

Генератор случайных чисел

МАКСУТ НАРИКБАЕВ: ТРУДНО РАСЦЕНИВАТЬ ФИИР КАК ЦЕЛОСТНУЮ ПРОГРАММУ

Недавно по инициативе партии «Адилет» было проведено очередное заседание межпартийного совета, посвященное реализации Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010–2014 годы. Лидер партии Максут Нарикбаев делится своими соображениями в отношении госпрограммы.

ЛИТЕР-Неделя: Чем вызвано внимание партии к этой программе, как эффективно, по вашей оценке, идет ее реализация правительством РК?

М.Н.: На этапе посткризисного развития Казахстан стоит перед стратегическим выбором – выбором модели долгосрочного развития страны, что требует системной модернизации общества – политической, социальной и экономической. Свое видение будущего облика Казахстана как социально ориентированного государства, в центре социально-экономической политики которого находится человек со всеми его многообразными интересами, как современного общества социальной справедливости партия «Адилет» достаточно четко сформулировала в своих программных документах.

А на наш взгляд, правительство вместо целенаправленной и осознанной политики экономического роста и развития, которая должна базироваться на целостной системе прогнозно-плановых документов, рассчитанных на продолжительный срок, ограничивается разработкой многочисленных, мало связанных между собой стратегий и программ.

Оценивая ФИИР с этих позиций, мы пришли к выводу, что данная программа содержит в себе внутренние системные противоречия и несоответствия, которые напрямую угрожают ее эффективной реализации, а значит, и достижению поставленных президентом целей в стратегии-2020.

Ясно, что набор программ, пусть каждая из них по-своему уникальна и безупречна, не может заменить ни промышленную, ни структурно-инвестиционную, ни региональную политику. Отсутствие эффективной системы управления, системные недостатки в работе правительства в целом, на уровне отдельных министерств и областей, вышучко проявились при разработке антикризисного плана, «Дорожной» и «Индустриально-инновационной» карт, программы Форсированного индустриально-инновационного развития (ФИИР) на 2010–2014 годы.

По масштабу решаемых задач программу ФИИР можно было бы сопоставить с индустриализацией Казахстана в советский период, в результате которой наша страна стала развитой агроиндустриальной республикой Советского Союза. По крайней мере, реализация программы ФИИР должна заложить фундамент для индустриально-инновационного прорыва, осуществления по сути новой индустриализации для перевода казахстанской экономики на качественно новый тип развития.

К сожалению, изучение программы ФИИР дает основание сомневаться в возможности достижения основных целей и задач программы. В значительной степени эти опасения вызваны тем, что при разработке программы ФИИР правительством допущены те же системные просчеты, которые были характерными и для принятых ранее программных документов. Трудно рассматривать программу ФИИР как целостную программу – комплекс программных

мероприятий, объединенных единой целью и направленных на решение поставленных задач. По существу программа ФИИР представляет собой простой набор случайных инвестиционных проектов и даже при их реализации не может способствовать переводу казахстанской экономики на инновационный тип развития, ее качественной модернизации.

Поэтому наша партия настояла на проведении специального заседания межпартийного совета, чтобы совместными усилиями выработать рекомендации для правительства по устранению существующих недостатков.

ЛИТЕР-Неделя: Каковы же эти недостатки?

М.Н.: Во-первых, это отсутствие критического анализа социально-экономической ситуации в стране и проводимой правительством экономической политики, в том числе и опыта разработки и реализации многочисленных программ.

С 2000 года в Казахстане было разработано и принято множество стратегий и программ развития: стратегия индустриально-инновационного развития, стратегия территориально-пространственного развития, стратегия развития транспортного комплекса, стратегия устойчивого развития, программа «30 корпоративных лидеров Казахстана», программа развития сельских территорий, многочисленные «прорывные» проекты республиканского и областного уровней, кластерные программы. Ни одна из ранее принятых программ не была реализована в полном объеме, про большинство из них уже забыли, так как с принятием новой программы прежние программы практически отменяются. При этом никто не понес персональной ответственности – как моральной, так и материальной – за срыв реализации и дискредитацию принятых решений.

