорск - Чарская (Центральный и Восточный Казахстан);

- строительство железной дороги Кызылорда - Жезказган и др. (см. приложение 26).

4.2.2. Стратегия опережающего развития, достижение мультипликативного эффекта в целом по экономике посредством усиления регулирующей роли государства

Разработка программ государственного регулирования процессов движения и доставки продукции сельского хозяйства, промышленности, строительства, торговли.

Снижение ресурсоемкости функционирования транспортной инфраструктуры за счет межотраслевой технологической и организационной кооперации.

Использование научного потенциала имеющихся отраслевых научно-исследовательских институтов и формирование в транспортном комплексе современного инновационного сектора.

Создание сети предприятий малого и среднего бизнеса по выпуску комплектующих материалов и оборудования для транспортного комплекса.

Принятие основополагающих законов, развивающих и адаптирующих Закон Республики Казахстан "О транспорте" к динамике развития рынка транспортных услуг:

- об автомобильном транспорте;
- об автомобильных дорогах;
- о железнодорожном транспорте;
- о торговом мореплавании;
- о речном транспорте;
- о транспортно-экспедиционной деятельности;
- о мультимодальных перевозках.

Разработка механизма государственного регулирования частных внутриреспубликанских перевозок пассажиров и грузов, услуг по ремонту и обслуживанию автотранспортных средств.

Установление полномочий, ответственности и порядка взаимодействия центральных органов власти с местными исполнительными органами и частным сектором в области управления транспортной деятельностью.

Создание нового тарифного прейскуранта с полным учетом дифференциации в зависимости от объемов, направлений, дальности, сезонности, ценности и других параметров.

Разработка и введение социальных стандартов транспортного обслуживания

населения и механизмов их реализации, в том числе с адресной поддержкой отдельных социальных групп.

5. Первоочередные меры

Реализация намеченных целей будет достигнута в первую очередь через создание полноценной финансово-кредитной системы отрасли.

Рационализация государственной поддержки транспортно-коммуникационного комплекса требует пересмотра финансового обеспечения. В условиях рыночных отношений должны совершенствоваться подходы к планированию развития дорожной сети. Мировая практика показывает: чем четче определены источники поступлений средств, тем выше их целевое использование и собираемость.

Одна из главных проблем транспортно-коммуникационного комплекса с точки зрения обеспечения внутренних потребностей республики - отсутствие полноценного механизма инвестирования в автодорожную отрасль, следствием которого является низкая плотность дорожной сети. Например, по сравнению с Австралией, площадь которой в 2,8 раза превышает территорию Казахстана, а население больше только на 2 млн. человек, в нашей стране плотность автодорог на 1 тыс. человек ниже в 10 раз.

В настоящее время протяженность дорог общего пользования Казахстана составляет 89,3 тыс. км, из которых 85% без усовершенствования покрытия.

Ввиду недостатка ресурсов развитие сети автомобильных дорог в Казахстане происходит только путем капитального и среднего ремонта. Средства международных финансовых организаций привлечены для реабилитации трасс Алматы-Гульшад-Акчатау-Караганда-Астана-Боровое, Алматы-Бишкек, дорог Западного Казахстана, участков автодорог маршрута "Шелковый путь".

Финансирование расходов по содержанию, ремонту и строительству дорог общего пользования в 1996-1999 годы осуществлялось из средств Дорожного фонда Республики Казахстан. Эти средства использовались по целевому назначению на республиканские и местные нужды дорожного хозяйства. После упразднения Дорожного фонда финансирование дорожной отрасли осуществляется по остаточному принципу.

Экономические аспекты

Уровень развития и техническое состояние дорожной сети оказывают значительное влияние на социально-экономическое развитие страны, воздействуя как на макроэкономическом, так и микроэкономическом уровне. Комплексная оценка влияния дорожной сети на отрасли экономики возможна путем анализа структуры ВВП. По оценке российских экспертов, в 1990-х годах доля автодорог в себестоимости продукции промышленности составляла свыше 1%, сельского хозяйства - не менее 5%, строительства - более 9%, транспорта -

около 5%. С учетом удельного веса данных отраслей в структуре ВВП потенциальный вклад автодорог превышает существующие затраты.

Развитие дорожной сети также способствует экономии топлива, снижению других издержек на транспортировку грузов.

С о ц и а л ь н ы е а с п е к т ы

В республике отсутствует надежная автодорожная связь по дорогам с твердым покрытием между всеми населенными пунктами. Результаты исследований, проведенных в 1997 году консалтинговой фирмой ГЕОГРАКОМ (Российская Федерация), показывают, что из населенных пунктов с численностью жителей более 500 человек только 70% соединены такими дорогами. Наиболее критическая ситуация сложилась в Западно-Казахстанской области, в которой почти две трети населенных пунктов не имеют связи с областным центром по автодорогам с твердым покрытием, в Актюбинской области данный показатель - 42%.

Средний процент населения вне нормативной зоны доступности по областям республики составляет, по оценке, более 50%, тогда как в большинстве российских регионов он не превышает 1-2%. Следствием этого являются ограничение получения специализированной медицинской помощи, ремонта высокотехнологичной бытовой техники, бытового обслуживания и другие негативные последствия бездорожья.

5.1. Задачи и механизмы реализации

1. Создание эффективной системы финансирования автомобильных дорог, о б е с п е ч и в а ю щ е й :

- определение целевого источника государственного финансирования содержания, ремонта и строительства автомобильных дорог и создание системы возврата инвестированных ресурсов;

- активное привлечение "мягких" займов на транзитных направлениях;
- создание межотраслевых союзов и ассоциаций с секторами экономики, заинтересованными в снижении транспортных издержек, на предмет привлечения инвестиций;

- обеспечение заинтересованности местных органов власти в максимально полном поступлении налогов и других обязательных платежей для использования средств на содержание, ремонт и строительство автомобильных дорог в регионе.

2. Рациональное планирование автодорожной сети регионов, предусматривающее :

- интересы потребителей автодорог, а не автодорожных подрядных организаций;

- существование в регионе других видов транспортных коммуникаций,

которые позволяют перераспределить ресурсы в районы с более низким уровнем развития дорожной сети;

- стыковку интересов территорий различного уровня, так как одна и та же дорога играет разную роль в жизнедеятельности области и ее административно-территориальной единицы;

- учет комплексного эффекта от инвестиций в связи с перераспределением экономической активности в регионе;

- учет качества сети как дополнительного ресурса социально-экономического развития региона;

- разделение экономической и социальной эффективности (критерием социальной эффективности может стать прирост фонда свободного времени населения в человеко-часах);

- приоритетное развитие инфраструктуры и дорожной сети в западных регионах Казахстана, на направлениях, обеспечивающих связь регионов с новой столицей.

Раздел VI

Охрана окружающей среды и природные ресурсы

1. Цель

Стабилизация качества окружающей среды.

2. Анализ ситуации

В основных местах проживания населения состояние окружающей среды остается неудовлетворительным, и основными факторами, оказывающими отрицательное влияние на здоровье населения, являются дефицит качественной питьевой воды и загрязнение воздуха. Значительно усиливает эти факторы прогрессирующее накопление промышленных и бытовых отходов, загрязненных сток о в .

Присутствие в стране мощных производств, созданных в период Советского Союза, с устаревшими технологиями дает основания предполагать, что уменьшения эмиссии загрязняющих веществ в окружающую среду не произойдет.

2.1. Сильные стороны

Разработаны основы природоохранного законодательства, подписан ряд международных конвенций по вопросам охраны окружающей среды, создана система управления природоохранной деятельностью.

Закрыты военные полигоны, прекращено испытание ядерного оружия, активизировалась деятельность неправительственных экологических организаций .

Составлены государственные кадастры всех источников загрязнения и карты

Развивается система платежей за загрязнение окружающей среды. Аккумулируемые объемы средств от платежей за загрязнение окружающей среды составляют значительную сумму, соизмеримую с поступлениями от роялти.

2.2. Слабые стороны

Дефицит водных ресурсов в Казахстане является существенным фактором, сдерживающим освоение природных богатств, развитие производительных сил и экономический рост в целом. Ситуация усугубляется тем, что аналогичная проблема имеет место в других государствах региона.

Казахстан является одной из наиболее вододефицитных стран Евроазиатского континента. Из всего объема ресурсов поверхностных вод около половины формируются за пределами республики, треть идет транзитом через Казахстан на территорию соседних государств. С нарастанием трансграничного воздействия на международные реки наблюдается тенденция сокращения естественных ресурсов поверхностных вод Казахстана.

В перспективе с увеличением хозяйственной деятельности в бассейнах трансграничных рек республики и сопредельных государств, особенно в зоне формирования и преимущественного употребления водных ресурсов, проблема нехватки воды будет усиливаться.

Учитывая дефицитность этого ресурса в регионе Центральной Азии, необходимо решить и вопрос качества трансграничных водотоков.

В первую очередь, сокращение количества объемов воды и увеличение концентрации загрязнения трансграничных водотоков, связанных с интенсивной промышленной и сельскохозяйственной деятельностью, скажется на аграрном секторе юга республики.

Остро стоит экологическая проблема Арала и рек бассейнов Сырдарьи и Амударьи, вопрос о совместном использовании крупных международных гидроузлов, технологическом оснащении ирригационных сетей.

Пока еще нет четко выработанного механизма, обеспечивающего стабильное рациональное использование гидроресурсов, на межгосударственном уровне.

Реки, питающие южную и восточную часть республики, в основном формируются за пределами страны, в том числе такие крупные реки, как Сырдарья и Иртыш, проходят через территории нескольких государств и являются для них жизненно важными экономическими артериями. В зависимости от производственной и отраслевой специализации региона, связанной с бассейнами рек, для государств они приобретают важное

стратегическое значение.

Состояние качества практически всех водных объектов страны остается неудовлетворительным. Основные загрязнения поступают в водные объекты со сбросными водами предприятий нефтехимической, машиностроительной отраслей промышленности и цветной металлургии.

Не снижается острота проблемы обеспечения населения питьевой водой. В большинстве населенных пунктов качество питьевой воды не отвечает требованиям национального и международного стандартов.

Сохранение достаточно высокого уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и промышленных центрах страны. К ухудшению ситуации приводит увеличение количества автотранспорта, использование некачественного бензина.

Наличие больших площадей земель песчано-механического состава, бессистемное использование пастбищ predisposed развитие ветровой и водной эрозии почв.

Процесс опустынивания, включающий деградацию почвенного и растительного покрова, имеет тенденцию к расширению.

В результате экстенсивного ведения сельского хозяйства исчезают естественные ландшафты степей и лесостепей. Применяемые системы удобрений не сбалансированы по основным питательным элементам. В орошаемом земледелии преобладают отсталые, водозатратные технологии поливов.

Практически отсутствует система управления отходами производства и потребления, в том числе опасными и радиоактивными. Несовершенство системы сбора, хранения, утилизации и переработки бытовых отходов приводит к загрязнению природной среды.

Серьезной экологической проблемой становится загрязнение окружающей среды в районах нефтедобычи. Нарушаются нормативы по полноте выработки породы при добыче полезного сырья закрытым способом.

Незначительность доли особо охраняемых природных территорий от общей территории страны, что совершенно недостаточно для сохранения и восстановления особо ценных ландшафтов и объектов природно-заповедного фонда страны.

Отсутствие механизмов воздействия на межгосударственное распределение водных ресурсов ущемляет интересы республики.

Существующая система управления водным хозяйством не отвечает задачам его реформирования.

Разработанные стандарты природоохранного законодательства практически не соблюдаются.

Недостаточна сеть пунктов наблюдений за загрязнением окружающей среды.

Уменьшение покрытых лесом площадей происходит в результате пожаров, вырубки леса, а также из-за уменьшения объемов лесовосстановления и защитного лесоразведения.

2.3. Возможности

Выделение на охрану окружающей среды средств, полученных от разработки природных ресурсов. В связи с заинтересованностью промышленно развитых стран в сотрудничестве с Казахстаном по добыче полезных ископаемых имеется возможность привлечения финансовых средств и технологий для решения экологических задач.

Принятие развитыми странами на себя обязательств по оказанию помощи развивающимся странам. Казахстан имеет возможность получения средств на проведение мероприятий по охране окружающей среды.

Использование накопленного опыта и усилий мирового сообщества по охране окружающей среды.

2.4. Угрозы

Потенциальное увеличение потребления воды с развитием экономики Казахстана, обостряющее проблему дефицита воды, особенно в бассейнах трансграничных рек. Несовпадение позиций по вопросам распределения гидроресурсов и отсутствие механизмов решения данной проблемы приводят к тому, что вода из инструмента осуществления экономического роста государств Центральной Азии может стать стержневой проблемой межгосударственных разногласий в регионе.

Повышенный конфликтный потенциал проблемы вододеления при сохранении неурегулированности пограничных вопросов.

Воздействие на окружающую среду, сопровождаемое разработкой полезных ископаемых. Основной трудностью в природоохранной деятельности является определение соотношения между ущербом, наносимым природе, и размерами компенсации за этот ущерб.

При сотрудничестве с развитыми странами, осуществляемом посредством выделения технической помощи, наблюдаются попытки навязывания дополнительных обязательств, выполнение которых для Казахстана является обременительным и фактически не способствует экономическому росту.

Сведение платежей за загрязнение окружающей среды к обычным налогам дискредитирует изначальную суть и может привести к негативной реакции со стороны загрязнителей.

3. Стратегические задачи

В Казахстане наряду с изменениями в обществе и экономике идет процесс трансформации отношения к регулированию вопросов природопользования. Поэтому необходимо, чтобы государственное регулирование процесса природопользования было адекватно потребностям и ожиданиям общества.

Сложившаяся в Казахстане эколого-экономическая ситуация требует особой специфичной технологии управления природоохранной политикой.

На ближайшие десять лет в области охраны окружающей среды и природных ресурсов необходимо решить следующие стратегические задачи:

- сократить дефицит водных ресурсов, повысить уровень водоснабжения;
- совершенствовать действующее законодательство и развивать международное сотрудничество;
- оптимизировать систему природопользования и охраны окружающей среды;
- повысить уровень использования отходов;
- обеспечить экологическое просвещение.

4. Стратегия действий

4.1. Сокращение дефицита водных ресурсов, повышение уровня водоснабжения

Разработать механизмы рационального использования трансграничных вод на многосторонней основе с определением жестких механизмов реализации, предполагающих четкие меры и санкции по их решению.

Учитывая острую потребность соседних государств в ресурсах, имеющихся в Казахстане, и транзитном потенциале страны, необходимо искать комплексное компромиссное решение проблемы использования трансграничных вод.

Водохозяйственные органы в межгосударственной сфере должны стоять на защите интересов страны при распределении стоков и усилении сотрудничества по эффективному управлению водами трансграничных рек.

Разработать мероприятия по улучшению питьевого водоснабжения за счет интенсификации использования всех видов водных ресурсов, прежде всего подземных водоисточников как наиболее защищенных от загрязнения.

В ближайшей перспективе создать единую систему государственного мониторинга качества питьевой воды. Осуществить планирование инвестиционной политики государства в сфере обеспечения населения питьевой водой.

Провести мероприятия по водосбережению, ограничению темпов и объемов развития водоемких производств в остродефицитных бассейнах рек, пересмотреть структуру посевных площадей.

Провести мероприятия по регулированию и межрегиональному

распределению речного стока.

Провести мероприятия по увеличению использования подземных вод.

В условиях острого дефицита и стратегического значения водных ресурсов переход к экономическим методам управления отраслью осуществлять согласно программам разгосударствления.

4.2. Совершенствование действующего законодательства и развитие международного сотрудничества

Участвовать в формировании глобальных и региональных систем охраны окружающей среды на основе неуклонного соблюдения международных и региональных документов.

Выработать качественно новый подход к изучению обязательств международных соглашений, обеспечивающий разумность и осмысленность действий при определении целесообразности их подписания, и установить контроль со стороны государства за полученными средствами.

Решить проблему обеспечения общего и эффективного управления процессом международного сотрудничества и проектами внешнего и смешанного финансирования.

Создать устойчивые механизмы сотрудничества с государствами Центральной Азии в области выработки региональной экологической политики для решения трансграничных экологических проблем.

Обеспечить совершенствование природно-ресурсного и иного законодательства в соответствии с принятыми международными конвенциями.

На основе мирового опыта разработать систему внедрения экологического страхования и внебюджетных экологических фондов.

4.3. Оптимизация системы природопользования и охраны окружающей среды

Разработать единую автоматизированную информационную систему мониторинга окружающей среды и природных ресурсов.

Осуществить экологическое районирование территории страны. Определить экологически допустимые пределы изъятия природных ресурсов и ограничения загрязнения окружающей среды. Разработать критерии оценки и сравнения различных территорий.

Создать автоматизированную базу данных и систему ведения государственных кадастров природных ресурсов.

Увеличить бюджетное финансирование геологического изучения недр, направляя средства из налоговых поступлений от недропользователей и роялти.

Внедрить эффективные методы и технологии прогноза, поисков и разведки месторождений полезных ископаемых. Создать научные основы выявления новых конкурентоспособных месторождений.

В целях сохранения биоразнообразия в регионе Каспия изучить состояние водных и биологических ресурсов, определить источники загрязнения окружающей среды и причины сокращения биоразнообразия, провести экологическое зонирование заповедной зоны. В береговой части и на море на постоянной основе осуществлять мониторинг и анализ качества воды и биологических ресурсов.

Развить систему гидрометеорологического обеспечения хозяйственного комплекса республики с созданием эффективной системы обработки данных и выдачи гидрометеорологических прогнозов.

Разработать программу развития и размещения особоохраняемых природных территорий, развития маршрутов экологического туризма.

Установить жесткие нормы и стандарты на деятельность хозяйствующих субъектов с целью внедрения инноваций и рационального использования природных ресурсов.

4.4. Повышение уровня использования отходов

Необходим переход на устойчивые системы сельскохозяйственного производства, основанные на органическом или экологическом земледелии с постоянным воспроизводством плодородия земель, с увеличением количества и качества органического вещества почв, на фоне удовлетворительного мелиоративного состояния агросистем.

Осуществить мониторинг отходов производств и потребления, оценить воздействие захоронений вредных отходов на окружающую среду.

Активно внедрять ресурсо- и энергосберегающие технологии, стимулировать деятельность по переработке и использованию отходов.

4.5. Экологическое просвещение

Уделить большое внимание пропаганде и просвещению общества в области экологии и рационального использования природных ресурсов.

Расширить информационно-пропагандистскую работу средств массовой информации.

Сформировать систему экологического образования. Разработать и издать учебную литературу. Создать систему подготовки и повышения квалификации специалистов-экологов.

Создать нормативно-правовую базу экологического образования и воспитания.

Усилить взаимодействие неправительственных организаций и государственных органов в области охраны окружающей среды.

Создать условия для развития общественных экологических движений, ассоциаций, групп.

Раздел VII

Создание благоприятных макроэкономических условий для достижения устойчивого экономического роста, укрепления конкурентоспособности отечественной экономики, дальнейшего развития банковского сектора и его интеграции в международные финансовые рынки.

2. Анализ ситуации

Благоприятная конъюнктура на мировых финансовых и товарных рынках и изменение режима обменного курса тенге в апреле 1999 года продолжали оказывать в 2000 году положительное влияние на макроэкономическую с и т у а ц и ю в с т р а н е .

Обменный курс тенге сохранялся относительно стабильным. За 2000 год снижение курса тенге к доллару США составило 5,2%. Относительная стабильность обменного курса тенге, а также значительный рост реального производства обусловили снижение инфляции за год почти вдвое: с 17,8% до 9 , 8 % .

Впервые за последние четыре года достигнут значительный профицит платежного баланса, ощутимо увеличились золотовалютные резервы.

Рост международных резервов обеспечил досрочное и полное погашение в мае 2000 года Национальным Банком своих обязательств перед Международным В а л ю т н ы м Ф о н д о м .

Кроме того, в 2000 году на финансовом рынке произошли и другие б л а г о п р и я т н ы е и з м е н е н и я :

- ставка рефинансирования доведена до самого низкого уровня со дня приобретения Казахстаном независимости (до 14%) и стала одной из самых н и з к и х с р е д и с т р а н С Н Г ;

- значительно увеличились сроки размещения государственных обязательств, снизилась доходность по ним. Все заимствования на внутреннем рынке в настоящее время проводятся исключительно через тенговые ценные бумаги;

- благодаря функционированию системы гарантирования (страхования) срочных депозитов населения значительно укрепилось доверие населения к банковской системе. За год депозиты резидентов в банковской системе выросли на 72%, а депозиты населения (с учетом депозитов нерезидентов) увеличились на 66,7%. В настоящее время в Казахстане средний размер вкладов на душу населения составляет 6,2 тыс. тенге или 42,6 доллара США, что является относительно высоким показателем среди стран СНГ после России;

- улучшилась структура депозитного портфеля банков за счет увеличения доли срочных депозитов с 39,3% до 55,5%;

- из-за более интенсивного роста ресурсной базы банков возросла их кредитная активность. За год объем кредитов банков экономике вырос на 85,6%, в том числе средне- и долгосрочных кредитов - на 81,2%;

- ставка вознаграждения по выданным кредитам юридическим лицам в национальной валюте с начала года снизилась с 20,8% до 18,8%, по валютным - с 20,4% до 14,7%, что является наиболее низкими показателями среди стран СНГ;

- значительно улучшилось качество ссудного портфеля банков, о чем свидетельствует снижение доли просроченных кредитов в общем объеме кредитов экономике с 6,6% до 1,7%.

Консолидация и повышение капитализации банков способствовали укреплению банковской системы, занимающей на финансовом рынке страны лидирующее место. Совокупный собственный капитал банковского сектора в течение 2000 года вырос на 43,0% - до 98,7 млрд. тенге.

Банки через свои дочерние организации активно проникают на рынок ценных бумаг, страховой рынок, в деятельность пенсионных фондов.

В 2000 году в Казахстане осуществлен первый переучет векселей НАК "К а з а т о м п р о м " .

Правительством Республики Казахстан одобрена Концепция долгосрочного финансирования жилищного строительства и развития системы ипотечного кредитования в Республике Казахстан. В декабре 2000 года создана ЗАО "Казахстанская ипотечная компания", основной функцией которой станет рефинансирование банков второго уровня путем выпуска и размещения ипотечных облигаций на вторичном рынке.

Создана законодательная база в области финансового лизинга и развития системы жилищных строительных сбережений, что позволит привлечь в финансовую систему временно свободные деньги населения.

В стране функционирует развитая платежная система, максимально приближенная к международным стандартам. Внедрена межбанковская система переводов денег, представляющая собой систему валовых платежей в режиме реального времени, и создан единый процессинговый центр, обеспечивающий совместимость различных систем платежных карточек.

В области страхования созданы правовые условия для развития инфраструктуры национального страхового рынка и институционального укрепления страховых организаций. Принят концептуально новый закон, полностью соответствующий международным стандартам.

2.1. Сильные стороны

Национальный Банк Казахстана проводит независимую денежно-кредитную политику, направленную на поддержание низких темпов инфляции путем регулирования уровня денежной базы с использованием косвенных

инструментов денежно-кредитной политики.

С 1998 года прекращена практика прямого кредитования Национальным Банком дефицита бюджета.

По итогам последних 5 лет (1996 - 2000 годы) по таким показателям, как девальвация и инфляция, Казахстан находится в одном ряду с такими странами Восточной Европы, как Польша и Венгрия. Низкие темпы инфляции и отсутствие реальной переоценки национальной валюты оказывают позитивное влияние на рост производства и экспорт.

Рациональное использование богатых природных ресурсов дает возможность стране обеспечивать достаточный приток иностранной валюты, способствующий укреплению курса тенге и поддержанию положительного сальдо текущего счета платежного баланса.

В Казахстане сформирована устойчивая двухуровневая банковская система, которая является более развитой по сравнению с банковскими системами стран ближнего зарубежья. Переход банков второго уровня на международные стандарты деятельности и отчетности, допуск на внутренний рынок зарубежных банков, консолидация банковского капитала и дальнейшее повышение капитализации банковского сектора повышают конкурентоспособность наших банков, стимулируют интеграцию банковского капитала Казахстана в мировые финансовые потоки. Число отечественных банков, имеющих кредитные рейтинги международных рейтинговых агентств, возросло до 8.

Стабильность банковского сектора, функционирование системы обязательного коллективного страхования депозитов физических лиц постепенно укрепляют доверие населения к работе коммерческих банков, что способствует увеличению ресурсной базы банков.

В свою очередь рост их ресурсной базы, усиление конкуренции между банками и неоднократное понижение ставки рефинансирования создают благоприятные условия для расширения кредитования экономики.

В настоящее время чистые международные резервы превышают денежную базу в 2,3 раза, что обеспечивает устойчивость национальной валюты. К тому же Казахстан является золотодобывающей страной и имеет возможность пополнять золотовалютные резервы за счет покупки золота у внутренних товаропроизводителей.

2.2. Слабые стороны

Недостаточный уровень развития финансовой системы, что проявляется в относительно низком уровне монетизации экономики и высокой доле наличного оборота.

Вследствие сырьевой направленности экономики объем экспортной валютной выручки сильно зависит от конъюнктуры мировых цен на сырье и

крайне неустойчив, а это напрямую влияет на ситуацию с платежным балансом и стабильность курса национальной валюты.

Сохранение довольно высокого уровня долларизации экономики снижает эффективность денежно-кредитной политики, повышает уязвимость банковской системы и реального сектора экономики, уменьшает доходы государства.

Несмотря на устойчивое развитие банковского сектора, объемы кредитования еще далеко не удовлетворяют потребности реального сектора экономики в кредитах, особенно на цели технического перевооружения производства.

2.3. Возможности

Рост валютной выручки, приходящей в страну с расширением экспорта нефти, с одной стороны, будет способствовать поддержанию стоимости национальной валюты, с другой - обеспечит приток дополнительных оборотных средств, направляемых в качестве инвестиций во внутреннюю экономику страны.

Учитывая, что банковская система Казахстана опережает в своем развитии банковские системы стран ближнего зарубежья, необходимо рассмотреть пути и механизмы возможной экспансии банковского капитала в регионы СНГ. Кроме того, наличие в Казахстане крупных системообразующих банков национального масштаба создает реальные условия для превращения г. Алматы в финансовый центр центральноазиатского региона.

Внедрение надзора на консолидированной основе позволит существенно повысить объективность оценки финансового состояния банков и ограничить подверженность банков рискам, в том числе со стороны аффилированных с ними лиц, и в итоге обеспечить финансовую стабильность банковского сектора.

Создание Национального фонда стабилизирует поступления доходов от нефтяной деятельности и обеспечит необходимые резервные активы на случай кризисных ситуаций в экономике.

Дальнейшему укреплению ресурсной базы банков будет способствовать совершенствование системы обязательного коллективного гарантирования (страхования) вкладов (депозитов) физических лиц и создание фонда гарантирования обязательств банков по межбанковским кредитам.

Росту кредитования реального сектора экономики будет способствовать: расширение практики вексельного рефинансирования банков, кредитуемых устойчивые в финансовом отношении предприятия; функционирование Банка Развития; активизация финансового лизинга; деятельность кредитных товариществ, а в сфере жилищного строительства - деятельность образованной в декабре 2000 года Казахстанской ипотечной компании, которая будет проводить операции по покупке ипотечных кредитов у банков второго уровня.

Развитие мониторинга реального сектора экономики дает возможность значительно повысить эффективность денежно-кредитной политики

Национального Банка за счет усиления ее ориентированности на потребности реального сектора экономики.

2.4. Угрозы

В силу того, что тенденции экономического развития Казахстана во многом определяются изменениями, происходящими в российской экономике, одной из возможных угроз для нашей страны может стать макроэкономическая неустойчивость в России.

В течение ближайших лет сохранится сильная зависимость экономики Казахстана от изменения мировых цен на сырье. С ожидаемым ростом экспорта сырья в ближайшее десятилетие наша экономика в условиях режима свободно плавающего обменного курса тенге может столкнуться с реальной проблемой - значительным укреплением курса национальной валюты, что будет иметь своим следствием "голландскую болезнь", когда стагнирует сектор реальной экономики, ориентированный на внутренний рынок.

Невысокая емкость внутреннего финансового рынка не позволит ему поглотить значительный приток иностранной валюты без ущерба для макроэкономической устойчивости.

Допуск иностранных участников на внутренний финансовый рынок, особенно краткосрочного спекулятивного капитала, повышает степень уязвимости экономики перед лицом возможных мировых экономических кризисов.

3. Стратегические задачи

Денежно-кредитная политика будет направлена на решение следующих задач :

- поддержание низкого уровня инфляции;
- проведение валютной политики, не допускающей переоценки курса тенге;
- обеспечение устойчивого развития банковской системы и страхового рынка;
- содействие дальнейшему росту ресурсной базы банков и расширению кредитования реального сектора экономики;
- обеспечение устойчивости и дальнейшего развития платежной системы.

4. Стратегия действий

4.1. Поддержание низкого уровня инфляции

Одной из составляющих монетарной политики является определение допустимого уровня инфляции, не препятствующего экономическому росту. Чрезмерно жесткая антиинфляционная политика в переходной экономике с многочисленными структурными барьерами, делающими конкуренцию несовершенной, вызывает ненужную напряженность в стране, приводит к росту

неплатежей, падению производства. Таким образом, есть все основания считать, что сдерживание инфляции в пределах 10% не будет противоречить поставленным целям, а именно достижению к 2007 году уровня ВВП 1990 года и дальнейшего 7%-ного роста ВВП.

В связи с этим основной целью денежно-кредитной политики будет поддержание годовой инфляции в пределах от 5 до 10%, что будет способствовать достижению экономикой страны максимальных темпов экономического роста. Темпы роста годовой инфляции, выходящие за указанные пределы, как показывает мировой опыт, снижают темпы реального роста экономики.

Более высокие темпы инфляции могут оказать негативное влияние на темпы реального уровня производства в силу снижения эффективности выполнения национальной валютой функций масштаба цен и средства накопления. Более низкие темпы инфляции оказывают угнетающее воздействие на экономическую активность в результате снижения в экономике избытка денежных ресурсов, необходимых для безболезненной структурной перестройки экономики.

Достижение темпов среднегодовой инфляции в пределах от 5 до 10% будет обеспечиваться регулированием уровня денежной базы с использованием всех имеющихся у Нацбанка инструментов денежно-кредитной политики. Но при этом экономическая политика Правительства должна быть также ориентирована на такие уровни инфляции.

В этом же направлении Нацбанком будут осуществляться меры и по развитию безналичного денежного оборота.

4.2. Проведение валютной политики, не допускающей переоценки курса тенге

Валютная политика Казахстана должна обеспечивать защиту денежной системы государства и экономики в целом от негативных последствий резких колебаний обменного курса тенге. Объективно определенный обменный курс национальной валюты является фундаментальной основой, обеспечивающей макроэкономическую стабильность государства.

В связи с этим основным приоритетом государства в сфере валютного регулирования должен стать выбор курсовой политики, не допускающей переоценки курса национальной валюты и не оказывающей негативного влияния на конкурентоспособность отечественного производства в условиях постоянно меняющейся мировой конъюнктуры.

Повышение мировых цен на сырье и проведенная в апреле 1999 года девальвация тенге способствовали росту добывающих и некоторых импортозамещающих отраслей и оживлению экономики государства. Политика обменного курса должна адекватно реагировать на изменения мировых цен,

условия внешней торговли, создавая тем самым фундамент для развития внутренней экономики. Строго придерживаясь этой политики в сочетании с такими факторами, как использование новых технологий, оборудования, повышение качества труда, государство сможет выйти на траекторию ускоренного развития.

В течение пяти последующих лет предполагается сохранение свободно плавающего обменного курса тенге, который предполагает адекватность девальвации изменениям уровня инфляции внутри страны и за рубежом, что будет способствовать сохранению ценовой конкурентоспособности казахстанских товаров на внешних рынках и тем самым укреплению складывающихся благоприятных экономических позиций и созданию предпосылок для будущего успешного развития Казахстана.

Сохранение данного валютного режима продиктовано тем, что еще не устранена сырьевая направленность производства и, естественно, экспорта, т.е. сохраняется высокая уязвимость экономики страны от изменения мировых цен на сырье. Кроме того, во внешнеторговом обороте страны высока доля России, поэтому развитие экономики будет зависеть от ситуации в России.

Если эти зависимости экономики будут преодолены, то, конечно, возникнет необходимость изменения валютного режима управления обменным курсом национальной валюты.

Здесь возможны несколько вариантов нового валютного режима:

- привязка к "корзине валют" (доллар США, евро, иена, российский рубль и т.п.);

- переход к единой валюте в рамках: Евразийского экономического сообщества или всего СНГ, центрально-азиатских республик (Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан), а также союза с одной из соседних стран (Кыргызстан).

В то же время поддержание конкурентоспособности экономики не может решаться только за счет курсовой политики. Основную роль в этом должны выполнять меры по повышению производительности труда, качества продукции, структурной перестройке экономики в направлении увеличения выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью, а также диверсификации экспорта.

4.3. Обеспечение устойчивого развития банковской системы и страхового рынка

Развитие международного аспекта банковской деятельности требует наличия стабильной и устойчивой банковской системы, повышения культуры банковского дела и качества регулирования деятельности банков второго уровня, поэтому должна быть обеспечена финансовая устойчивость банковской системы.

Для этого будет проводиться дальнейшее совершенствование пруденциального регулирования деятельности банков, укрепление механизма гарантирования вкладов населения, а также обеспечиваться институциональное развитие финансовой системы в целом. Будут введены рекомендации по управлению рисками банковской деятельности и усовершенствованы методы надзора на консолидированной основе.

С ростом глобализации и интеграции мировой экономики возрастает роль банков как финансовых центров нового мирового порядка. Во многих странах наблюдается тенденция укрупнения банков. Основная цель укрупнения - концентрация капитала и стремление создать комплексную организацию, способную конкурировать на мировом рынке капитала. Укрупнение может происходить как за счет слияния и консолидации финансовых институтов, так и за счет их естественного роста.

Несмотря на постепенное укрупнение банковских институтов, задача, связанная с созданием разветвленной банковской сети, для государства должна являться одной из приоритетных. Поэтому по мере развития финансовой системы на рынке ожидается появление новых специализированных кредитных учреждений с особыми задачами (ипотечных, развития и жилищного строительства) и дальнейшее развитие существующих небанковских финансовых организаций.

Для предоставления качественных финансовых услуг населению в регионах будет сформирована почтово-сберегательная система. Она также позволит расширить предоставление финансовых услуг населению, особенно в сельской местности, и создать благоприятные условия для притока новых сбережений в финансовый сектор. Поэтому важно совершенствовать нормативную правовую базу для развития сектора организаций, осуществляющих отдельные виды банковских операций, в том числе системы почтово-сберегательных учреждений, содействовать созданию новых финансовых инструментов.

Таким образом, финансовый рынок Казахстана будет представлен не только банками, занимающимися обслуживанием более крупных клиентов, но и небанковскими финансовыми учреждениями, деятельность которых будет тесно связана со средней и мелкой клиентурой. В связи с этим ожидается повышение качества и расширение спектра оказываемых населению и предприятиям банковских услуг, в том числе за счет внедрения новых банковских технологий. Ожидается укрепление филиальной сети банков в регионах, что обеспечит широкую доступность банковских услуг.

Создание фонда гарантирования обязательств банков по межбанковским кредитам также будет способствовать устойчивой работе банков.

Предусматривается ускоренное развитие страхового рынка страны. Создание

современной национальной страховой индустрии требует разработки и поэтапной реализации мер по подъему рынка страховых услуг на качественно новый уровень. В связи с этим основные аспекты и направления развития страховой индустрии Казахстана более подробно отражены в Государственной программе развития страхования в Республике Казахстан на 2000-2002 годы. По мере реализации данной программы будут определены новые задачи и мероприятия, которые будут способствовать расширению функций страховых организаций и усилению роли страхового рынка в развитии финансовой системы страны.

4.4. Содействие дальнейшему росту ресурсной базы банков и расширению кредитования реального сектора экономики

Устойчивое функционирование банковской системы страны, совершенствование системы защиты вкладов населения в банках приведут к постепенному росту ресурсной базы банков и укреплению их кредитного потенциала. В этом же направлении будет действовать и созданная ипотечная компания, что приведет к расширению ресурсной базы банков за счет привлечения денежных средств институциональных инвесторов (пенсионные и страховые фонды), а также создания фонда межбанковского страхования депозитов.

В этих условиях эффективное использование финансовых ресурсов представляется наиболее важным, поэтому необходима реализация следующих условий, стимулирующих поступление финансовых ресурсов в реальный сектор экономики:

- эффективная деятельность специализированного Банка Развития для концентрации государственных ресурсов на приоритетных для развития экономики страны направлениях;
- развитие и совершенствование различных механизмов кредитования реального сектора экономики, учитывающих оптимальное распределение риска невозврата денег;
- продолжение работы по совершенствованию мониторинга реального сектора экономики и усиление ориентированности денежно-кредитной политики на потребности реального сектора экономики;
- совершенствование и развитие в стране системы ипотечного кредитования и строительных сбережений;
- активное развитие финансового лизинга в регионах;
- расширение сети небанковских финансовых организаций, в том числе кредитных товариществ, в регионах;
- создание равных условий для деятельности отечественных и иностранных инвесторов;

- создание благоприятных условий для инвестиций в приоритетные отрасли экономики, т.е. предоставление льгот и преференций (см. Раздел III. Промышленно-технологическая политика);

- дальнейшее развитие фондового рынка (см. Раздел IX. Инвестиционная политика) и т.д.

4.5. Обеспечение устойчивости и дальнейшего развития платежной системы

Повышение технического уровня и организации платежной системы будет направлено на приведение в соответствие с международными стандартами, предъявляемыми к платежным системам.

В целях расширения спектра предоставляемых банками услуг, развития безналичных платежей, а также повышения прозрачности операций в розничной торговле будет сформирована национальная система платежных карточек.

Будут приниматься меры по предотвращению рисков в платежных системах: строительство резервного центра платежной системы для обеспечения бесперебойного ее функционирования, увеличения ее мощности и повышения уровня безопасности.

Раздел VIII

Налогово-бюджетная политика

1. Цель

Достижение баланса интересов государства и хозяйствующих субъектов в их финансовых взаимоотношениях с целью обеспечения необходимых объемов поступлений в доход государственного бюджета для выполнения государством своих задач и формирование устойчивой бюджетной системы, социально-экономических приоритетов в целях поддержания единства стратегического и бюджетного планирования Республики Казахстан.

2. Анализ ситуации

2.1. Сильные стороны

Сегодня в Казахстане имеются некоторые успехи в налоговой системе, исполнении бюджета, достигнута стабилизация основных макроэкономических показателей. Сделаны значительные шаги по созданию эффективной бюджетной системы.