Вместо анализа просчетов проводимой политики, причин отсутствия осознанной структурно-инвестиционной и промышленной политики в программе подчеркивается, что инициативы государства не получили должной поддержки бизнес-сообщества, что приоритеты бизнеса не коррелировали с приоритетами государства по развитию обрабатывающего сектора. Добавим еще и влияние мирового финансового кризиса на экономику Казахстана. В результате получим, что срыв СИИР и других стратегий, полный провал кластерных моделей и «прорывных» проектов произошел не по вине правительства, а из-за непонимания бизнес-сообщества и действия иных факторов, которые не подвластны ему.

То есть вместо критического анализа управленческой неэффективности за прошедший период и выявления глубинных причин провала всех принятых ранее программ правительство ограничилось констатацией фактов, переключением вины на других.

ЛИТЕР-Неделя: Так вы считаете, что сначала нужно было правительству покаяться и признать старые ошибки?

М.Н.: В том-то и дело, что оно, правительство, так не считает. И поэтому все эти ошибки беспрепятственно переключались в ФИИР. Самый главный недостаток ФИИР – это то, что заявленные меры, проекты никак не привязаны к тем целям, которые продекларированы в ФИИР.

Например, в качестве целевых индикаторов программы ФИИР выдвинуты:



Мнение

* Рост производства ВВП на 50% по сравнению с 2008 годом, или в реальном выражении на 15%.

* Рост производительности труда в обрабатывающем секторе промышленности не менее чем в 1,5 раза и в сельском хозяйстве – в два раза.

* Снижение транспортной составляющей себестоимости продукции не менее чем на 5%.

* Снижение энергоёмкости ВВП не менее чем на 10%.

Как убеждены наши специалисты и эксперты, большинство перечисленных целей программы ФИИР не может быть реализовано, а для достижения некоторых вообще не требовалось разрабатывать саму программу.

Так, среднегодовые темпы прироста ВВП в случае реализации программы составят около 2,3%, или более чем в 3 раза ниже, чем в докризисный период. При этом практически не изменится доля обрабатывающей промышленности – рост менее чем на 1%. Можно было бы сделать скидку на то, что основные результаты реализации программы ФИИР проявятся за пределами 2014 года, а она закладывает прочный фундамент для этих преобразований. К сожалению, большинство включенных инвестиционных проектов завершаются в текущем году и в 2011–2012 годах. Кроме того, в самой программе не оценивается ее влияние на достижение заявленных целей.

Трудно также поверить, что в Казахстане действуют устойчивые связи между отраслями традиционной специализации и остальной экономикой. В этом случае не нужно было бы законодательно вводить требования о повышении доли казахстанского содержания в закупках товаров и услуг не только частных и зарубежных компаний, но и национальных компаний. С учетом возможностей казахстанского бизнеса в части предоставления товаров и услуг надлежащего качества и постоянно снижающегося уровня квалификации рабочей силы требование доведения казахстанского содержания до 90% выглядит нереальным.

Также в целевом блоке предусматривается снижение транспортной составляющей. Одновременно для обеспечения прибыльности транспортного комплекса страны и реализации инвестиционных проектов предусматривается ежегодное увеличение тарифов на перевозку грузов на 15%. О каком снижении доли транспортных расходов в себестоимости

продукции можно говорить в этом случае?

То же самое и по электроэнергии. Программой предусматривается ежегодный рост цен на отпускаемую электроэнергию на 10% при условии стабильности цен на первичные топливно-энергетические ресурсы. Планируемый рост цен на электроэнергию уже превышает темпы снижения энергоёмкости ВВП. Таким образом, говорить о повышении конкурентоспособности казахстанских товаров не приходится, так как заложенная в программе политика ценообразования на стратегические товары и услуги сводит на нет усилия предпринимателей по энергосбережению.

ЛИТЕР-Неделя: А каковы критерии отбора проектов и попадания их в ФИИР?

М.Н.: Принцип отбора программных проектов, их значимость и количество вызывают у нас большие сомнения. Как уже отмечалось выше, программа ФИИР представляет собой простой набор проектов, которые уже приняты к реализации и обеспечены всеми видами ресурсов, в том числе и финансовыми, и проектов, по которым практически решен вопрос финансирования. В этой связи в программе должен быть отражен вклад наиболее крупных проектов в достижение поставленных целей и решение задач по модернизации казахстанской экономики. Это, к сожалению, не было сделано.

Не совсем понятна роль Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ) и Министерства индустрии и новых технологий (МИИТ) в разработке программы ФИИР, которые ограничились простым сводом разработок и предложенный профильных министерств, отдельных компаний и областных акиматов.