Согласно отчетным данным за 1999 год поступления в государственный бюджет составили 19,8% к ВВП, расходы и кредитование - 23,2% к ВВП.

Дефицит госбюджета составил 3,5% к ВВП и снизился на 0,7% по сравнению с 1998 годом. В 2000 году, по отчетным данным (без отчетного периода), поступления в государственный бюджет составили 23,1% от ВВП, расходы и кредитование - 23,0% от ВВП с незначительным профицитом госбюджета в 0,1% к ВВП.

Казахстан одним из первых государств СНГ принял закон о налогах. Принятие его в 1995 году сыграло значительную роль в становлении финансовой системы республики, структурировании всех обязательных платежей в бюджет, определении способов начисления и взимания налогов.

Успешно проведены процессы реформирования в системе государственных доходов, концентрации в пределах одного ведомства всех фискальных органов, связанных вопросами контроля за поступлением средств государственного бюджета.

Проводится работа по совершенствованию налогового законодательства. Принят новый Налоговый кодекс, учитывающий перспективы развития экономики и направленный на создание благоприятной среды оптимального сочетания интересов государства и налогоплательщиков, объединение всех нормативно-правовых актов в рамках одного законодательного акта.

С целью уменьшения налоговой нагрузки в 2001 году снижены ставки налога на добавленную стоимость до 16% и социального налога до 21%.

Приняты меры по созданию эффективной системы расходов. На должном уровне поставлена работа Казначейства. Одним из первых среди стран СНГ Казахстан добился своевременного и целевого финансирования бюджетных программ через систему казначейства.

Созданы Национальный фонд Республики Казахстан и Банк Развития Казахстана.

Внедрена новая бюджетная классификация доходов и расходов, отвечающая требованиям мировых стандартов.

Выполнены важные мероприятия по усовершенствованию системы расходов.

Начиная с 1999 года, все внебюджетные фонды были упразднены, а их доходы и расходы были консолидированы в государственный бюджет. Также

приняты меры по совершенствованию механизма предварительного контроля, введен учет регистрации обязательств государственных учреждений. Также исключена многолетняя практика предоставления неподъемного для бюджета количества натуральных льгот определенным категориям населения республики путем замены их денежной компенсацией отдельным категориям граждан. Бюджеты всех уровней утверждаются на уровне бюджетных программ, а выделение средств из бюджета осуществляется на выполнение бюджетных программ, а не на финансирование отдельных министерств и ведомств.

В рамках совершенствования процесса управления доходами государственного бюджета в 1999 году внесены изменения в бюджетное законодательство по вопросам управления государственными финансами.

1999 года определил новые механизмы межбюджетных отношений.

В результате проведенного функционального анализа государственного сектора организации, финансируемые из государственного бюджета, разделены на государственные учреждения и государственные предприятия. Внесены соответствующие изменения в гражданское и бюджетное законодательство. Начиная с 1999 года, некоторые государственные функции переданы в конкурентную среду и выполняются в форме оказания услуг государству. Бюджетные программы по реализации таких функций выполняются в форме государственного заказа.

2.2. Слабые стороны

Крупные иностранные компании, действующие в Казахстане, зачастую в нарушение налогового законодательства уклоняются от уплаты налогов, что отмечается даже международными организациями.

Слабо проводится работа по погашению задолженностей в бюджет, хотя именно здесь имеются значительные резервы для увеличения поступлений.

Требуется изменение порядка предоставления налоговых отсрочек по платежам в бюджет, так как в настоящее время руководитель налогового органа по согласованию с руководителем соответствующего финансового органа вправе предоставить отсрочку по уплате налогов.

Крайне затруднена защита прав налогоплательщиков через обычные суды по причине их перегруженности и отсутствия у судей специальных знаний.

Серьезный экономический ущерб наносит государству возможность ввоза товаров на территорию Казахстана из сопредельных государств помимо таможенного контроля.

При ежегодном росте объема ВВП остается в целом низким объем госбюджета, составляющий менее 25% от ВВП. При таком уровне расходов государственный бюджет не полностью обеспечивает исполнение всех функций государства.

Ключевой проблемой межбюджетных отношений остается незавершенность децентрализации бюджетной системы.

Бюджетная несбалансированность усугубляется недостаточно четким разграничением полномочий бюджетов.

Существует диспропорция между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией бюджетных полномочий.

Сложившиеся в настоящее время условия осложняют децентрализацию бюджетной системы. Прежде всего это связано с сохранением представлений о

администраторов бюджетных программ и их подведомственных учреждений, а также за счет несвоевременно проводимых конкурсов на приобретение товаров и услуг.

Проведенные конкурсы часто определяют победителей из одного источника со ссылкой на отсутствие других потенциальных поставщиков.

Экономия бюджетных средств, образованных за счет конкурсного определения поставщика товаров и услуг, остается непрозрачной.

Требования в отношении обслуживания исполнения местных бюджетов территориальными органами Казначейства не полностью обеспечивают рациональное и эффективное использование средств.

Остаются высокими консультационные расходы, связанные с заимствованием средств из зарубежных источников.

2.3. Возможности

Расширение базы налогообложения за счет роста производства и улучшения налогового администрирования.

Снижение ставок некоторых налогов.

Упрощение системы налогообложения.

Формирование устойчивой системы межбюджетных отношений при сопутствующем четком определении стабильных доходных источников.

Наличие содействия со стороны международных организаций, изучение и внедрение зарубежного опыта.

2.4. Угрозы

Деградация социально-экономической сферы государства.

Несовершенство налогового законодательства и налогового администрирования не способствует повышению платежной дисциплины.

Множество видов сборов и других обязательных платежей и процедур их взимания усложняет налоговую систему.

Региональные диспропорции в социальном развитии.

Рост государственного долга.

3. Стратегические задачи

Основными стратегическими задачами на период 2001-2010 годы в области налогово-бюджетной политики станут:

- обеспечение стабильности налоговой системы;
- обеспечение роста налоговых поступлений в бюджет до уровня 30% ВВП;
- совершенствование налогового законодательства;
- систематизация налоговых льгот;
- обеспечение эффективного государственного контроля за внешнеэкономической деятельностью предприятий;
- реализация принципов бюджетной децентрализации;

- осуществление ориентации бюджетной политики на развитие социально-экономической сферы государства во взаимосвязи со стратегией развития ;

- усовершенствование системы межбюджетных трансфертов;
- достижение стабилизации и постепенного сокращения государственного долга по отношению к ВВП ;
- усовершенствование системы бюджетного планирования;
- обеспечение прозрачности бюджета.

4. Стратегия действий

4.1. Обеспечение стабильности налоговой системы

Необходимо в законодательном порядке закрепить принцип стабильности налогового законодательства, поскольку частые изменения, вносимые в налоговое законодательство, отрицательно влияют на экономическую среду в стране .

По мере укрепления финансово-банковской системы, аграрного сектора экономики, становления малого предпринимательства как среднего класса общества, укрепления экономической основы социальной сферы необходимо принять новую редакцию Налогового кодекса.

С укреплением доходной части и ростом возможностей государственного бюджета необходимо от политики самовывживания населения и предоставления налоговых льгот отдельным секторам экономики перейти к усилению роли прямой поддержки государством социально уязвимых слоев населения, а также неэффективных, но имеющих большое социальное значение секторов экономики.

4.2. Обеспечение роста налоговых поступлений в бюджет до уровня 30% ВВП

Рост налоговых поступлений в государственный бюджет будет обеспечиваться за счет улучшения налогового администрирования и неукоснительного соблюдения норм налогового законодательства.

В ближайшие годы уровень налоговых и неналоговых поступлений в государственный бюджет по отношению к ВВП достигнет 30%, учитывая, что с каждым десятилетием доля ВВП, распределяемая во всех развитых странах, закономерно растет и приближается к 50% ВВП.

4.3. Совершенствование налогового законодательства

В перспективе через 5-7 лет в налоговой системе будут проведены реформы по следующим направлениям :

- будет преобразован социальный налог, имеющий значительное сходство по системе обложения с индивидуальным подоходным налогом, во взносы в фонды

государственного страхования. В этом случае плательщики взносов будут знать, на какие цели используются средства фондов в отличие от социального налога, который в бюджете обезличивается (см. Раздел IX. Инвестиционная политика);

- будут введены в действие механизмы, обеспечивающие невозможность и невыгодность уклонения от налоговых платежей, в том числе за счет всеобщего декларирования доходов физических лиц и усиления налогообложения лиц с наиболее высокими доходами, что значительно улучшит положение дел со сбором налогов с этой категории налогоплательщиков;

- для расширения базы налогообложения и более равномерного распределения налоговой нагрузки на реальный сектор экономики будет рассмотрена целесообразность введения налога с розничных продаж, являющегося в мировой практике важным источником доходов для местных бюджетов.

4.4. Систематизация налоговых льгот

Принципиальное значение имеет вопрос равномерного и справедливого распределения налоговой нагрузки на всех налогоплательщиков. Необходимо сформировать целенаправленную единую систему льгот, стимулирующую деловую активность в приоритетных отраслях.

Ликвидируются необоснованные индивидуальные налоговые льготы, нарушающие принцип справедливости налоговой системы в отношении тех налогоплательщиков, которые не пользуются налоговыми привилегиями, поскольку льготный налоговый режим для одних налогоплательщиков неизбежно означает дополнительное налоговое бремя для других.

4.5. Обеспечение эффективного государственного контроля за внешнеэкономической деятельностью предприятий

Рост внешнеторговой деятельности казахстанских лиц, активные преобразования во внешнеэкономической деятельности повышают роль таможенных органов Республики Казахстан в обеспечении экономической безопасности на таможенной границе, заслона контрабанде, взысканий в полном объеме таможенных платежей и налогов.

Повышение качества таможенного администрирования будет обеспечено введением единой автоматизированной информационной системы таможенной службы республики.

Наряду с этим необходимо реформировать систему оплаты труда сотрудников таможенных служб, в особенности непосредственно в пунктах пропуска на таможенной границе, поскольку именно низкая оплата труда является причиной некачественного таможенного контроля, и, как следствие, увеличения коррумпированности сотрудников таможенных служб.

4.6. Реализация принципов бюджетной децентрализации

Н е о б х о д и м о :

- создать эффективную систему межбюджетных отношений путем обеспечения максимальной самостоятельности местных бюджетов;
- достичь четкого законодательного разграничения расходных полномочий и ответственности по расходам;
- разработать и принять Бюджетный кодекс Республики Казахстан, который обеспечит единую правовую норму составления, утверждения и исполнения б ю д ж е т о в ;
- закрепить налоги и сборы за определенными уровнями государственного б ю д ж е т а ;
- создать эффективную систему трансфертов;
- обеспечить самостоятельность регионов в определении приоритетов социально-экономического развития в рамках общегосударственной стратегии развития и расходовании бюджетных средств в соответствии с ними.

4.7. Осуществление ориентации бюджетной политики на развитие социально-экономической сферы государства во взаимосвязи со стратегией развития

Предусматривается создание новой структуры республиканского бюджета, разделенного на текущий и бюджет развития.

Из текущего бюджета Республики Казахстан (далее - текущий бюджет) финансировать текущие расходы функциональных групп и обслуживание государственного долга.

Расходная часть текущего бюджета формируется на основе бюджетных программ с указанием конкретных целей.

Основным приоритетом расходов текущего бюджета станут расходы на социальную сферу.

Расходы на образование будут доведены до 8% ВВП, на здравоохранение - 4% ВВП, на социальное обеспечение и социальную помощь - 9% ВВП, на оборону - 1% ВВП.

К 2010 году расходы государственного бюджета достигнут порядка 30% к ВВП. Государственные расходы в европейских странах увеличились в среднем с 34,5% ВВП в 1970 г. до 46,6% в 1997 г. В настоящее время аналогичные показатели по США и Японии - 34% и 35% ВВП, соответственно.

Бюджет развития Республики Казахстан (далее - бюджет развития) станет составной частью республиканского бюджета, формируемой в составе капитальных расходов и используемой для финансирования инвестиционных программ (см. Раздел IX. Инвестиционная политика).

Бюджетом развития будет обеспечиваться финансирование расходов

ресурсами ;

- распределение ресурсов между центральными и местными органами управления осуществить адекватно их задачам;

- непрерывность в финансировании государственных услуг и эффективное финансовое планирование.

4.11. Обеспечение прозрачности бюджета

Следует достичь четкой и ясной информации о бюджетном финансировании.

Принцип открытости бюджетного финансирования будет осуществлен:

- опубликованием законодательных и нормативных документов;
- опубликованием годовых финансовых и оперативных докладов и отчетов (администраторами бюджетных программ);
- опубликованием исчерпывающей информации о государственных финансах

Для оценки эффективности осуществляемых расходов будет усилен контроль за использованием бюджетных средств.

Мониторинг расходования средств будет осуществлен по жесткой и усовершенствованной системе.

Как внутренний, так и внешний аудит играют важную роль, так как они не только позволяют выявить случаи растрат и фальсификаций, но и способствуют проведению структурных реформ. Объективный аудит помогает определить излишние факторы и распространить нововведения и лучший практический опыт.

Будет продолжена работа по совершенствованию законодательной базы для развития системы внутреннего и внешнего аудита государственного сектора.

Необходимо достичь определения оценки эффективности, выявить устаревшие положения, применение которых становится сложным и дорогостоящим, а также скорректировать ранее разработанные реформы.

Усилится контроль за проведением конкурсов на поставку необходимых товаров и услуг для бюджетной сферы.

Будет усилена роль Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Раздел IX

Инвестиционная политика

1 . Ц е л ь

Достижение высокого уровня внутренних и внешних инвестиций, направляемых в приоритетном порядке на развитие конкурентоспособных,

высокотехнологичных и наукоемких производств, в целях обеспечения устойчивого экономического роста.

2. Анализ ситуации

Одной из главных стратегических задач в Казахстане всегда являлось привлечение в страну прямых и "портфельных" инвестиций, позволяющих реализовать программы экономического роста.

Достижение прогнозируемых высоких темпов роста ВВП на уровне 5-7% годовых невозможно без значительного увеличения объема финансовых ресурсов, направляемых на развитие экономики.

Текущий объем государственных и частных инвестиций в экономику недостаточен для удовлетворения быстро растущих потребностей современной экономики. Объем инвестиций в основной капитал составляет в настоящее время не более 18-19% от ВВП, в то время как стране необходимы объемы инвестиций, вдвое превышающие существующий уровень.

2.1. Сильные стороны

Проводимая в настоящее время инвестиционная политика характеризуется рядом положительных моментов, среди которых следует отметить сохранение в целом благоприятного инвестиционного климата для привлечения иностранных инвестиций, создание и развитие рынка ценных бумаг, формирование новых институциональных инвесторов, усиление роли банков в кредитовании экономики.

2.1.1. Иностранные инвестиции

Казахстан занимает лидирующее положение по объему привлекаемых иностранных инвестиций на душу населения среди стран СНГ. Ежегодный суммарный объем прямых иностранных инвестиций сохраняется в среднем на уровне 8% от ВВП.

Благоприятный инвестиционный климат в Казахстане достигается путем:

- сохранения политической стабильности и предсказуемости;
- поддержания стабильности валюты;
- проведения политики приверженности реформам, направленным на рыночные преобразования, и создания демократического правового государства, интегрированного в мировую экономику.

2.1.2. Банковский сектор

Сформирована устойчивая банковская система.

Введение в действие механизма обязательного коллективного страхования (гарантирования) вкладов (депозитов) физических лиц и института банковской тайны позволило повысить доверие к банковской системе.

Увеличивается ресурсная база коммерческих банков.

2.1.3. Рынок ценных бумаг

Немаловажное значение в республике придается развитию рынка ценных бумаг как эффективного механизма для перераспределения внутренних и внешних финансовых ресурсов на развитие производственных секторов экономики.

Сформирован развитый рынок государственных ценных бумаг, и получает развитие рынок негосударственных ценных бумаг.

Были сформированы базовая правовая и институциональная инфраструктура рынка ценных бумаг; функционирующая техническая инфраструктура рынка ценных бумаг соответствует международным стандартам осуществления депозитарной и расчетно-клиринговой деятельности.

В 1999 году казахстанское законодательство по вопросам корпоративного управления было признано международными экспертами как одно из лучших в странах Центральной и Восточной Европы, СНГ и Прибалтики.

В 2000 году начал успешно функционировать первичный рынок корпоративных облигаций, ставших альтернативой банковскому кредитованию как способу финансирования.

Получает развитие рынок страхования. Изменения, внесенные в страховое законодательство, устанавливают организационно-правовую форму страховых организаций в форме акционерных предприятий. С принятием нового закона о страховой деятельности будут созданы возможности для расширения деятельности страховых организаций в сфере привлечения страховых резервов и их инвестиционных возможностей.

Внедрение системы строительных сбережений и ипотечного кредитования позволит стимулировать дополнительный приток инвестиций в развитие жилищного строительства. Кроме того, на фондовом рынке появится новый финансовый инструмент - ипотечная облигация.

2.1.4. Внутренние сбережения

Появление на рынке ценных бумаг новых институциональных инвесторов - накопительных пенсионных фондов - позволило институционализировать механизм мобилизации внутренних сбережений. При дальнейшем совершенствовании политики пенсионного обеспечения накопительные пенсионные фонды станут крупнейшими национальными институциональными инвесторами, аккумулирующими деньги граждан.

2.2. Слабые стороны

Вместе с тем следует отметить наличие ряда слабых сторон в сложившейся инвестиционной ситуации, преодоление которых необходимо для улучшения ситуации с инвестициями в стране.

2.2.1. Иностранные инвестиции

Иностранный капитал не способствует развитию производственного сектора, поскольку практически полностью направляется в добывающие сектора экономики, в основном в нефтедобывающую и металлургическую отрасли. Кроме того, анализ структуры инвестиций показывает, что иностранные инвесторы вкладывают большую часть денег в оборотные средства или основные средства недолгосрочного пользования.

Политика стимулирования притока иностранных инвестиций привела к тому, что отечественные и иностранные инвесторы были поставлены в неравные условия.

Негативное воздействие на развитие казахстанской экономики оказывает продолжающийся отток капитала из страны.

Существует ряд факторов, препятствующих увеличению объема привлекаемого иностранного капитала, среди которых можно выделить:

- низкую деловую активность на казахстанском рынке;
- нечеткость законодательства и регулирующих мер;
- низкую ликвидность финансовых средств, обостряемую кризисом платежей;
- острую нехватку достоверной информации.

Кроме того, слабая роль государства создала возможности для распространения коррупции и злоупотреблений, неисполнения контрактных условий; не обеспечивается защита прав интеллектуальной собственности.

2.2.2. Инвестиции в основной капитал

Вследствие низкой инвестиционной активности основной капитал реального сектора экономики сильно устарел, происходит техническая деградация практически всех отраслей экономики. При существующем уровне инвестиций в основной капитал в размере 18-19% от ВВП в ближайшие годы возможно полное выбытие основного капитала из-за его физического износа.

Амортизационные отчисления предприятий не выполняют функцию воспроизводства основных производственных средств и используются не по назначению. Многие предприятия были приобретены иностранными инвесторами по цене значительно меньше остаточной стоимости производственных мощностей. Однако при этом новые собственники предприятий пользуются возможностью проведения амортизационных вычетов из налогооблагаемой прибыли наравне с другими предприятиями.

2.2.3. Банковский сектор

Значительный рост объемов вкладов населения вызвал рост объема кредитов банков реальному сектору экономики, но в то же время из-за высоких рисков объемы кредитования банками не соответствуют потребностям реального сектора экономики.

В кредитном портфеле банков преобладают краткосрочные кредиты.

Высокие процентные ставки по кредитам делают банковские кредиты труднодоступным источником средств для малого и среднего бизнеса.

В разрезе отраслей экономики преобладают кредиты торговому сектору.

2.2.4. Рынок ценных бумаг

Основными участниками фондового рынка в настоящее время выступают банки и крупнейшие компании, в то время как малые и средние предприятия испытывают трудности в доступе на фондовый рынок.

Низкая конкурентоспособность промышленного сектора казахстанской экономики препятствует полноценному развитию фондового рынка.

Участники фондового рынка не заинтересованы в долгосрочных вложениях.

Казахстанский фондовый рынок развивается прежде всего как первичный рынок облигаций. Вторичный рынок облигаций практически отсутствует, поскольку инвесторы (в первую очередь, компании по управлению пенсионными активами) предпочитают удерживать приобретенные облигации до погашения, а брокеры-дилеры не могут поддерживать достаточных объемов вторичных сделок в силу своей относительной финансовой слабости. Размещение акций посредством фондового рынка еще не производится. Объемы же вторичного рынка акций в основном формируются за счет сделок, совершаемых в результате смены собственников казахстанских предприятий.

Объем предлагаемых на фондовом рынке негосударственных корпоративных ценных бумаг казахстанских эмитентов явно недостаточен для удовлетворения спроса со стороны инвесторов, прежде всего институциональных.

Казахстанские акционерные предприятия не используют возможности фондового рынка для привлечения дополнительных финансовых ресурсов. Иностранные компании предпочитают работать в Казахстане в форме товариществ с ограниченной ответственностью и не желают акционироваться, поскольку заинтересованы в сохранении контроля над своими компаниями. Среди причин отказа казахстанских эмитентов от выхода на открытый фондовый рынок следует отметить нежелание компаний раскрывать финансовую информацию и допускать к управлению предприятием внешних акционеров.

Кроме слабого предложения негосударственных ценных бумаг существует проблема их привлекательности для инвесторов. Ключевой проблемой корпоративного управления остается отсутствие достаточной прозрачности, отвечающей международным стандартам.

Вследствие недостаточно эффективной системы контроля за акционерными обществами у последних отсутствует платежная дисциплина в части выплаты дивидендов, в том числе по привилегированным акциям. Таким образом, нарушаются права акционеров, не владеющих контрольным пакетом акций.

Кроме того, акционерными обществами допускаются нарушения законодательно установленных норм по раскрытию информации о своей деятельности, что не позволяет инвесторам оценивать их инвестиционную привлекательность.

Состав инвесторов на фондовом рынке пока что не сбалансирован. На рынке облигаций доминируют компании по управлению пенсионными активами.

2.2.5. Внутренние сбережения

Слабо реализуется имеющийся в стране потенциал внутренних сбережений. Нарушена связь между финансовым рынком и населением как поставщиком ресурсов на финансовый рынок, что обусловлено наличием недоверия населения к финансовым институтам, неосведомленностью и неготовностью населения к использованию различных способов наращивания капитала.

Создание пенсионных фондов как полноценных институциональных инвесторов должно было положить начало институту коллективного инвестирования в Казахстане. К сожалению, в настоящее время лишь незначительная часть пенсионных активов используется для инвестирования в производственный сектор экономики.

Большая часть аккумулированных пенсионными фондами активов используется для финансирования дефицита бюджета путем вложения в государственные ценные бумаги. Подобная инвестиционная политика пенсионных фондов обусловлена и тесно связана с существующим уровнем развития казахстанского фондового рынка, не способного предложить равнозначные по доходности и надежности ценные бумаги.

Созданию в стране добровольных механизмов мобилизации сбережений населения, таких как инвестиционные фонды, препятствуют относительно низкий средний уровень доходов на душу населения, малая численность населения и разбросанность по большой территории, что завышает себестоимость привлечения накоплений населения и затрудняет окупаемость дорогостоящей инфраструктуры инвестиционных фондов.

2.2.6. Государственные инвестиции

Если рассматривать государственные инвестиции, то их недостаточно для финансирования даже имеющих жизненное значение для страны проектов. Действующая в настоящее время Программа государственных инвестиций практически не предусматривает средств для кредитования предприятий в приоритетных отраслях экономики.

2.3. Возможности

Активная позиция государства в инвестиционной политике создаст возможности для увеличения объема инвестиций в экономику, позволит

задействовать механизмы для использования ликвидных средств в соответствии с промышленными целями путем стимулирования развития различных финансовых инструментов с конечной целью - развитие производств с высокой добавленной стоимостью.

Реализация идеи Национального фонда позволит повысить устойчивость Казахстана к негативным внешним факторам, а также создать новые капиталоемкие мощности для модернизации экономики.

2.4. Угрозы

Продолжение проведения пассивной инвестиционной политики поставит под угрозу выполнение прогнозов относительно высоких темпов экономического роста.

Без активного государственного вмешательства в инвестиционную политику будет происходить дальнейшее преобладание добывающих отраслей в экономике. Будущее страны будет поставлено в зависимость от наличия у нее запасов природных ресурсов.

Без должного государственного контроля будет продолжен процесс оттока капитала, в связи с ограниченностью финансовых возможностей существующих внутренних инвесторов фондовый рынок может оказаться под влиянием иностранных инвесторов.

3. Стратегические задачи

Из проведенного анализа существующей инвестиционной политики можно заключить, что финансирование развития производственного сектора экономики, являющегося основой экономического благополучия страны, не производится в достаточной мере.

Опыт экономического регулирования последних лет показал, что иностранные частные инвестиции никогда не пойдут на создание конкурентоспособных производств, выпускающих продукцию с высокой добавленной стоимостью, поскольку иностранный капитал не стремится создавать конкурентов собственному производству.

Ни иностранный, ни внутренний капитал не обеспечивают крупномасштабных долгосрочных инвестиций в реальный сектор экономики. Деятельность банковского сектора, фондового рынка, иностранных инвесторов направлена прежде всего на извлечение сиюминутной прибыли, в результате происходит отделение финансового капитала от производственного сектора, национальные интересы и приоритеты развития ставятся под угрозу.

Стратегия инвестиционной политики требует решения следующих задач:

- усиление роли государства в процессе привлечения и направления инвестиционных ресурсов на развитие реального сектора экономики с акцентом на реализацию потенциала внутренних сбережений;

- создание условий для становления фондового рынка как важного звена экономики, обеспечивающего организованное перемещение финансовых потоков от инвесторов к заемщикам;
- активизация кредитной деятельности банков в сфере реальной экономики;
- стимулирование притока иностранных инвестиций при соблюдении национальных интересов Казахстана и создание благоприятных условий для привлечения иностранных и отечественных инвесторов в приоритетные отрасли экономики.

4. Стратегия действий

4.1. Усиление роли государства в процессе привлечения и направления инвестиционных ресурсов на развитие реального сектора экономики с акцентом на реализацию потенциала внутренних сбережений

4.1.1. Государственная инвестиционная политика

Как показывает мировой опыт, структурная перестройка экономики невозможна без проведения целенаправленной государственной научно-технической, промышленной и инвестиционной политики, стимулирующей развитие высоко технологических и наукоемких производств.

В современных условиях усиление государственной инвестиционной политики должно произойти и в Казахстане. Государство должно стать главной движущей силой развития экономики. Только государство сможет дать толчок развитию инвестиционных процессов и осуществлять крупные инвестиции в долгосрочные проекты внутри страны. Роль государства должна заключаться не только в создании условий для развития частного предпринимательства, но и в создании специализированных институтов и механизмов для направления имеющихся свободных ресурсов на поднятие реального сектора экономики.

Государственная инвестиционная политика будет в первую очередь направлена на развитие и поддержку производств, ориентированных на экспорт продукции более высокой степени готовности, способной составить конкуренцию импортным товарам и вытеснить их на внутреннем рынке.

Для осуществления активной государственной инвестиционной политики необходимо создание специальных организационных форм поддержки инвестиционных программ. Для наиболее рационального построения системы государственных инвестиций, наряду с уже действующим Национальным фондом, требуется развивать и такие государственные финансовые институты, как бюджет развития и государственные кредитные организации развития.

4.1.2. Бюджет развития

Государственные расходы должны быть разделены на текущие и капитальные. Для этого необходимо выделение в республиканском бюджете отдельного

раздела - бюджета развития, предназначенного для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

В связи с тем, что реализация государственной инвестиционной политики зависит от достаточности финансовых ресурсов, остро встает вопрос о возможности бюджета обеспечить необходимый объем инвестиций.

В сложившейся ситуации назрела необходимость внесения изменений в государственную инвестиционную политику путем отказа от непрозрачной и неэффективной Программы государственных инвестиций (ПГИ) и перехода к разделению бюджета на текущий и капитальный с формированием бюджета р а з в и т и я .

Создание бюджета развития и концентрация в нем всех возможных ресурсов для осуществления государственных инвестиций позволит повысить эффективность государственного инвестирования.

Средства бюджета развития могут формироваться за счет льготных внешних займов, внутренних заимствований путем выпуска государственных ценных бумаг для инвестиционных целей, доходов от приватизации государственного имущества, части налоговых доходов.

Разделение государственного бюджета на текущий и инвестиционный важно с точки зрения того, что использование части налогов на инвестиционные цели в конечном счете приведет к увеличению налоговых поступлений.

Государственные ценные бумаги, предназначенные для инвестиционных целей, или государственные инвестиционные ценные бумаги, будут размещаться среди накопительных пенсионных фондов, страховых организаций, других институциональных инвесторов, а также аккумулировать средства почтово-сберегательной системы. Данные ценные бумаги смогут стать одним из самых привлекательных финансовых инструментов, что связано с минимальным риском потери капитала и доходов по нему. Кроме того, появление новых финансовых инструментов вызовет оживление на вторичном фондовом рынке. По мере развития негосударственных корпоративных ценных бумаг обращение государственных инвестиционных ценных бумаг будет сокращаться.

На текущий момент, когда темпы роста внешней задолженности опережают темпы роста ВВП, при проведении инвестиционной политики следует в первую очередь ориентироваться на собственные имеющиеся ресурсы и использовать их для инвестирования в отечественную экономику.

Механизм бюджета развития, формирующегося за счет привлекаемых средств внутренних институциональных инвесторов, позволит направить внутренние сбережения населения на финансирование реальных инвестиционных проектов.

Бюджет развития как часть республиканского государственного бюджета

должен содержать перечень статей, по которым будут использоваться его средства. В бюджет развития, помимо перечня предполагаемых к инвестированию в текущем финансовом году проектов, должны быть заложены резервы для оперативного финансирования непредусмотренных, но перспективных проектов. Разработку перечня проектов необходимо осуществлять посредством согласованного совместного участия потенциальных заемщиков, коммерческих банков, заинтересованных министерств и ведомств, Правительства.

4.1.3. Национальный фонд

Деятельность Национального фонда будет заключаться в аккумулировании сверхдоходов государства от деятельности по разработке, добыче и экспорту основных сырьевых ресурсов и дальнейшем их инвестировании на мировых финансовых рынках. Поскольку сырьевые запасы являются истощаемыми и невозполнимыми ресурсами, важно правильно распорядиться ожидаемыми финансовыми потоками от их добычи, переработки и реализации. Создание Национального фонда преследует цель стерилизации избыточных валютных поступлений, образования резервных активов на случай кризисных ситуаций в экономике, формирования накоплений для будущих поколений.

Средства Национального фонда будут формироваться за счет части налоговых поступлений и других обязательных платежей от деятельности хозяйствующих субъектов в сырьевом секторе экономики путем трансфертов из государственного бюджета.

Подобные трансферты должны осуществляться только при условии достижения профицита по текущим расходам бюджета. Это означает, что в ближайшие годы сверхдоходы государства от деятельности по добыче и экспорту сырьевых ресурсов должны направляться прежде всего на снижение дефицита по текущим расходам бюджета и расходам по обслуживанию государственного и гарантированного государством долга.

Вместе с тем бюджет развития будет формировать постоянный инвестиционный дефицит бюджета в результате ежегодных заимствований на внутреннем и внешнем рынке.

Средства Национального фонда будут инвестированы в широко диверсифицированный портфель ценных бумаг на мировых финансовых рынках. Для инвестирования во внутреннюю экономику будут использоваться средства с распределительного счета Национального фонда, сформированного за счет заработанного инвестиционного дохода.

4.1.4. Государственные кредитные организации развития (ГКОР)

Непосредственное инвестирование и кредитование предприятий будут осуществлять государственные кредитные организации развития (ГКОР).

ГКОР - это специализированные государственные институты, способствующие реализации государственной инвестиционной политики. Аккумулированные в бюджете развития средства будут распределяться среди ГКОР для дальнейшего их вложения в конкретные комплексные программы. Возможно создание ГКОР в сфере промышленности, сельского хозяйства, жилищного строительства, кредитования малого и среднего бизнеса, и н ф р а с т р у к т у р ы .

Данные финансовые институты развития могут быть организованы на основе и с учетом опыта уже существующих фондов, среди которых ЗАО "Аграрная кредитная корпорация", ЗАО "Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства", ЗАО "Фонд развития малого предпринимательства". Почти все фонды имеют разветвленную сеть областных филиалов, однако их деятельность до настоящего времени не принесла ощутимых результатов. В связи с этим возложение на уже действующие фонды функций государственных кредитных организаций целесообразно только после проведения их предварительной организационной и финансовой реструктуризации.

Особо следует отметить созданный Банк Развития Казахстана, который станет одним из основных проводников государственной инвестиционной политики .

Основная задача ГКОР будет заключаться в кредитовании нуждающихся в финансировании предприятий в приоритетных секторах экономики, разработке и осуществлении программ экономического оздоровления структурообразующих промышленных предприятий. Распределение средств бюджета развития должно осуществляться на принципах открытости, прозрачности, доступности и равноправия. Государственный инвестиционный портфель будет содержать как коммерчески окупаемые проекты, так и имеющие косвенный эффект окупаемости, но социально и политически значимые проекты.

ГКОР должны иметь возможность привлечения дополнительных кредитных ресурсов в рамках, устанавливаемых Правительством. Создание кредитных организаций обеспечит возможность концентрации ресурсов с достижением текущей ликвидности и доходности при активном и профессиональном управлении, направление адресных инвестиций в приоритетные отрасли с соответствующей квалифицированной экспертизой.

ГКОР будут контролировать целевое использование предоставленных кредитов для обеспечения возвратности средств по окупаемым проектам в установленные сроки, на основе постоянного тесного взаимодействия с предприятиями-заемщиками. Строгие процедуры выдачи кредитов и их постоянный дальнейший мониторинг позволят оперативно преодолевать риски, существующие в реальном секторе экономики. Для повышения эффективности и

возвратности государственных инвестиций условием кредитования государственными кредитными организациями может стать софинансирование проектов со стороны частных банков. Помимо осуществления инвестиционных и регулирующих функций, ГКОР могли бы оказывать реабилитационные и лизинговые услуги.

4.1.5. Другие пути привлечения внутренних сбережений

Дальнейшее развитие институциональных инвесторов, которые будут аккумулировать внутренние национальные сбережения, является необходимым условием для проведения государственной инвестиционной политики и формирования фондов бюджета развития. Помимо механизмов бюджета развития, накопительные пенсионные фонды и страховые организации будут иметь возможность кредитования реального сектора экономики путем расширения вложения своих активов в корпоративные ценные бумаги и акции казахстанских предприятий, прошедших листинг на Казахстанской фондовой б и р ж е .

В связи с этим следует продолжать мероприятия по формированию современной инфраструктуры страхового рынка, повышению финансовой устойчивости страховых организаций.

В условиях, когда в Казахстане имеются объективные препятствия для создания и функционирования полноценных и самокупающихся инвестиционных фондов как институтов аккумулирования накоплений массовых мелких инвесторов, будут разработаны механизмы по привлечению сбережений немногочисленной, но относительно обеспеченной прослойки населения (в том числе через систему доверительного инвестиционного управления деньгами и ценными бумагами).

4.1.6. Инвестиции в сфере государственной собственности

Активное государственное участие в экономике не должно ограничиваться проведением перечисленных мероприятий. Государству необходимо стать собственником в стратегически важных для национальной экономической безопасности отраслях экономики.

Государство должно участвовать в собственности системообразующих национальных компаний. Поэтому часть государственных ресурсов может быть направлена на выкуп контрольного пакета стратегических предприятий.

Для обеспечения стратегических и экономических интересов страны необходимо предпринимать действия, направленные на приобретение и перевод под свой контроль соответствующих предприятий в ближнем зарубежье. Интерес представляют инфраструктурные объекты, трубопроводы и нефтеперерабатывающие заводы.

Успех проведения государством широкомасштабной инвестиционной

деятельности будет зависеть от эффективности управления государственной собственностью и внешним долгом, собираемости налогов, преодоления коррупции (см. Раздел X. Управление государственными активами).

4.2. Создание условий для становления фондового рынка как важного звена экономики, обеспечивающего организованное перемещение финансовых потоков от инвесторов к заемщикам

Развитие фондового рынка требует проведения мероприятий по привлечению на фондовый рынок внутренних инвесторов, формированию различных форм коллективного инвестирования, поощрению новых эмитентов к листингу, активизации обращения ценных бумаг на вторичном рынке.

Для расширения деятельности институциональных инвесторов необходимо:

- создать новые возможности инвестирования на казахстанском фондовом рынке за счет выпуска различных финансовых инструментов: акций, корпоративных облигаций, ипотечных облигаций, производных ценных бумаг;
- повысить надежность и безопасность инвестирования средств на фондовом рынке за счет ограничения операций на неорганизованном рынке.

Для выведения на фондовый рынок новых эмитентов требуется:

- законодательно определить максимальный размер активов предприятия, при превышении которого предприятие должно переводиться в организационно-правовую форму акционерного общества;
- продажу госпакетов акций казахстанских предприятий, не имеющих стратегического значения, проводить через фондовый рынок. При этом размещение акций должно производиться среди широкого круга разных не аффилированных между собой инвесторов.

Помимо мер прямого воздействия на процессы насыщения фондового рынка корпоративными инструментами, государство может применить косвенные формы регулирования, заключающиеся в стимулировании формирования инвестиционных институтов (взаимные фонды, трастовые компании), упрощении доступа населения к инструментам фондового рынка.

Повышение привлекательности негосударственных ценных бумаг для инвесторов требует принятия мер по обеспечению уровня раскрытия информации и прозрачности деятельности участников фондового рынка, соответствующего международным стандартам.

В связи с этим представляется возможным:

- усиление государственного регулирования участников рынка ценных бумаг в части выполнения ими требований по раскрытию информации об их деятельности, повышению платежной дисциплины при начислении и выплате доходов по ценным бумагам;
- усиление административной ответственности руководителей компаний за

нарушение прав владельцев ценных бумаг, принятие нормативных актов, защищающих права акционеров, не владеющих контрольным пакетом акций.

Для повышения уровня информированности населения необходимо:

- освещать деятельность на рынке ценных бумаг в средствах массовой информации ;

- обеспечить выпуск специализированной литературы;

- проводить семинары для потенциальных эмитентов ценных бумаг.

4.3. Активизация кредитной деятельности коммерческих банков в сфере реальной экономики

Активизация кредитной политики коммерческих банков требует увеличения их ресурсной базы .