Практически все эти проекты общеизвестны, большинство из них в свое время было включено в программу «30 корпоративных лидеров Казахстана», в кластерные модели и в «прорывные» проекты, должны были бы уже перейти в разряд действующих предприятий. Но, как известно, этого не произошло. В программе ФИИР при анализе ситуации вообще не уделяется этому аспекту внимания, все проекты рассматриваются как новые. Например, строительство Мойнакской ГЭС, электролизного завода в Павлодаре, реконструкция всех трех нефтеперерабатывающих заводов и другие.

Об отсутствии четкого представления о будущем облике казахстанской экономики, продуманной структурно-инвестиционной и промышленной, говорит и тот факт, что программа ФИИР является открытой и любой проект при необходимости может быть в нее добавлен. То есть за лесом не видно деревьев, так же как за проектами не видно цели.

На наш взгляд, главным критерием включения того или иного проекта в программу является не экономическая целесообразность, не его значимость для диверсификации экономики страны, а наличие лобби и источников финансирования. Только этим можно объяснить стремление любой ценой разместить в Казахстане автосборочное производство мощностью 102 тыс. автомобилей в год. Емкость внутреннего рынка составляет всего 20–30 тысяч новых автомобилей. Очевидно то, что экспорт отечественных автомобилей за пределы страны практически невозможен, особенно в условиях функционирования Таможенного союза (ТС).

Нефтегазовый сектор остается приоритетом № 1 для казахстанской экономики. В принципе можно было бы согласиться с целевыми индикаторами развития этого сектора. Вместе с тем анализ текущей ситуации представлен чисто информативным, без выяснения истинного положения, которое сложилось в этой сфере. Например, по наметкам правительства, СИИР и другим материалам, добыча нефти к концу рассматриваемого периода должна была составить 120–150 млн тонн против 75 млн тонн, предусмотренных программой ФИИР. В чем причины такого резкого снижения перспективных объемов добычи нефти, не объясняется. Между тем ценовая конъюнктура в настоящее время намного лучше, чем в начале 2000-х годов: стоимость нефти с 16 долларов за баррель существенно выросла и уверенно держится на отметке 80 долларов, а с учетом катастрофы в Мексиканском заливе может еще вырасти.

Важный момент – это реконструкция и расширение мощности действующих НПЗ. Эта проблема ставится каждый год и в каждой программе, но до сих пор не решена. Так и сейчас предполагается увеличение мощности всех НПЗ, ориентация их на выпуск продукции, соответствующей евростандартам. К сожалению, отсутствует анализ причин срыва ранее принятых решений. Например, для модернизации Атырауского НПЗ в 2003–2006 годах на реконструкцию Атырауского НПЗ было выделено 370 млн долларов, глубина переработки нефти должна была увеличиться до 85–92%, а продукция – удовлетворять требованиям стандарта Евро-3.

Основные жалобы на нехватку средств и требование предоставления предприятиям добывающего сектора определенных преференций в рамках программы ФИИР явно несостоятельны. Так, Павлодарский нефтехимический завод по итогам 2009 года получил прибыль около 500 млн. долларов. При этом износ основных фондов составляет около 80 процентов. В этой связи очевидно, что крупный бизнес не заинтересован в своем развитии, «проедает» свою прибыль вместо инвестирования в обновление и развитие производства.

С нашей точки зрения такое положение дел недопустимо, программа ФИИР должна в первую очередь предусмотреть механизмы мобилизации всех ресурсов на модернизацию национальной экономики, в том числе и крупных компаний, независимо от форм собственности. В частности, партия «Адилет» еще раз предлагает в рамках государственного бюджета рассматривать и утверждать бюджеты национальных компаний, чтобы предотвратить нецелевое и неэффективное использование средств системообразующих компаний с государственным участием, сконцентрировать финансовые ресурсы на решение общеэкономических проблем.

ЛИТЕР-Неделя: В ФИИР также вошло большое количество проектов в аграрном секторе, как обстоят дела с ними?

М.Н.: Важное место в программе ФИИР отводится агропромышленному комплексу. Всего предполагается реализовать более 50 проектов. Причем все проекты будут реализованы в 2010–2011 годах. Возникает вопрос: что будет дальше?