Для поддержания положительной тенденции увеличения доли долгосрочных депозитов населения необходимо дальнейшее проведение мероприятий по повышению доверия населения к банковской системе, включающих укрепление системы обязательного страхования вкладов населения и повышение системной устойчивости банков (см. Раздел VII. Денежно-кредитная политика).

4.4. Стимулирование притока иностранных инвестиций при соблюдении национальных интересов Казахстана и создание благоприятных условий для привлечения иностранных и отечественных инвесторов в приоритетные отрасли экономики

Рассматривая иностранных инвесторов как важный источник капитальных средств, технологий, опыта в области управления и маркетинга, Казахстан не должен допустить ущемления своих национальных интересов в результате непоследовательной и нечеткой политики.

Политика Правительства, правовые и административные меры с точки зрения национальных интересов должны обеспечить условия, отвечающие задачам привлечения иностранных инвестиций и интересам самих инвесторов. Вместе с тем необходимо разработать механизмы, позволяющие блокировать или, по крайней мере, ослаблять нежелательные для экономики Казахстана последствия операций иностранных инвесторов.

Для улучшения инвестиционного климата должны быть приняты следующие меры :

- степень развития и стабильность законодательства, предсказуемость государственной политики должны стать залогом здорового состояния инвестиционного климата ;

- должен быть решен вопрос эффективного применения законодательства.

Для поднятия репутации казахстанского делового сообщества и Правительства необходимо обеспечивать исполнение решений местного и международного

судов, соблюдение и приведение в силу договоров;

- в законодательство необходимо внести поправки, создающие равные условия для иностранных и внутренних инвесторов;

- совершенствование законодательства об инвестиционной деятельности должно обеспечить наличие отвечающих мировым стандартам четких, прозрачных и однозначных правовых норм;

- законодательством должна быть гарантирована защита иностранных капиталовложений и прав инвесторов;

- важной задачей является защита зарегистрированных торговых марок и патентов, борьба с нелегальным оборотом пиратской продукции. Для этого требуется повышать уровень квалификации специалистов, работающих в сфере защиты авторских прав;

- ясность, своевременность, полнота и достоверность финансовой информации имеют первостепенное значение для инвесторов. В связи с этим необходимо продолжать мероприятия по совершенствованию стандартов бухгалтерской и статистической отчетности.

Приоритетом для привлечения иностранных инвестиций должны стать обрабатывающие отрасли промышленности. За счет новых крупных инвестиций возможно создание технологически сложных производств с применением современных методов маркетинга и менеджмента.

При регулировании деятельности прямых иностранных инвесторов необходимо законодательно утвердить меры контроля за исполнением обязательств по инвестированию в основной капитал предприятий и по выполнению норм экологической безопасности.

Важным инструментом государственной инвестиционной политики станут инвестиционные преференции (налоговые и таможенные льготы, государственные натурные гранты). Система государственной поддержки иностранных и отечественных инвесторов будет предусматривать более жесткую зависимость получения инвестиционных преференций от выполнения обязательств инвесторов по вложению инвестиций в основные средства, а также оздоровление конкурентной среды за счет замены освобождения от уплаты налогов ее отсрочкой (ускоренная амортизация) и отмены льгот по земельному налогу.

Значительную долю в прямых инвестициях занимают инвестиции в недропользование, которые могли бы оказать мультипликативный эффект на развитие других отраслей. Для получения данного эффекта при заключении контрактов с недропользователями необходимо оговаривать обязательства инвесторов в части размещения заказов на поставку оборудования и запасных частей на отечественных предприятиях, привлечения отечественных рабочих и

специалистов, отчисления средств на строительство и ремонт социальных объектов .

Для соблюдения национальных интересов нельзя допускать установления монополистического контроля иностранных инвесторов над рынком, следует пресекать использование трансфертного ценообразования в целях ухода от уплаты налогов .

Вместе с тем необходимо решительно идти на пересмотр контрактов с иностранными инвесторами в случае их противоречия национальным интересам Казахстана.

Раздел X

Управление государственными активами

1. Цель

Формирование государства как эффективного собственника и развитие государственного предпринимательства.

2 . А н а л и з с и т у а ц и и

К настоящему моменту этап приватизации в Казахстане в основном завершен. В ходе выполнения Национальной программы разгосударствления и приватизации доминирующее положение на потребительском рынке занял частный сектор, который производит в настоящее время около 75% ВВП.

Несмотря на то, что в результате приватизации значительная часть предприятий перешла в частную собственность, не удалось сформировать широкий слой эффективных частных собственников.

Привлекаемые иностранные консультанты способствовали тому, чтобы крупные инвесторы могли получить контроль над стратегическими для Казахстана отраслями. Часть государственных предприятий была реализована инвесторам, которые впоследствии уклонялись от уплаты налогов, что негативно повлияло на экономическое развитие страны.

Приватизация открыла путь инвестициям в Казахстан. Однако деятельность новых собственников предприятий нацелена на сиюминутные результаты, а не на развитие отрасли и создание новых производств. Более того, в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировых рынках .

Однако государство обладает значительными активами. В собственности государства сохранились пакеты акций и доли в 242 акционерных обществах и 188 товариществах, значительная часть которых действует в стратегически важных отраслях экономики .

Государство является также собственником:

- 1983 предприятий, находящихся в республиканской собственности, и 2503

учреждений, финансируемых из республиканского бюджета;
- 3716 предприятий, находящихся в коммунальной собственности, и 13500 учреждений, финансируемых из местных бюджетов.

В 1999 году по сравнению с 1998 годом произошло увеличение количества государственных предприятий и одновременное снижение доходов, получаемых государственным бюджетом. Так, в 1998 году сумма доходов, полученных государственным бюджетом от чистой прибыли государственных предприятий, составила 113 млн. тенге, а в 1999 году - 34 млн. тенге. Дивиденды по государственным пакетам акций в 1998 году составили 1,2 млрд. тенге, а в 1999 году - 1 млрд. тенге. Доход от предоставления в аренду объектов недвижимости за 1998 год составил 475 млн. тенге, а в 1999 году - 433 млн. тенге.

2.1. Сильные стороны

Несмотря на постоянное снижение доли государства в качестве владельца производственных мощностей, оно продолжает играть важную роль в развитии промышленного комплекса страны. Государство сохранило за собой право регулирования деятельности предприятий и объектов, имеющих особое значение для стратегических интересов Республики Казахстан.

В настоящее время государство может позволить себе отказаться от приватизации с расчетом на то, что в дальнейшем это будет компенсировано ростом поступлений дивидендов и части прибыли государственных предприятий как результат повышения эффективности управления государственными активами.

2.2. Слабые стороны

Анализ текущего состояния государственных активов позволяет сделать обоснованный вывод о неэффективности в настоящее время финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий, управления государственными пакетами акций и использования площадей объектов государственного нежилого фонда. Государство практически не заинтересовано в эффективности управления своими активами. Основная роль уполномоченного органа в управлении государственным предприятием сводится к даче согласия на отчуждение основных средств.

Законодательные акты, регламентирующие процесс приватизации, принятые на более ранних этапах, не отражают всего многообразия форм государственной собственности, имеющей различные особенности, а также не обеспечивают достаточной транспарентности процедур их реализации. Также ранее принятые законодательные акты преследовали основной своей целью приватизацию и не в полной мере отражали вопросы, связанные с управлением государственными активами.

Отсутствует система оценки эффективности работы государственных

предприятий и их руководителей, а также регулярная отчетность по результатам деятельности.

Отсутствует общепринятая практика регламентации деятельности работников государственных органов в контрольных и наблюдательных органах юридических лиц с государственной долей участия. Данные работники не знают интересов государства и не руководствуются ими при обсуждении решений в этих органах.

Уменьшается контроль за управлением государственными пакетами акций и долями участия в акционерных обществах и хозяйственных товариществах. По многим акционерным обществам государство не числится в реестре акционеров.

Отсутствует мобильность государственного капитала. Национальные компании и государственные предприятия используют государственный капитал для своих "ведомственных" целей, перечисляя в доход государства только налоги.

Имеют место такие факты, когда государственные предприятия, имеющие прибыль от результатов своей финансово-хозяйственной деятельности и предоставления в аренду объектов недвижимости, не перечисляют установленную от нее часть в доход государственного бюджета.

В связи с отсутствием полной информации о государственных активах не представляется возможным определить их суммарную стоимость, провести достоверный анализ эффективности их использования, а также составить прогноз поступлений средств в соответствующие бюджеты.

Отсутствие достаточной правовой базы управления коммунальной собственностью не способствует образованию и деятельности коммунальных предприятий.

2.3. Возможности

Возможности Казахстана в области управления государственными активами в первую очередь связаны с появлением нового поколения менеджеров.

Сформированные профессиональные кадры как в Правительстве, так и в частном секторе помогут утвердиться государству в качестве собственника и будут способствовать реализации государственной политики в области управления государственными активами.

Существуют возможности наращивания государственных активов путем возврата отчужденных и создания новых основных средств.

В Казахстане существует возможность перехода к корпоративному управлению. Фактически уже сформирован ряд компаний, способных выступить в роли холдинга, необходимо лишь организовать их и юридически оформить.

2.4. Угрозы

В условиях децентрализации функций управления государственными активами наблюдается необоснованный рост количества государственных республиканских предприятий (РГП) за счет преобразования государственных учреждений и соответствующего перевода на них обязательств по финансированию государственных закупок.

При этом юридическая конструкция права хозяйственного ведения допускает возможность отчуждения государственной собственности самими РГП и совместно с министерствами, являющимися по отношению к ним субъектами права собственности.

3. Стратегические задачи

Основой государственной политики в области управления государственными активами станет переосмысление роли государства в области управления государственной недвижимостью и государственным пакетом акций. Основной задачей индустриального развития страны станет утверждение государства в роли полноправного собственника своего капитала.

Для успешной реализации государственной политики в области управления государственными активами необходимо:

- вовлечь государственные активы в капиталоборот страны и повысить эффективность управления ими;
- создать сектор национальных компаний и государственных предприятий с непосредственным участием государства;
- рассмотреть возможность создания инспектирующего агентства с целью проведения аудиторских проверок и выявления истинного финансового состояния национальных компаний и государственных предприятий;
- придать мобильность государственному капиталу и направлять его прежде всего на решение государственных задач, а не на собственные нужды национальных компаний и государственных предприятий;
- провести инвентаризацию, оценку и подготовить реестр объектов, которые необходимо перевести в коммунальную собственность.

4. Стратегия действий

4.1. Вовлечение государственных активов в капиталоборот страны и повышение эффективности управления ими

К 2010 году кардинально изменится отношение государства к управлению своими активами. Увеличится роль государства в ключевых отраслях экономики. Отечественные предприятия выйдут на мировой рынок с конкурентоспособной продукцией.

На данном этапе необходимо определить оптимальные рамки государственного предпринимательства. Опыт стран как развитых, так и развивающихся показывает, что частное предпринимательство должно быть

дополнено государственным. При этом необходимо учитывать тот факт, что чем больше страна отстает в своем экономическом развитии, тем выше роль государства как участника хозяйственной деятельности, призванного способствовать решению важнейших экономических проблем в общенациональном масштабе.

Необходима государственная поддержка жизненно важных для национальной экономики отраслей, в которые частный капитал не идет либо идет в недостаточном объеме из-за их высокой капиталоемкости, длительных сроков окупаемости и высокой степени риска.

Необходимо завершить разработку единого реестра государственной собственности как на территории Республики Казахстан, так и за рубежом. В этом реестре должны отражаться состояние объектов государственной собственности с учетом их амортизации и физического состояния, нахождения в аренде, залоге, доверительном управлении, а также условия соответствующих договоров, регулярность и полнота поступлений платежей за пользование государственной собственностью.

С целью сокращения количества государственных предприятий и оптимизации управленческих затрат, а также увеличения доходов от государственных пакетов акций будет:

- разработана методика баланса активов и пассивов государства;
- сокращено количество акций, находящихся в государственной собственности, в экономически и социально малозначимых предприятиях;
- усовершенствован механизм управления государственными пакетами акций.

Товарищества с ограниченной ответственностью, где государственная доля превышает установленный уровень, должны быть акционированы. Необходимо рассмотреть возможность передачи пакетов акций в управление национальным компаниям. Оставшуюся долю в малозначимых для государства товариществах необходимо приватизировать.

Имеющуюся в настоящее время на балансе государства собственность необходимо разделить на категории в соответствии с ее значимостью для обеспечения общегосударственных интересов и принять решение об ее сохранении либо приватизации.

К первой категории необходимо отнести государственную собственность, не подлежащую приватизации. В полной государственной собственности останутся:

- штатное имущество, предприятия и объекты военно-технического назначения, необходимые для обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан;

- магистральные железные дороги, республиканские автомобильные дороги общего пользования, включенные в сеть государственных международных маршрутов, а также имеющие оборонное значение, включая инженерные сооружения на них, судоходные водные пути, маяки, устройства и навигационные знаки, регулирующие и гарантирующие безопасность судоходства ;

- государственные учреждения, осуществляющие деятельность по решению социальных задач государства .

Ко второй категории необходимо отнести собственность государства, имеющую республиканское значение. Это прежде всего предприятия нефтегазового и химического комплекса, добывающей и перерабатывающей промышленности, крупнейшие предприятия строительства, машиностроения, транспорта и связи. Предприятия второй категории войдут в сектор национальных компаний и государственных предприятий страны, контрольный или блокирующий пакет акций которых будет находиться в государственной собственности. Необходимость наличия контрольного или блокирующего пакета акций будет определяться отдельно для каждой отрасли с учетом ее стратегического назначения и необходимости государственного влияния на нее.

Третью категорию составит государственная собственность, которую целесообразно приватизировать или передать в коммунальную. Будет проведена приватизация незавершенного строительства и другой государственной собственности, не используемой для государственных нужд, что создаст новые площади для производства и развития бизнеса. Необходимо выявить и изъять неиспользуемую либо используемую не по назначению собственность государственных учреждений, обеспечить прозрачность действий по предоставлению в пользование объектов недвижимости с обязательной публикацией их списка для всех заинтересованных лиц.

В целях увеличения неналоговых поступлений в государственный бюджет и поддержки малого предпринимательства будут предоставляться в аренду объекты недвижимости, находящиеся в государственной собственности. При этом передача в аренду указанных объектов будет происходить на условиях конкурентности и транспарентности, без условия последующей адресной продажи. Ставки арендной платы, взимаемой за использование государственной недвижимости, будут соответствовать ставкам, сложившимся на рынке. Часть арендной платы, полученной государственным предприятием, будет изыматься в доход государства, а часть - составлять прибыль этого предприятия.

Необходимо разработать базовый нормативно-правовой акт в виде закона, который определит, что понимать под управлением государственной собственностью, каковы его цели и задачи, основные принципы, формы и

методы управления, объекты и субъекты управления, порядок учета и контроля за эффективным использованием государственной собственности.

4.2. Создание сектора национальных компаний и государственных предприятий с непосредственным участием государства

С целью создания сектора национальных компаний и государственных предприятий государство должно выступить в роли предпринимателя, способного действовать как внутри страны, так и за ее пределами.

Создание сектора национальных компаний обусловлено необходимостью консолидации отечественного капитала внутри страны.

В отраслях, где необходимо участие государства, будут действовать национальные компании как государственные холдинги в организационно-правовой форме закрытого акционерного общества со 100%-ным участием государства. Цель их создания заключается в управлении деятельностью технологически связанных производств в ключевых отраслях национальной экономики.

Будет проведена экономическая экспансия за пределами Казахстана, приобретение в странах ближнего зарубежья необходимых для Казахстана промышленных объектов и инфраструктуры.

Таким образом, создание национальных компаний в форме государственных холдингов подразумевает переход к методам корпоративного управления. Корпоративное управление позволит оптимизировать затраты, выработать технологическую и кадровую политику, осуществлять координацию деятельности предприятий в рамках отрасли.

Необходимо привлекать средства отечественных частных инвесторов в развитие стратегических предприятий страны. В качестве инвесторов могут выступить накопительные пенсионные фонды и страховые компании.

Привлечение таких инвестиций ускорило бы решение о приватизации, так как, приведя предприятия в устойчивое финансовое положение и обеспечив для них рыночную нишу, государство должно передать их в частный сектор.

4.3. Создание инспектирующего агентства с целью проведения аудиторских проверок и выявления истинного финансового состояния национальных компаний и государственных предприятий

Для обеспечения прозрачности деятельности национальных компаний и государственных предприятий необходимо рассмотреть возможность создания инспектирующего агентства.

Агентство должно быть полностью независимым от руководства национальных компаний и государственных предприятий и предоставлять отчеты непосредственно Правительству.

Первостепенными задачами агентства могут стать:

- проведение аудита финансовой отчетности национальных компаний и государственных предприятий, а также анализ их финансово-хозяйственной деятельности ;

- оценка эффективности управления государственными пакетами акций;

- оценка экономической целесообразности сохранения или приобретения долей государства в уставных капиталах предприятий;

- подготовка предложений по оказанию финансовой, экономической и иной поддержки предприятий с государственным участием;

- согласование решений национальных компаний о размерах дивидендов по долям государства с учетом финансово-хозяйственной деятельности предприятий ;

- согласование решений национальных компаний об обмене, совершении купли-продажи акций и иных ценных бумаг предприятий с участием государства ;

- аттестация кандидатов на представление интересов государства в органах управления национальных компаний и государственных предприятий, оценка их деятельности ;

- изучение и анализ сбалансированности производственных программ национальных компаний и государственных предприятий, рыночной конъюнктуры, осуществление маркетинговой деятельности.

4.4. Придание мобильности государственному капиталу и обеспечение направления его прежде всего на решение государственных задач, а не на собственные нужды национальных компаний и государственных предприятий

Для установления централизованного распределения ресурсов между компаниями и предприятиями государственного сектора необходимо повысить контроль за имеющейся собственностью. Механизмы, придающие капиталу мобильность, в государственном секторе могут существовать только в случае, если государство берет на себя роль собственника и принимает решения, необходимые для перемещения ресурсов между предприятиями.

Государство как собственник должно рассматривать свои активы как средство получения дохода и вкладывать средства в отрасли, которые обещают более высокие прибыли, и ликвидировать те, которые приносят убытки. Таким образом, только государство должно решать, сколько средств, в какую отрасль или предприятие вкладывать. Только умение эффективно управлять своим капиталом позволит государству добиться успешной деятельности национальных компаний, государственных предприятий и предприятий с государственной долей собственности .

Национальные компании и государственные предприятия будут действовать

в рамках бюджетных ограничений. Для каждой национальной компании и государственного предприятия будет утверждаться соответствующий бюджет. Проект бюджета будет разрабатываться в тесном сотрудничестве с отраслевыми министерствами, утверждаться Правительством и представляться для сведения в Парламент Республики Казахстан.

Государству, управляя своим капиталом, необходимо предусмотреть отчисление части доходов, полученных от использования государственных активов, в бюджет развития как инструмент инвестирования этих средств, а часть - в счет погашения государственного долга.

4.5. Проведение инвентаризации, оценки и подготовка реестра объектов, которые необходимо перевести в коммунальную собственность

В рамках децентрализации государственных функций необходимо совершенствовать механизм выделения коммунальной собственности из республиканской и порядок ее распределения по уровням управления. Нужно осуществить инвентаризацию, провести оценку и подготовить реестр тех объектов, которые должны быть переведены в коммунальную собственность.

Административно-территориальные единицы не должны обладать пакетами акций предприятий. Государственные пакеты акций предприятий, не представляющих интерес для национальных компаний и не входящих в реестр коммунальных предприятий, будут приватизированы.

Коммунальные предприятия так же, как национальные компании и государственные предприятия, должны действовать в рамках бюджетных ограничений, в связи с чем их бюджеты будут утверждаться маслихатами.

Раздел XI

Реформирование политической системы

1. Цель

Формирование эффективной политической системы, способной обеспечивать реализацию интересов всего общества.

2 . А н а л и з с и т у а ц и и

За девять лет независимости в политическом развитии Казахстана произошли существенные политические и экономические преобразования.

Объективная оценка достигнутого позволит правильно определить дальнейший ход развития политической системы.

2.1. Сильные стороны

В результате последовательных политических реформ сформированы основы государственности, задано дальнейшее направление развития Казахстана, созданы необходимые предпосылки для построения демократического правового

государства и гражданского общества.

В Казахстане сложилась демократическая направленность развития политической системы.

В государственном устройстве конституционно определен принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Проведены выборы Главы государства на альтернативной основе.

Положено начало проведению выборов в представительные органы (Парламент и маслихаты) по партийным спискам, что должно способствовать активизации процесса партийного строительства, усилению роли партий в политической жизни государства.

Законодательно закреплён политический плюрализм, положено начало становлению многопартийности.

Созданы и функционируют негосударственные средства массовой информации.

Идет процесс создания неправительственных общественных организаций, выражающих интересы различных групп и слоев общества.

Развитие рыночной экономики привело к образованию достаточно представительного нового класса собственников, ставшего социальной базой для закрепления в казахстанском политическом спектре самостоятельной социал-демократической идеи. Дальнейшая либерализация общества и его политической системы отвечает устремлениям этой социальной группы людей.

Высокий уровень образования казахстанского населения в целом также способствует дальнейшей демократизации общества.

Образована Ассамблея народов Казахстана как инструмент проведения политики межнационального согласия.

2.2. Слабые стороны

Излишняя централизация и нестабильность исполнительной власти.

Деятельность представительных органов не в полной мере адекватна существующей общественно-политической и социально-экономической ситуации.

Все еще слаба роль партий в политической системе, неизвестность, непопулярность и недейственность существующих политических партий.

Необходимость проработки и совершенствования механизмов взаимодействия властей.

Сохраняющаяся зависимость отдельных звеньев судебной системы от исполнительной власти.

Недостаток демократических традиций и опыта жизни в условиях либеральной, рыночной экономики.

2.3. Возможности

Понимание в обществе необходимости продолжения демократических реформ, постоянного развития и укрепления демократических институтов.

Консолидация усилий всего казахстанского общества в деле становления правового государства, в котором будет верховенствовать закон и будут обеспечены основополагающие права и свободы граждан.

Открытость казахстанского общества, способствующая расширению информационной интеграции страны в мировое сообщество.

Возможность изучения обширного положительного и негативного международного опыта политического развития.

Глобализация демократических процессов в мире и повышение экономической и политической взаимозависимости государств.

2.4. Угрозы

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что система перестает адекватно реагировать на постоянно изменяющиеся внешние и внутренние условия, если она останавливается в своем развитии. В этом случае возникает угроза непредсказуемых социально-политических последствий, которые могут дестабилизировать обстановку в стране. Следовательно, система должна находиться в постоянном динамичном развитии, адаптироваться к изменениям в обществе и реагировать на эти изменения.

Переживаемые страной в настоящее время социально-экономические трудности и, как следствие, социальная неудовлетворенность части населения повышают опасность возникновения в обществе всевозможных социальных конфликтов, общей внутриполитической нестабильности.

Полиэтничность страны обуславливает необходимость существования демократических механизмов согласования интересов различных этнических групп, так как эта особенность Казахстана ставит важнейшим требованием для дальнейшего развития страны сохранение общенационального согласия и гражданского мира. Как неоднократно показывает история, там, где существуют недемократические методы решения межэтнических проблем, полиэтничность выступает фактором, расшатывающим устои государственности и приводящим к внутренней дестабилизации в обществе.

3. Стратегические задачи

Конец XX столетия характеризуется глобализацией демократических процессов. Множество стран встали на путь демократизации политической системы и находятся на той или иной стадии демократического развития. В каждой стране своя политическая история, свои политические традиции, своя политическая культура, свой собственный исторический путь развития. Поэтому процесс демократизации в каждой стране имеет свои особенности, предпосылки или, наоборот, препятствия. Накоплен достаточно обширный опыт

трансформации политических систем, внимательное изучение и анализ которого позволит ориентироваться в правильности проводимых преобразований.

Несмотря на имеющиеся демократические достижения, очевидно, что Казахстан находится сейчас только на начальном этапе демократизации и предстоит последовательно и продуманно продолжить реформы в политической системе.

Необходимо решить следующие стратегические задачи:

- расширить роль представительных органов власти в политической жизни страны ;
- обеспечить реальную независимость и профессиональную компетентность судов ;
 - децентрализовать часть управленческих функций;
 - создать условия для развития многопартийной системы;
 - совершенствовать выборный процесс;
- усилить роль неправительственных общественных организаций, которые должны принимать активное и плодотворное участие в реализации интересов граждан.

4. Стратегия действий

Конституция Казахстана юридически оформила становление сильной президентской республики и распределение полномочий между тремя ветвями власти. По Конституции Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Такой статус Президента отвечает интересам государства, обеспечения устойчивости и стабильности государственной власти.

Вместе с тем сегодня очевидна необходимость усиления эффективности всех ветвей власти, усиления роли каждой ветви власти в политической системе государства.

4.1. Расширение роли представительных органов власти в политической жизни страны

Одним из важных направлений совершенствования политической системы станет расширение функций и роли Парламента в политической жизни страны.

Для усиления роли представительных органов в политической системе, полноценного законодательного обеспечения процесса реформ требуется расширить их полномочия, обеспечить их независимость от исполнительных органов.

Необходимо усилить роль Парламента, эффективно используя его функции. Парламент должен играть более активную роль в контроле за исполнением республиканского бюджета.

Местные маслихаты должны реально контролировать исполнение местных б ю д ж е т о в .

В целях эффективного согласования существующих в обществе социально-политических интересов необходимо организовать при Парламенте регулярное проведение политических консультаций между различными партиями и общественно-политическими движениями, профсоюзами, в том числе не представленными в Парламенте.

4.2. Обеспечение независимости и профессиональной компетентности судов

Достижение реальной независимости судебной системы - одна из первостепенных задач, стоящих перед обществом. Независимый суд является одним из важнейших институтов правового государства, которое мы хотим п о с т р о и т ь .

Необходим анализ и оптимальное распределение функций между вышестоящими и нижестоящими судебными инстанциями для наиболее эффективного осуществления их деятельности. В Казахстане становится все более актуальной необходимость введения специализированных судов. Это будет одним из важных направлений судебно-правовой реформы.

Особо актуален вопрос о кадровом обеспечении судов и, соответственно, об органах, содействующих подбору кандидатов в судьи. Необходимо усилить роль Квалификационной коллегии юстиции и Высшего Судебного Совета и ужесточить требования к кандидатам в судьи с учетом передового зарубежного о п ы т а .

В Казахстане конституционно признана возможность введения института присяжных заседателей. Суть введения этого института заключается в том, что у подсудимого возникает право на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей либо коллегией судей, что является дополнительной гарантией защиты прав человека в судебном процессе. В связи с этим предстоит внести соответствующие дополнения в судебное законодательство.

В целях достижения и укрепления независимости судебной системы необходимо дальнейшее совершенствование системы оплаты труда судей, а также решение вопросов материально-технического обеспечения деятельности с у д о в .

Необходимо ужесточить контроль за исполнением вступивших в законную силу судебных постановлений. Это является одним из важнейших условий обеспечения эффективности судебной системы.

4.3. Децентрализация управленческих функций (см. Раздел XIII. Децентрализация государственных функций)

Успешное проведение демократических преобразований требует своевременного урегулирования взаимоотношений и распределения полномочий между центром и регионами. Основные региональные проблемы должны решаться на уровне местных органов власти.

4.4. Создание условий для развития многопартийной системы

Политические партии должны иметь реальный авторитет, поддержку населения, должны быть способны вырабатывать политические стратегии.

Деятельность существующих сейчас партий и их парламентских фракций должна создать начальные условия для формирования будущей структуры политического представительства интересов широких слоев общества.

Партии должны способствовать выражению общественного мнения путем голосования, осуществлять постоянную связь между обществом и государственными органами. Посредством партийной деятельности должны осуществляться отбор и подготовка политической элиты, кадров управленческого аппарата.

Наличие многопартийности в государстве выступит в качестве одного из необходимых условий обеспечения широкого доступа граждан к участию в политике.

Для повышения роли партийных фракций в Парламенте необходимо принятие законодательства, четко определяющего механизм функционирования партийных фракций в Парламенте.

4.5. Совершенствование выборного процесса

Необходимо продолжить совершенствование выборного законодательства, избирательной системы, организации избирательного процесса, укрепление роли средств массовой информации в донесении информации о кандидатах до избирателей и освещении других этапов выборных мероприятий.

Состав избирательных комиссий должен быть представлен профессионалами, в каждой комиссии должен быть хотя бы один юрист.

Нижестоящие избирательные комиссии должны формироваться представительными органами (маслихатами) с учетом мнений политических партий, других общественных объединений, граждан.

Процедуры голосования и подсчета голосов должны быть максимально "прозрачными". Внедрение системы автоматизированного подсчета голосов станет одним из направлений обеспечения совершенствования избирательного процесса.

4.6. Усиление роли неправительственных общественных организаций, которые должны принимать активное и плодотворное участие в реализации интересов граждан

Необходимо развивать и укреплять неправительственные организации (НПО), отстаивающие интересы различных групп и слоев населения. В связи с этим целесообразно принятие специальных законодательных актов, обеспечивающих дальнейшее развитие неправительственных организаций.

Требуется активизировать взаимодействие государства и неправительственных общественных организаций. Это позволит быстрее и эффективнее находить пути решения существующих проблем.

Одной из реальных форм поддержки НПО является определение возможности и порядка предоставления им государственных грантов на реализацию социально значимых проектов.

Особое внимание необходимо уделять поддержке и развитию молодежных и детских организаций Казахстана. Это будет способствовать адекватной социализации и решению социально-экономических проблем молодежи, предотвращению ее возможной криминализации вследствие восприятия деструктивных религиозных или экстремистских политических идей.

Раздел XII

Административная реформа

1. Цель

Создание эффективного государственного аппарата, способного действовать в новой экономической и политической среде, выполнять в полной мере свои функции.

2. Анализ ситуации

Изучение мирового опыта показывает, что абсолютно совершенной структуры управления государством нет ни в одной стране мира, а реформирование органов государственной власти является перманентным процессом.

Особенностью стран с переходной экономикой является то, что наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях в них идет процесс трансформации роли самого государства. Поэтому становится актуальным, чтобы государственный аппарат и система государственной службы были адекватны как потребностям и ожиданиям общества, так и изменяющимся функциям государства.

В нашей стране на протяжении ряда лет идет процесс оптимизации и совершенствования структуры управления государством, целью которого является создание профессионального правительства, способного эффективно решать текущие и перспективные вопросы развития Казахстана.

На каждом этапе решаются задачи, которые диктует конкретное состояние социально-экономического и общественно-политического уклада в стране.

И сегодня актуальной является административная реформа, ориентированная на будущие потребности общества, решение долгосрочных задач и достижение стратегических целей развития государства.

2.1. Сильные стороны

Создана законодательно-правовая база функционирования и взаимодействия в е т в е й в л а с т и .

Сокращены чрезмерно громоздкая командно-отраслевая структура управления и численность государственного аппарата.

В Казахстане функционирует новая модель государственной службы.

С 1 января 2000 года вступил в силу Закон Республики Казахстан Z990453_ "О государственной службе", предусматривающий разделение государственных служащих на политических и административных, обязательное прохождение конкурсной процедуры при приеме на административную государственную службу, усиление социально-правовой защиты административных государственных служащих, механизм формирования кадрового резерва.

Приняты указы Президента Республики Казахстан, которыми утверждены текст присяги государственного служащего, Правила служебной этики государственных служащих, Правила наложения дисциплинарных взысканий

на государственных служащих, Порядок формирования кадрового резерва и другие акты, регулирующие отношения в сфере государственной службы:

постановления Правительства о порядке передачи имущества государственных служащих в доверительное управление, акты Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы - Правила проведения конкурсов на занятие административных должностей, Типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей.

С целью активизации борьбы с коррупцией приняты соответствующий закон и ряд нормативных правовых актов.

2 . 2 . С л а б ы е с т о р о н ы

Несмотря на проведенные структурные преобразования, сокращение числа государственных органов и их штатной численности, государственный аппарат по-прежнему остается недостаточно гибким и эффективным.

Многоуровневая структура и дублирование функций, а также размытость задач, стоящих перед государственными органами, привели к неупорядоченности в вопросах ответственности и подотчетности.

В результате постоянного пересмотра структуры государственных органов и

уточнения их задач и функций ослабло межведомственное взаимодействие, наблюдается низкий уровень интеграции, контроля и координации как внутри государственного аппарата, так и в отношении внешних институтов.

Деятельность государственного аппарата характеризуется медленной адаптацией к быстро меняющейся внешней среде и потребностям общества, неэффективным механизмом принятия решений.

Репутация деятельности государственного аппарата и государственных служащих в общественном сознании по-прежнему остается невысокой.

Недостаточно активно ведется поиск социальных предпосылок коррупции, не осуществляется целенаправленно деятельность по их ограничению и н е й т р а л и з а ц и и .

Проблемным остается вопрос оплаты труда государственных служащих. Проблема не только в адекватном уровне оплаты труда, но и в том, чтобы система оплаты поощряла повышение квалификации государственных служащих .

До сих пор не определен статус учителей, врачей и др., а также работников республиканских государственных предприятий и национальных компаний.

Отсутствуют четкая стратегия действий и системный подход к организации деятельности государственного аппарата.

2.3. Возможности

Понимание высшим руководством страны и обществом необходимости реформирования государственного аппарата.

Достаточно высокий уровень образованности населения Казахстана позволяет при наличии соответствующих стимулов привлечь на государственную службу профессиональные кадры.

Достаточно большой и высококвалифицированный корпус государственных менеджеров, ориентированных на суверенное развитие страны.

Поддержка международными организациями процесса государственного строительства в Казахстане .

Рост нетерпимости к коррупции в обществе.

2.4. Угрозы

Неупорядоченная оптимизация структуры государственного аппарата в основном за счет сокращения количества государственных органов может привести к ситуации, при которой Правительство будет не в состоянии управлять э к о н о м и к о й .

Направление усилий в основном на реагирование на отдельные коррупционные проявления, а не на системную работу по устранению причин и условий, способствующих коррупции, обостряет угрозу криминализации о б щ е с т в а .

Скрытое сопротивление со стороны отдельных чиновников, не готовых работать в новых условиях.

Сохранение практики проведения частых структурных преобразований может привести к дестабилизации в рядах государственных служащих.

3. Стратегические задачи

В нынешних условиях рыночная инициатива нуждается в активном и оперативном участии государства.

Проведение активной политики в экономической и социальной сферах предполагает повышение роли государства. В конечном счете - это разработка и проведение в жизнь эффективных, соответствующих потребностям общества законов и нормативных правовых актов.

Повышение эффективности деятельности государства - главный фактор, определяющий будущее Казахстана. Следовательно, это - важнейшая стратегическая задача.

Поэтому сегодня необходимо повысить эффективность работы государственных служащих и государственных органов в целом и, соответственно, более рационально использовать государственные ресурсы.

Повышению эффективности работы государственного аппарата в целом и его отдельных звеньев должно способствовать внедрение передовых информационных и телекоммуникационных технологий.

Стратегия административной реформы включает решение следующих задач:

- создать оптимальную структуру Правительства;
- усовершенствовать систему и методы управления, внедрить эффективные механизмы координации и контроля;
- усовершенствовать систему кадрового обеспечения в государственном секторе;
- создать системные основы взаимоотношения общества и государства, направленные на предупреждение всех форм проявления коррупции.

4. Стратегия действий

4.1. Создание оптимальной структуры Правительства

Провести реорганизацию Правительства на основе разделения государственных органов по функциям (планирующие, исполнительные, регулирующие и контрольные). В соответствии с данной схемой целесообразно создание министерства, ответственного за экономическое и бюджетное планирование. Задачи данного министерства должны включать составление республиканского бюджета и планирование государственных инвестиционных программ. Исполнение государственного бюджета должно быть сконцентрировано также в одном отдельном министерстве.

Создать постоянно действующую комиссию при Премьер-Министре

Республики Казахстан по совершенствованию государственного управления, основными направлениями деятельности которой должны стать:

- комплексный анализ работы органов государственной власти с выработкой соответствующих рекомендаций;

- организация интенсивной стажировки (с заимствованием методологии совершенствования государственного управления) в странах с высокоэффективным государственным менеджментом перспективных государственных чиновников;

- разработка положений о каждом государственном органе, четко формулирующих их функции;

- разработка стандартов предоставления государственных услуг;

- выработка унифицированных требований к компетентности и психологическим качествам государственных служащих, занимающих высшие и средние посты;

- подготовка унифицированных должностных инструкций, определяющих, кто, на каком уровне и какое может принять самостоятельное решение;

- выработка унифицированных критериев оценки деятельности Правительства, ведомств и должностных лиц.

Полностью исключить практику создания ведомствами структурных подразделений, дублирующих функции других ведомств.

Продуманно и взвешенно проводить реорганизацию государственных структур, объявляя после ее проведения мораторий на внесение каких-либо изменений в структуру государственного аппарата в течение определенного периода.

4.2. Совершенствование системы и методов управления, внедрение эффективных механизмов координации и контроля

Сформировать целостную многоуровневую систему стратегического планирования во всех государственных органах, национальных компаниях и республиканских государственных предприятиях. Каждая государственная структура должна строить свою работу исходя из стратегических целей и задач.

Для согласованной координации деятельности государственных органов сформировать постоянно действующие межведомственные комиссии, состав которых регламентируется на основе должностей.

Усилить горизонтальное взаимодействие министерств и ведомств. На основе унифицированных должностных инструкций ввести практику решения вопросов на уровне руководителей структурных подразделений государственных органов (отделов, управлений, департаментов) в рамках их компетенции.

Установить единую процедуру согласования и взаимодействия центральных органов исполнительной власти, включая их территориальные подразделения, с

местными органами власти.

С целью повышения эффективности решения задач по мониторингу, управлению, планированию производства и развития различных отраслей хозяйства страны создать национальную геоинформационную систему органов государственной власти (ГИС ОГВ) Республики Казахстан.

ГИС - это компьютерные системы для сбора, хранения, структурирования и управления, анализа и вывода территориально ориентированных данных. Данная технология объединяет традиционные операции работы с базами данных, такими, как запрос и статистический анализ, с преимуществами полноценной визуализации и географического (пространственного) анализа, которые предоставляет карта. Кроме того, она обеспечивает уникальные возможности применения в решении широкого спектра задач, связанных с анализом и прогнозом явлений и событий окружающего мира, с выделением главных факторов и причин, а также их возможных последствий, с планированием стратегических решений и текущих последствий предпринимаемых действий.

Технология ГИС предоставляет новый, более эффективный, удобный и быстрый подход к анализу проблем и решению задач, стоящих перед человечеством в целом и конкретной организацией или группой людей в частности. Она автоматизирует процедуру анализа и прогноза.