Программой предусмотрено, что производительность труда в сельском хозяйстве вырастет в два раза, с 3 тыс. долларов до 6 тыс. долларов. Учитывая, что, по данным статистического агентства, производительность труда в сельском хозяйстве в 2006 году составляла 3,8 тыс. долларов, можно предполагать, что специалисты аграрного сектора не знают специфики сельского хозяйства и волатильность цен на его про-

дукцию, которая зависит от погодных условий. В этом отношении рост производительности труда в этой отрасли нужно оценивать, с нашей точки зрения, по натуральным показателям, а не по стоимостным. В частности, целесообразно вернуть такой показатель, как выход сельскохозяйственной продукции со 100 гектаров сельскохозяйственных угодий.

ЛИТЕР-Неделя: В программу ФИИР вошли сто с лишним проектов, которые будут реализованы менее чем за 5 лет. Это же новые предприятия, рабочие места, новые товары. Неужели это не принесет ожидаемого результата?

М.Н.: Вслушайтесь в название программы. Форсированное, индустриальное, инновационное. Эти термины не могут подразумевать просто список всего того, что строится в стране. Перечень проектов показывает, что ни один из них не может быть отнесен к проектам, обеспечивающим инновационный прорыв казахстанской экономики, в лучшем случае речь идет о новой индустриализации, восстановлении бывшего промышленного и аграрного потенциала страны.

Выше уже отмечалось, что программа ФИИР если не обеспечивает выхода на траекторию устойчивого экономического роста, то, по крайней мере, должна создать необходимые для этого предпосылки. С нашей точки зрения, эта программа даже не оправдывает своего названия. Как мы видим, темпы экономического роста намного ниже, чем были в предкризисный период. Более того, целевые индикаторы программы не могут быть достигнуты. Можно понять разработчиков, которые сравнивают темпы роста с докризисным периодом – с 2008 годом.

Трудно судить и об инновационной составляющей настоящей программы. В этом отношении мы видим только общие фразы без конкретного наполнения. В первую очередь отметим, что практически не уделяется внимания развитию национальной инновационной системы, необходимости восстановить такую отрасль, как «Наука и научное обслуживание», которая нужна для разработки инновационных мероприятий. В программе пытаются сослаться на новый закон «О науке», который встретил открытое неприятие со стороны технической и научной общественности из-за его непригодности.

Как уже отмечалось выше, программа разрабатывалась разными ведомствами без должного согласования основных параметров. В этой связи общие целевые индикаторы реализации программы не согласуются с мерами по развитию других отраслей. Планируемый рост тарифов на железнодорожные перевозки, электроэнергию и другие услуги производственной инфраструктуры не позволяет повысить даже ценовую конкурентоспособность казахстанской продукции, не говоря о качественной.

С нашей точки зрения, главным вопросом становится определение объекта индустриально-инновационного развития страны. При всей важности малого бизнеса, трудно представить, что он определяет лицо казахстанской экономики. Малый бизнес, по определению, работает на локальном уровне, его главная задача – обеспечение занятости и удовлетворение потребности в основных товарах и услугах местного населения. Поэтому считаем целесообразным исключить из программы ФИИР все, что относится к малому бизнесу, тем более что это не определяет индустриальное развитие Казахстана.

Также следует исключить из программы все мероприятия, которые относятся к туризму, развитию рекреационных зон, подготовке к зимней Азиаде и другие, которые не связаны с индустриальным развитием страны.

Особый интерес представляет в этой связи развитие курортной зоны в Боровом. Мы считаем, что перевод особо охраняемых природных зон в категорию земельных запасов первой категории ради привлечения инвесторов неприемлем. Этот вопрос должен быть решен раз и навсегда: все особо охраняемые зоны – это достояние народа, и их использование в чужих интересах – это нарушение народных прав.

ЛИТЕР-Неделя: Вы назвали столько недостатков, но какие все-таки основные?

М.Н.: Помимо системного недостатка, когда меры никак не привязаны к поставленным целям, исключая лишь рост ВВП, серьезным недостатком программы ФИИР является то, что она не учитывает курса на создание ЕЭП. Нужна совместная работа с российскими органами для разработки совместной стратегии развития наших стран.

В значительной степени недостатки ФИИР связаны с отсутствием понимания стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием страны, необходимости государственного регулирования цен и тарифов на стратегические товары и услуги. Меры, которые необходимо принять в этих целях, достаточно подробно отражены в программных документах нашей партии, которые опубликованы в средствах массовой информации.