В сфере государственного управления предупреждение кризисных ситуаций, поиск наилучшего выхода из создавшегося положения, оценка возможных последствий принимаемых решений, выявление тенденций и закономерностей

развития финансовой ситуации, стратегическое планирование, контроль и оценка эффективности исполнения планов и программ, построение альтернативных сценариев и т.п. - суть проблемных областей, эффективное использование информационных технологий в которых немислимо без интеллектуально-информационной поддержки.

Целью ГИС ОГВ является обеспечение органов государственной власти актуальной, достоверной и комплексной информацией для всестороннего исследования, оценки и обоснованности управленческих решений.

Государственные органы должны освоить и перейти на новые методы работы, применяемые в современной системе государственного управления развитых стран и успешно действующих частных компаний.

Изучение мировой практики позволяет выделить характерные особенности, присущие эффективно действующему государственному аппарату. В общем виде этот процесс можно представить как переход от традиционных ценностей к новым.

Проведение серьезных социальных и экономических преобразований невозможно без резкого повышения качества государственного управления. Непременным условием этого является предоставление большей свободы действий руководителям государственных учреждений в распоряжении государственными ресурсами, определении тактических и оперативных целей, проведении кадровой политики и т.д.

На смену бюрократической зависимости и иерархической подчиненности приходит принцип автономии и ответственности за выполнение основной миссии, возложенной на государственные структуры. В связи с этим на первый план выходят организационная гибкость, управление инновациями, децентрализация, значительная свобода действий персонала.

Качество государственного управления во многом зависит от деятельности высших руководителей. Признание их особой роли в государственном аппарате способствовало появлению в ряде стран (США, Австралии) отдельного института - службы высших чиновников, позволяющего отбирать наиболее талантливых руководителей и компетентных специалистов, ориентированных не на карьеру, а на выполняемую работу.

Предоставление большей самостоятельности потребовало новые подходы к системе отчетности и контроля за государственным аппаратом. Если раньше основное внимание уделялось контролю за процессом выполнения работы и использованием государственных ресурсов, то сейчас упор делается на контроль и оценку результатов и последствий.

Наблюдается переход к более простым и экономным организационным структурам, ведущий к ликвидации многих промежуточных звеньев.

Оценка деятельности государственных органов зависит от уровня удовлетворенности граждан государственными услугами, степени их доверия к государству и реальной возможности участвовать в разработке и принятии решений.

4.3. Совершенствование системы кадрового обеспечения в г о с у д а р с т в е н н о м с е к т о р е

Законодательно определить статус, права и правила оплаты труда всех служащих (врачей, учителей и др.), получающих заработную плату из государственного бюджета.

Усовершенствовать систему оплаты труда работников сферы государственного предпринимательства, куда входит деятельность республиканских государственных предприятий и национальных компаний. Такая система должна определяться Правительством и состоять из

фиксированной заработной платы и бонуса, размеры которого должны быть связаны с результатами финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

На основе проведения функционального анализа должностей усовершенствовать систему оплаты труда государственных служащих для последовательного приближения размера заработной платы на государственной службе к оплате в частном секторе.

Ввести механизмы непрерывной подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Создать устойчивый механизм финансирования программ обучения государственных служащих.

Внедрить информационную систему управления кадрами государственной службы, охватывающую государственных служащих центральных и местных исполнительных органов, выпускников вузов в стране и за рубежом, граждан, выразивших желание и подтвердивших свою квалификацию на право занятия должностей административной государственной службы.

4.4. Создание системных основ взаимоотношения общества и государства, направленных на предупреждение всех форм проявления коррупции

В качестве эффективного механизма общественного контроля за деятельностью государственных органов внедрить институт омбудсменов, предназначенный для рассмотрения жалоб граждан на государственные учреждения.

Омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное на охрану прав граждан и на контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений.

Ввести практику опубликования информации об активах и доходах высокопоставленных чиновников.

Обеспечить периодическую ротацию определенной категории кадров с целью смены подконтрольной чиновнику юрисдикции.

Максимально упростить законодательные и другие нормативные правовые акты для создания предсказуемости правовой среды хозяйственной деятельности

Более подробно - в следующем подразделе.

5. Борьба с коррупцией

5.1. Коррупция и успех экономических реформ

Коррупция наряду с общей преступностью стала серьезным вызовом для государственной власти и общества в Казахстане. В количественном отношении

5.2. Борьба с коррупцией в Казахстане (основные результаты)

Наиболее важным шагом, несомненно, стало принятие Закона Z980267_ "О борьбе с коррупцией" от 2 июля 1998 года. Закон четко определяет основные виды коррупционных правонарушений, меры, необходимые для предупреждения коррупции, и ответственность должностных лиц перед законом. Данный закон является сильным инструментом борьбы с коррупцией, но его эффективное исполнение требует реализации целого комплекса системных и скоординированных мер со стороны государства. В этих целях была принята Государственная программа борьбы с коррупцией на 1998-2000 годы, создана Государственная комиссия по борьбе с коррупцией.

В 1999 году Государственная комиссия была расформирована.

Ответственность за проведение системной и целенаправленной кампании против коррупции была распределена между отдельными центральными государственными органами.

Проводится определенная работа по созданию условий, предотвращающих коррупцию. Восстановление органов финансового контроля имеет с этой точки зрения важное значение. Постепенно усиливается роль Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Как известно, бюджетная и финансовая сферы являются приоритетными областями борьбы со злоупотреблениями. Новые положения по декларированию доходов государственными служащими и их супругами, введение института присяги и Правил служебной этики представляются важными системными мерами по предупреждению коррупции в сфере государственной службы. Государственный бюджет, аудит, налоговое администрирование и таможенная служба представляют собой другие приоритетные области, где государство планирует укрепить соблюдение законности с привлечением помощи международных финансовых организаций.

Однако в целом проводимые меры по борьбе с коррупцией пока не приносят должных результатов.

5.3. Постановка диагноза

Одной из серьезных проблем при попытках анализа и оценки степени и характера коррупции является то, что ее, как считают многие, трудно выявить и тем более измерить. Вместе с тем опыт показывает, что измерение коррупции в принципе возможно. Этой цели служат, например, широко известные индексы восприятия коррупции и взяточничества. Эти индексы основываются на данных исследований среди предпринимательских структур. Проведение диагностических исследований имеет основной целью выявление ключевых форм, а также условий и причин взяточничества и коррупции. Получение более или менее объективных данных позволяет в значительной мере "

деполитизировать" и более беспристрастно оценить проблему. Данные и их анализ помогают определить приоритеты стратегии и дают основу для измерения прогресса и результативности принятых мер.

Диагностические исследования, как правило, проводятся среди предпринимательских структур, домашних хозяйств и государственных служащих. При этом методологии обследований постоянно совершенствуются, вводятся новые индексы, предлагается использование такого метода, как фокусные группы и т.д. В данное время также ведется разработка методологий обследования на уровне отдельных учреждений, имеющих значительные возможности для злоупотреблений своими функциями и полномочиями. Как правило, методология предусматривает повторное проведение обследований, что позволяет проследить динамику изменений в уровне коррупции. В Казахстане уже есть опыт подобных исследований в предпринимательской сфере. Примером может послужить социологическое исследование, проведенное в 1999 году по оценке проблемы коррупции предпринимателями.

5.4. Основные инструменты и стратегии контроля и предупреждения коррупции

Мировой опыт борьбы с коррупцией широк и разнообразен. Принципиальными условиями для успеха в этой борьбе являются политическая воля, формирование эффективных институтов надзора за исполнением закона и участие общества в лице граждан, частного сектора, средств массовой информации и различных неправительственных организаций. Кроме того, формирование различных политических механизмов контроля и сдержек в значительной мере предотвращает использование антикоррупционной кампании в корыстных политических целях. Однако не во всех государствах имеется наличие подобных механизмов. Поэтому представляется важным создание действенных институтов и инструментов ограничения коррупции. Основная цель развития подобных институтов должна заключаться в значительном повышении вероятности выявления и наказания за совершение правонарушений должностными лицами любого уровня.

Исполнение закона

Эффективное исполнение Закона Z980267_ "О борьбе с коррупцией" представляется главным условием достижения практических результатов в борьбе с коррупцией. Исполнение закона предполагает бесперебойное функционирование хорошо отлаженного государственного механизма, способного квалифицированно выявлять нарушения коррупционного характера и обеспечивать справедливое наказание независимо от уровня и должности правонарушителя. Разумная "агрессивность" в исполнении закона должна довольно быстро установить атмосферу неприятия коррупции и ограничить

пределы безнаказанности, особенно в сфере возможной крупномасштабной коррупции (государственные закупки, контракты, приватизация, регулирование монополий, распределение импортных квот и т.д.).

Роль специализированных органов по борьбе с коррупцией

При определенных условиях, возможностях и полномочиях создание органов, специализирующихся исключительно на борьбе с коррупцией, может стать действенным инструментом обеспечения исполнения закона. Как правило, подобные органы имеют независимый статус, широкие, ясно определенные полномочия, высокий уровень оплаты и квалификации кадров. Большинство агентств имеют две основные функции - расследование и предупреждение коррупции. Причем в некоторых странах эти функции распространяются не только на государственный, но и на частный сектор. Полномочия подобных органов делают их эффективными в выполнении ими важной миссии. Вместе с тем в условиях отсутствия общественного контроля и независимых судов такие органы имеют опасность стать орудием для защиты личных, а не государственных интересов. Поэтому созданию специализированных органов по борьбе с коррупцией должна предшествовать всесторонняя подготовительная работа по определению структуры, функций, ответственности, кадровому обеспечению и назначению руководителей, а также подконтрольности и подотчетности таких органов.

О м б у д с м е н

Омбудсмены имеют полномочия получать и проводить расследования по жалобам граждан относительно нарушений их прав и интересов со стороны государственных органов. Данный институт, установление которого планируется в Казахстане, служит альтернативным и более доступным для общественности каналом передачи информации о правонарушениях. Омбудсмен может дополнять деятельность правоохранительных органов по соблюдению законности и в то же время стать довольно эффективным механизмом общественного контроля за их деятельностью.

Бюджет, аудит и финансовый контроль

Пресечение нецелевого расходования государственных средств, а также выявление коррупции в сфере государственных доходов должны стать наиболее важными приоритетами в программе действий по борьбе с коррупцией. Злоупотребления в сфере государственных финансов ведут к недофинансированию социально значимых инвестиций и программ, включая развитие предпринимательства и борьбу с безработицей и нищетой. С этой целью важно продолжать укрепление институтов и инструментов финансового и бюджетного контроля, включая государственный финансовый контроль. Систематическому аудиту и проверкам следует подвергать не только личные

счета высокопоставленных государственных служащих, но также счета министерств, агентств и национальных компаний. Аудит должен проводиться службами и инспекциями при министерствах и местных органах управления, а также внешним государственным аудитором. В этом направлении следует продолжать меры по институциональному развитию, подготовке и обучению государственных аудиторов.

В более широком смысле финансовая транспарентность должна стать руководящим принципом в разработке превентивных мер против коррупции в области государственного бюджета. Здесь наиболее важными принципами являются более четкое разделение государственных и негосударственных функций, доступность информации по государственным финансам для заинтересованных лиц, ликвидация или включение внебюджетных фондов в бюджетный процесс и общую систему учета, более открытый процесс подготовки, исполнения и отчета по государственному бюджету, прозрачная и ясная классификация расходов.

Государственное регулирование и рыночная конкуренция

Одной из основных причин развития коррупции является нормативное ограничение деятельности хозяйствующих субъектов в условиях рынка и связанное с этим государственное регулирование. Широкомасштабное регулирование и контроль над экономической деятельностью создают необходимость соблюдения системы правил и процедур, проведения инспекций и в развитии целого комплекса взаимоотношений между частным сектором и государством. Это неизбежно порождает потенциальные возможности для развития коррупции. Поэтому общей стратегией борьбы с экономическими причинами коррупции является сокращение сфер, находящихся под государственным контролем, и расширение действия рыночных законов и механизмов. Ведомства, контролирующие и влияющие на экономическую активность, должны быть под постоянным и пристальным контролем антикоррупционных органов и общественности.

Государственная служба - принцип заслуг, служебная этика и оплата труда

Административная этика и процедуры, организация системы государственной службы могут способствовать или предотвращать коррупцию. Этика государственного служащего непосредственно связана с особым статусом и ролью государства как института, созданного для служения общественным интересам. Этические стандарты и более детальное регулирование соответствующих ситуаций призваны поставить поведение государственного служащего в четкие правовые рамки и помочь принять этически правильное решение. В свою очередь государственные служащие должны изучать Правила

служебной этики и другие положения, получать квалифицированные юридические консультации.

Введение правил конкурсного отбора на государственную должность призвано способствовать не только обеспечению принципа справедливости и приоритета знаний, способностей и навыков для выполнения государственных функций, но и сокращению возможностей для патронажа и nepотизма. Хотя конкурсный отбор не гарантирует отсутствия возможностей для злоупотреблений и коррупции, он фундаментально меняет статус государственной службы как института и создает основу для формирования лично независимой, беспристрастной и профессиональной государственной администрации.

Важными задачами при создании профессиональной и защищенной от коррупции государственной службы остаются реформирование системы оплаты труда, а также разработка нормативных актов по социальной защите государственных служащих, включая льготы по обеспечению медицинским обслуживанием, а также по предоставлению и выкупу жилья. Справедливая и конкурентоспособная система оплаты труда имеет внутренние и внешние требования. Внутренние требования состоят в определении категории и уровня оплаты государственных служащих на основе оценки должностей с точки зрения уровня требуемых знаний, способностей и ответственности. Внешние требования к системе заключаются в обеспечении уровня оплаты, сравнимой и конкурентоспособной с уровнем оплаты в частном секторе. Низкая оплата труда является одной из существенных причин распространения коррупции, особенно на среднем и низшем уровнях государственной службы и в местных органах управления. При низком должностном окладе, даже при высоком риске увольнения за правонарушение, потери в материальных благах настолько незначительны, что это является малоэффективным механизмом предотвращения коррупции среди государственных служащих. На уровне непосредственного оказания государственных услуг населению и организациям эффективным инструментом предупреждения коррупции может стать ротация кадров. Периодическая ротация определенной категории кадров с целью смены подконтрольной чиновнику юрисдикции позволяет снизить опасность установления патронажных отношений между государственными чиновниками и потребителями их услуг.

Мобилизация общественного участия и образование

Образование и правовая грамотность населения в вопросах борьбы с коррупцией - важная и необходимая предпосылка эффективного общественного контроля над злоупотреблениями властью со стороны государственных служащих. Вероятность выявления коррупции и наказания значительно

возрастает, если население настроено решительно противодействовать ей. Это создает атмосферу общественной нетерпимости, что служит существенным фактором предупреждения злоупотреблений. Важным каналом формирования общественного мнения служит образование, в том числе и школьное. Независимые средства массовой информации, способные проводить расследования и информировать общество о коррупционных преступлениях, также способствуют росту заинтересованности общества в противодействии коррупции. Одним из эффективных методов, обеспечивающих участие и поддержку населения, служат широко распространяемые информационные брошюры, объясняющие права граждан, положения законодательства, виды коррупционных преступлений, рекомендуемые действия в случаях нарушений административной этики и злоупотребления властью.

Местные власти в различных странах находят разнообразные инновационные решения проблемы обеспечения большей транспарентности административной системы и более активного участия населения в предупреждении коррупции. Например, администрация Сеула успешно внедрила информационную систему, позволяющую гражданам и частным структурам иметь доступ через Интернет к информации о состоянии рассмотрения заявок, лицензий, справок и других документов, о должностных лицах и службах, которые занимаются их вопросами и т.д. Другим примером инновационного решения является распространение в местах, где происходит обслуживание населения местными государственными учреждениями, специальных форм для сообщения непосредственно мэру города о случаях злоупотребления и нарушениях установленных правил и прав граждан. Также квалифицированные граждане имеют возможность быть назначенными для проведения инспекционных проверок и мониторинга небольших строительных проектов на уровне районов города.

Роль и участие частного сектора

Коррупция, как правило, возникает на почве взаимоотношений между государством и частным сектором. Предприниматели и коммерческие организации могут выступать как активной стороной, предлагающей незаконные услуги и выплаты в обмен на получение определенных преимуществ, так и объектом вымогательства в обмен на возможность реализации своих законных прав. Частный сектор, как в случае диагностических обследований, выступает важнейшим источником информации о характере и уровне коррупции, ее наиболее серьезных видах и схемах. Снижение коррупции в частном секторе зависит от разработки и соблюдения четких правил корпоративной этики, знания возможностей и инструментов борьбы с вымогательством в рамках действующего закона, а также от более строгого надзора и наказания за коррупционные правонарушения, препятствующие развитию рыночной

экономики. Например, в практике борьбы с коррупцией в некоторых государствах специализированные органы ведут активную работу по расследованию правонарушений не только в государственном секторе, но и в частном. В рамках стратегии предупреждения коррупции данные органы проводят систематические образовательные кампании среди сотрудников частных компаний для укрепления корпоративной этики и повышения информированности о положениях антикоррупционного законодательства.

Транспарентность и доступ к информации

Утверждение атмосферы большей открытости государства и его институтов - надежный способ сокращения условий и стимулов для злоупотреблений в долгосрочной перспективе. Большая открытость означает более широкий доступ к информации административного характера как для клиентов-потребителей государственных услуг, так и для средств массовой информации и населения в целом. Это является необходимым условием для постепенного восстановления доверия населения к государству и пробуждения общественной заинтересованности в искоренении коррупции. Закрытость, недоступность, почти физическое невосприятие представителей средств массовой информации свидетельствуют о пока еще слабых изменениях в системе и культуре традиционного государственного управления. Основным идеологическим мотивом политики открытости должна стать демократизация государственного управления, означающая, в первую очередь, концепцию государства, единственной легитимной основой существования которой является обеспечение конституционных интересов и прав граждан. Новые информационные технологии, и прежде всего Интернет, позволяют расширить доступ людей к административной информации, приблизить государство к населению и установить обратную связь для улучшения качества и эффективности деятельности государственных органов и учреждений.

Стратегия борьбы с коррупцией будет пользоваться доверием и поддержкой общественности, если она имеет главной целью обеспечение законности и равенства всех перед законом, предлагает ясные способы и инструменты и направлена на бескомпромиссную и принципиальную борьбу не только с мелкой коррупцией, но и с крупномасштабными преступлениями. Политические установки и приоритеты должны найти отражение в соответствующей программе, реализация которой будет находиться под постоянным контролем Главы государства.

Раздел XIII

Децентрализация государственных функций

1. Цель

Демократизация основ государственного управления путем расширения участия граждан в нем и усиления подотчетности государственных органов населению.

2. Анализ ситуации

Децентрализация как переосмысление и изменение роли, ответственности и полномочий различных уровней управления является одним из методов достижения эффективности деятельности правительства. Опыт реформ в странах Европы и СНГ показывает, что децентрализация играет важную роль в процессе демократизации и трансформации экономики и общества. Это сложный процесс, требующий правильного понимания его сути, продуманности и взвешенности действий, так как затрагивает различные аспекты жизни общества: политические, правовые, социальные, административные, экономические и культурные.

Опыт стран, в которых децентрализация получила реальное осуществление, показывает, что ее преимущества носят как политический, так и экономический характер.

Децентрализация позволяет гражданам лучше знать своих представителей во власти, которые, в свою очередь, хорошо знакомы с проблемами и потребностями своих избирателей, и соответственно оказывают более активное влияние на выработку и реализацию политических решений.

Создаются возможности для появления на местном уровне новой элиты, которая сможет осваивать демократические навыки и функции, необходимые для участия в политической жизни страны.

Децентрализация способствует повышению восприимчивости органов власти

к местным потребностям и проблемам. Когда ответственность за предоставление услуг и обеспечение инфраструктуры децентрализована, местные органы могут лучше оценивать соотношение расходов и доходов, а также более гибко реагировать на потребности населения в рамках бюджетных ограничений.

Децентрализация способствует повышению эффективности работы правительства и центральных государственных органов, так как освобождает их от решения задач местного характера и позволяет сконцентрироваться на стратегических вопросах развития страны, тщательном планировании и организации различных программ на республиканском уровне.

Развитие процесса выборности на местах является толчком к дальнейшей демократизации и повышению политической активности населения в целом.

В экономическом смысле децентрализация позволяет более рационально использовать государственные ресурсы.

Имевшая место в первые годы независимости Казахстана сильная централизация государственной власти была оправданной, так как приоритетными задачами являлись строительство государства, укрепление суверенитета страны, сохранение территориальной целостности. В среднесрочной перспективе излишняя централизация власти будет сдерживать развитие страны, создавая опасность стратегического отставания даже от ближайших соседей.

Ускорения разработки политики децентрализации требуют процессы глобализации мировой экономики, демократизация систем государственного управления .

С учетом существующего в мире разнообразия моделей децентрализации, а также реалий и традиций государственного управления в Казахстане необходимо выработать свою стратегию децентрализации.

2.1. Сильные стороны

Наличие необходимых внутренних ресурсов для осуществления реформ.

Наличие института местного управления.

В республике ведется поиск оптимальных моделей управления на разных уровнях .

Осуществляется передача определенных функций, полномочий, финансовой ответственности от Правительства нижестоящим уровням государственной власти .

Широкие декларированные полномочия акимов, которые даже несколько превышают принятые нормы в развитых странах, показывают необходимость анализа состояния реальных полномочий в соотношении с существующим объемом ответственности.

2.2. Слабые стороны

Существующая система назначения руководителей органов местного государственного управления не обеспечивает их подотчетности и подконтрольности населению .

Перекалывание ответственности и конфликты между различными уровнями власти вследствие нечеткого разграничения функций и полномочий между ними.

Слабость местных представительных органов и их зависимость от местных исполнительных органов .

Дублирование функций центральных органов на местах и региональных администраций.

2.3. Возможности

Понимание обществом необходимости реформирования системы государственного управления в целом и системы местного государственного управления в сторону демократизации основ государственного управления.

Существующий обширный опыт процесса децентрализации в мире, изучение которого позволит выявить общие тенденции и закономерности.

Тенденции глобализации мировой экономики, требующие от Республики Казахстан демократизации системы государственного управления.

2.4. Угрозы

Внимания требуют вопросы борьбы с коррупцией. Кроме того, нельзя допустить поспешного перехода к выборности руководителей регионов, т.к. существует угроза возникновения политической нестабильности, межнациональных трений, вплоть до появления сепаратистских тенденций.

Непродуманная бюджетная децентрализация в связи с различным экономическим потенциалом регионов может также оказать негативное влияние и привести к неравномерной обеспеченности регионов социальными услугами.

3. Стратегические задачи

Стратегическая задача построения рыночной экономики требует демократического устройства всех уровней государственного управления, так как без демократических механизмов и контроля за работой органов управления невозможно создать условия для справедливой рыночной конкуренции.

С другой стороны, рыночная экономика не терпит излишней централизации в системе принятия решений и требует закрепления определенных властных и финансовых полномочий за местными органами, непосредственно соприкасающимися с субъектами экономической и социальной жизни.

В то же время процесс децентрализации не означает умаления роли центральных государственных органов, которые остаются ответственными за основные сферы деятельности государства и регулируют деятельность местных органов власти посредством законодательных актов и системы межбюджетных трансфертов.

Основные задачи децентрализации в Казахстане:

- четко разграничить сферы деятельности, функции и ответственность между различными уровнями власти;

- создать условия для эффективного функционирования местного государственного управления;

- внедрить местное самоуправление как фундамент демократического государства.

4. Стратегия действий

4.1. Четкое разграничение сфер деятельности, функций и ответственности между различными уровнями власти

Для достижения задачи необходимо целенаправленно осуществить следующие конкретные меры.

Определить уполномоченный орган, в ведении которого будут разработка плана децентрализации и контроль за его исполнением, а также осуществление координации деятельности органов государственного управления по вопросам децентрализации государственных функций.

Разработать национальный план действий по децентрализации, определяющий этапы и направления процесса передачи функций и полномочий, роль и обязанности каждого уровня государственного управления и систему их взаимодействия, а также функции, подлежащие передаче органам местного самоуправления и негосударственным организациям.

Разработать подробные требования к выполнению функций каждым уровнем государственного управления. План передачи полномочий должен носить скорее стратегический характер, с тем чтобы использовать открывающиеся в ходе реализации возможности. Этот план должен быть разработан с учетом динамики развития отношений между центром и регионами.

Функции органов управления должны быть четко определены и разграничены. С учетом международного опыта и сложившихся казахстанских условий может быть установлено соответствующее закрепление основных функций (см. приложение 27).

Необходимо провести тщательный функциональный анализ с участием представителей всех уровней власти для уточнения и расширения указанных функций, с тем чтобы законодательно закрепить их распределение между уровнями власти.

4.2. Создание условий для эффективного функционирования местного государственного управления

Органы местного государственного управления на всех уровнях должны быть наделены четко определенными полномочиями, бюджетом и собственностью, должны выполнять функции, делегированные им государством.

Необходимо обеспечить реальные полномочия местных органов в отношении своих бюджетов, т.е. закрепить за каждым уровнем управления собственные источники доходов, право самостоятельно определять направления их расходования. Местные маслихаты должны утверждать местные бюджеты и реально контролировать их исполнение (см. Раздел VIII. Налогово-бюджетная политика).

Также необходимо организовать курсы подготовки и повышения квалификации служащих местных органов управления.

4.3. Внедрение местного самоуправления как фундамента демократического государства

С учетом сложности задач по переустройству государственного управления реформу необходимо проводить поэтапно, через реализацию "пилотных" проектов.

Целесообразно предварительно опробовать новые принципы самоуправления в отдельных сельских округах, городах, районах в течение одного года и лишь затем закрепить их в законодательных актах. Такая тактика позволит в течение испытательного периода накопить опыт работы в новых условиях, тщательно проработать законодательные нормы и избежать крупных ошибок и просчетов в масштабах всей страны.

Изучение и анализ позитивных и негативных результатов реформирования станут ориентиром для дальнейшего распространения на следующих уровнях.

На первом этапе децентрализации особенно важным является решение проблем сел и малых городов, т.е. там, где в настоящее время существует определенный вакуум власти, что приводит к большим издержкам.

Будут проведены выборы акимов на уровне сельских округов, поселков городского типа и городов районного значения.

На втором этапе, на уровне административно-территориальных единиц нижнего уровня, т.е. на уровне сельских округов, поселков городского типа и городов районного значения, следует рассмотреть возможность создания полноценных органов самоуправления.

На этом этапе децентрализации потребуются реформа местного государственного управления на районном уровне. С целью усиления подотчетности и подконтрольности населению необходимо ввести порядок назначения на определенный срок и смещения с должности акимов районов (городов областного значения) с согласия соответствующих представительных органов - районных (городских) маслихатов. Возможен и вариант назначения акима района (города областного значения) областным акимом из числа депутатов районного (городского) маслихата.

На третьем этапе необходимо введение принципов децентрализации на уровне районов и городов областного значения.

Раздел XIV

Ожидаемые результаты

Построение конкурентоспособной в долгосрочном плане экономики.

Двукратное увеличение объемов ВВП.

Функционирование современной бюджетной системы, обеспечение роста поступлений в бюджет до 30% ВВП.

Создание и выведение крупных национальных компаний с участием

государства на региональный и, по возможности, мировой уровень.

Создание эффективного, способного управлять государственным предпринимательством Правительства.

Создание современной системы местного управления на принципах децентрализации.

Увеличение численности населения до 16 млн. человек и более при росте базового показателя долголетия (средней ожидаемой продолжительности предстоящей жизни при рождении) для мужчин на 4 года, для женщин - на 2 года.

Охват большинства экономически активного населения системами пенсионного, социального и медицинского страхования.

В промышленной и аграрной сфере

К исходу десятилетия будет сформирован индустриальный комплекс страны, конкурентоспособный на внутреннем и внешнем рынках, со стабильными и устоявшимися рынками сбыта, определившейся специализацией в мировом разделении труда.

Будут созданы предпосылки для перехода промышленности и экономики в целом на новые технологические уклады.

Объемы промышленного производства по сравнению с 2000 годом вырастут более чем в 2 раза, аграрного производства - свыше 1,5.

За этот период изменится структура промышленного производства, будет проведена реконструкция его материально-технической базы и применяемых технологий.

Экспортноориентированный блок - нефтегазовый сектор и металлургия, нефтехимия и химия - сформирует индустриальное ядро промышленности и окажет широкое мультипликативное воздействие и на развитие сопряженных с ним отраслей.

Машиностроение, стройиндустрия в основном составят вспомогательный и обслуживающий блок экспортного промышленного комплекса, а также аграрного сектора и транспорта. Параллельно будут внедрены новые производства в электротехнической и электронной промышленности.

Приоритетное развитие получают высокотехнологичные и наукоемкие производства, прежде всего на стыке биологии, химии, медицины, а также в сфере информационных технологий.

Аграрный сектор и пищевая промышленность обеспечат не только продовольственную безопасность страны, но и экспансию отечественных пищевых продуктов на мировом рынке.

Определяющим для этого будет развитие конкурентных и интегрированных рынков агроиндустриальной продукции, становление агробизнеса на селе,

основными субъектами которого станут кооперативные объединения сельхозпроизводителей, отраслевые союзы и ассоциации, вертикально интегрированные объединения аграрных и перерабатывающих предприятий.

В целом, в индустриальном секторе экономики масштабно будут использоваться информационные технологии и техника, и на этой основе будут построены взаимоувязанные рынки товаров и услуг.

Сформируются корпоративные структуры (холдинги, консорциумы, финансово-промышленные группы), эффективные в плане развития производств, инноваций и менеджмента, экспансии на внутреннем и внешнем рынках.

Все это позволит национальной экономике органично и равноправно включиться в мировые хозяйственные отношения. Тем самым будут подготовлены предпосылки для перехода экономики от индустриальной стадии развития к постиндустриальной.

В транспортном комплексе

Решится фундаментальная задача - создание эффективного и технологически обновленного транспортного комплекса, способствующего развитию и обеспечивающего потребности экономики и общества качественными услугами.

Ежегодный доход от перевозки транзитных грузов составит не менее 1 млрд. долларов .

С Ш А .

Увеличение объема предоставляемых услуг обусловит рост доходов транспортного комплекса, что в свою очередь приведет к возможности снижения тарифов на услуги комплекса.

Доходы от транзита и привлечение прямых инвестиций в транспортный комплекс позволят финансировать отрасль за счет собственных средств и снизить нагрузку на бюджет.

В результате произойдет оживление производства в реальном секторе экономики и увеличение количества рабочих мест. Наибольший эффект будет получен в первую очередь в экспортоориентированных отраслях сырьевого сектора промышленности, в которых остается высокой доля транспортных затрат в себестоимости продукции.

В социальной сфере

Будет достигнут 100%-ный охват детей школьного возраста обучением по программе средней школы, включая детей, нуждающихся в специализированном обучении .

70% выпускников общеобразовательных школ овладеют современными рабочими профессиями и сформируют сбалансированный рынок труда рабочих профессий .

Большая часть трудоспособного населения страны одинаково хорошо овладеет казахским и русским языками, увеличится доля владеющих

иностранными языками.

Наполовину сократятся случаи заболевания туберкулезом.

Благодаря реализации специальных программ по репродуктивному здоровью повысится индекс здоровья женщин.

В организациях первичной медико-санитарной помощи пациентам будут оказываться качественные услуги по вопросам репродуктивного здоровья, профилактики и лечения инфекций, передаваемых половым путем, ВИЧ/СПИДа.

Будут функционировать учебно-клинические центры, обеспечивающие качественное медицинское обслуживание большого числа населения, сотрудничающие с ведущими медицинскими центрами мира.

Приложения

Приложение 1

Динамика численности населения

Республики Казахстан

(тыс. человек)

См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 2

Половозростная пирамида населения

Казахстана на 1 января 1999 года (тыс. человек)

См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 3

Динамика распределения бюджетных средств
по уровням образования

См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 4

Потенциал и эффективность рынка труда (%)

См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 5

Доля промышленности в ВВП (%)

См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 6

Индекс физического объема промышленности
(в % к 1990 году)

См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 7

Доход (убыток) от основной деятельности (млн. тенге)
См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 8

Структура промышленного производства за 2000 год (%)
См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 9

Изменение структуры промышленного производства (%)
См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 10

Структура казахстанского экспорта за 2000 год
См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 11

Структура казахстанского импорта за 2000 год
См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 12

Затраты на науку в Республике Казахстан

	! 1995 г.!	1996 г.!	1997 г.!	1998 г.!	1999 г.
Объем финансирования по плану	2256	3050	3016	3807	2036
	(млн. тенге)				
в % от ВВП	0,18	0,18	0,17	0,16	0,09

Приложение 13

Индекс физического объема продукции сельского хозяйства (в % к 1990 году)

См. диаграмму на бумажном варианте

Доля сельского хозяйства в ВВП (%)

См. диаграмму на бумажном варианте

Производство основных видов сельскохозяйственной
продукции в 1990-2000 годах

ТЫС. ТОНН

	! 1990 !	! 1991 !	! 1992 !	! 1993 !	! 1994 !	! 1995 !	! 1996 !
З е р н о в ы е							
(в доработки)	28488	11992	29772	21631	16454	9506	11237
в т о м ч и с л е :							
Пшеница	16197	6889	18285	11585	9052	6490	7678
Картофель	2324	2143	2570	2296	2040	1720	1657
Овощи	1136	955	985	808	781	780	778
Подсолнечник	126	109	99	86	97	99	64
С а х а р н а я (фабричная)	1044	726	1160	843	433	371	341
Хлопок	324	291	252	200	208	223	183
Мясо (в убойной массе)	1559	1524	1258	1312	1207	985	855
Молоко	5642	5555	5265	5576	5296	4619	3627
Яйца, млн. шт.	4185	4075	3565	3288	2629	1841	1262
Ш е р с т ь весе)	108	104	96	95	75	58	42

(продолжение таблицы)

	! 1997 !	1998 !	1999 !	2000
З е р н о в ы е				
(в в е с е п о с л е доработки)	12378	6396	14249	11578
в т о м ч и с л е :				
Пшеница	8955	4746	11227	9091
Картофель	1472	1263	1693	1694
Овощи	880	1079	1283	1535
Подсолнечник	55	83	104	105
С а х а р н а я с в е к л а (фабричная)	128	225	283	269
Хлопок	198	162	249	287
Мясо (в убойной массе)	718		642	626
Молоко	3335	3394	3550	3701
Яйца, млн. шт.	1266	1388	1517	1692
Ш е р с т ь (в ф и з и ч е с к о м в е с е)	35	25	22	22

Приложение 15

Экспорт важнейших видов продовольственных товаров
в 1995-2000 годах (млн. долл. США)

См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 16

- Экспорт пшеницы за 1995-2000 годы (тыс. тонн)
См. диаграмму на бумажном варианте
Приложение 17
- Импорт основных видов продовольственных товаров за
1995-2000 годы (млн. долл. США)
См. диаграмму на бумажном варианте
Приложение 18
- Динамика объема перевозок грузов и грузооборота
всеми видами транспорта
См. диаграмму на бумажном варианте
Приложение 19
- Состояние автомобильных дорог общего пользования
по результатам осеннего осмотра 2000 года
См. диаграмму на бумажном варианте
Динамика изменения структуры парка грузовых автомобилей
по срокам эксплуатации
См. диаграмму на бумажном варианте
Приложение 20
- Казахстан в системе евразийских транспортных коридоров
См. карту на бумажном варианте
Приложение 21
- Формирование сети железных дорог Республики Казахстан
См. карту на бумажном варианте
Приложение 22
- Динамика транзитных перевозок железнодорожным транспортом
См. диаграмму на бумажном варианте
Приложение 23
- Сеть автомобильных дорог Республики Казахстан
См. карту на бумажном варианте
Приложение 24

Доля стран перевозчиков в транзитных грузопотоках
См. диаграмму на бумажном варианте

Приложение 25

Схема международных воздушных маршрутов Республики Казахстан
См. схему-карту на бумажном варианте

Приложение 26

П е р е ч е н ь
основных проектов, необходимых для реализации до 2010 года

№ п/п !	Наименование проекта	!Ориентировочная ! о ц е н к а ! стоимости (млн. ! долл. С Ш А)
---------	----------------------	---

Железнодорожный транспорт

- | | | |
|----|--|------|
| 1. | Реконструкция станции Дружба и железной дороги Актогай - Дружба (1 фаза) | 65,8 |
| 2. | Строительство железной дороги Краснооктябрьский рудник - Донской ГОК | 390 |
| 3. | Реконструкция железной дороги Актогай-Дружба (2 фаза) | 68 |
| 4. | Строительство железной дороги Усть-Каменогорск-Чарская | 161 |
| 5. | Реконструкция железной дороги Саяк-Моинты | 29 |
| 6. | Реконструкция железной дороги Бейнеу-Мангышлак | 32 |
| 7. | Строительство железной дороги Кызылорда-Жезказган | |

Автомобильные дороги

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Реабилитация автомобильной дороги Астана-Алматы | 180 |
|----|---|-----|

2.	Реабилитация автомобильных дорог Западного Казахстана	156
3.	Строительство моста через р. Урал	35,6
4.	Строительство дороги Кызыласкер-Кировский	30

Воздушный транспорт

1.	Реконструкция аэропорта г. Астаны	180
2.	Строительство пассажирского терминала аэропорта г. Алматы	18
3.	Обновление парка воздушных судов	-

Водный транспорт

1.	Создание собственного морского торгового флота	94
2.	Реконструкция морского порта г. Актау (2 этап)	

Приложение 27

Основные функции органов управления

Уровень управления	!	Функции !
Нижний уровень (села и малые города)		Коммунальное хозяйство, учреждения культуры, вопросы земле- и водопользования, теплоснабжение, благоустройство и озеленение
Средний уровень (районы и города областного значения)		Жилищно-коммунальное хозяйство, дошкольное и общее среднее образование, первичная медико-санитарная помощь, поликлиники и больницы общего профиля, охрана общественного порядка, дороги местного значения, планирование застройки,

строительство и содержание местного жилья,
регулирование тарифов на коммунальные услуги

Верхний уровень (области и города республиканского значения) Жилищно-коммунальное хозяйство, регулирование тарифов на коммунальные услуги, планирование застройки, строительство и содержание муниципального жилья (для городов), среднее специальное образование, больницы общего профиля областного значения, противоэпидемиологические службы, адресная социальная помощь, содействие занятости населения, охрана общественного порядка, строительство, содержание и ремонт дорог областного значения, транспортное обслуживание населения в пределах области, обеспечение противопожарной безопасности, ликвидация чрезвычайных ситуаций на областном уровне, вопросы сельского хозяйства, охраны окружающей среды, выдача лицензий на занятие определенными видами деятельности, поддержка малого и среднего бизнеса, участие в разработке и контроле за исполнением контрактов с иностранными инвесторами, управление использованием общераспространенных полезных ископаемых, оказание финансовой помощи районам и городам