Главным недостатком действий правительства в этой связи становится отсутствие осознанной промышленной и структурно-инвестиционной политики, рассчитанной на долгосрочную перспективу. Очевидно, что многочисленные программы, стратегии и проекты не могут заменить промышленную и структурно-инвестиционную политику. В данном случае речь идет о приоритете национальных интересов над частными интересами крупного бизнеса. В противном случае государственная промышленная политика будет формироваться под диктовку олигархов, заинтересованных в реализации собственных интересов при помощи практически неограниченной государственной поддержки. Неудивительно, что уже сейчас к числу «прорывных проектов» отнесены те, необходимость которых для диверсификации отечественной экономики вызывает сомнения. К ним можно отнести и строительство шинного завода в Астане и электролизного завода в Павлодаре.

Поэтому продолжают оставаться актуальными вопросы выбора объектной направленности промышленной политики и мер государственной политики поддержки того или иного инвестиционного проекта в рамках программы модернизации и диверсификации казахстанской экономики. В противном случае можно ожидать, что крупный бизнес будет «продавливать» свои интересы, стремиться добираться до бюджетных средств, используя государственные институты чисто в своих коммерческих целях. Основанием для этого служит отсутствие четких критериев отбора проектов, требующих государственной поддержки, кроме объемов инвестирования. Определенное сомнение вызывает и принятый критерий отбора проектов: не по общему эффекту, не по его значимости для экономики страны, а по объему направляемых инвестиций – не менее 100 млн долларов.

Уместно отметить, что отсутствие научно-методического обеспечения разработки программных документов стало системной ошибкой правительства. Вместо осознанного управления воспроизводственным процессом на всех уровнях национальной экономики, что требует в первую очередь решения методологических проблем, разработчики пытаются

решить конкретные задачи. При этом они вынуждены вольно или невольно решать методические и методологические проблемы, причем каждый раз по-новому, что не позволяет обеспечить совместимость принимаемых решений в рамках общей программы действий.

ЛИТЕР-Неделя: Диагноз, поставленный вами ФИИР, неутешительный. Есть ли лекарство?

М.Н.: Да. Мы считаем, что программа ФИИР не оправдывает возложенных на нее ожиданий, ее реализация не может обеспечить выход и закрепление страны на траектории устойчивого развития, по существу она представляет собой манипулирование общественным сознанием по поводу выхода Казахстана на этап посткризисного развития. Поэтому предлагаем ее кардинально переработать. В первую очередь нужно:

1. Пересмотреть состав и структуру программы ФИИР, исключить из нее все проекты с высокой степенью завершенности – от 50 и выше процентов, так как ФИИР не имеет к ним никакого отношения.

2. Исключить из программы ФИИР секторальные подпрограммы, которые не имеют отношения к реиндустриализации казахстанской экономики: развитие малого бизнеса (должна быть своя программа поддержки развития, учитывающая специфику этой отрасли), развитие туризма, рекреационных зон и т.п.

3. Для качественного анализа экономической ситуации и оценки уровня технологического развития страны необходимо провести единовременную перепись машин и оборудования и рабочих мест, разработать отчетный баланс производственных мощностей и рабочей силы.

4. В качестве целевых индикаторов программы ФИИР целесообразно использовать не столько стоимостные, сколько натуральные показатели: затраты топливно-энергетических, материальных и трудовых ресурсов на производство единицы продукции, коэффициент использования мощности и другие.

5. Установить жесткий государственный контроль над уровнем цен и тарифов на стратегические товары и услуги, так как их волатильность негативно влияет на инновационную деятельность.

6. Установить жесткий контроль над использованием средств национальных компаний с участием государства. Рассматривать основные направления расходов и доходов национальных компаний в составе сводного бюджета страны. При необходимости направлять неэффективно используемые средства национальных компаний на финансирование других инновационных проектов.

Кроме того, разработчики программы не учли качественных изменений функционирования казахстанской экономики в условиях действия Таможенного союза (ТС) и в перспективе создания единого экономического пространства (ЕЭП), что требует выработки общей стратегии технологического обновления экономик союзных стран, согласования направлений развития ключевых отраслей промышленности, чтобы совместно построить конкурентоспособную экономику.

И, наконец, особо отмечу, что системные недостатки программы ФИИР обусловлены недостаточным вниманием к основным положениям указа президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева «О системе государственного стратегического планирования в Республике Казахстан», взаимосвязи и последовательности разработки стратегических документов. Это, безусловно, негативно сказалось на качестве программы ФИИР.

Беседовала Александра ХЕ,
Алматы