



**Казахстан: Заключительное заявление миссии по итогам консультаций 2019 года  
в соответствии со Статьей IV**

12 ноября 2019 года

*Сохраняются высокие темпы экономического роста, что обусловлено соответствующей налогово-бюджетной политикой, инвестициями в нефтегазовый сектор, а также розничным кредитованием. Усилились риски роста инфляции, и в сентябре Национальный банк (НБК) обоснованно ужесточил политику. Дополнительные ассигнования из бюджета предусматривали использование средств Национального фонда и уточнение размера дефицита ненефтяного сектора. В среднесрочной перспективе планируется проведение бюджетной консолидации с опорой на совершенствование администрирования доходов; тем не менее, существуют веские основания для укрепления основ налогово-бюджетной политики, включая бюджетные правила и повышение прозрачности. Кроме того, имеются возможности для повышения эффективности денежно-кредитной и курсовой политики, в том числе для укрепления независимости НБК, улучшения трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики и коммуникаций. Проводимая в настоящее время оценка качества активов предоставляет возможность решить давно назревшие проблемы в банковском секторе. Создание нового независимого финансового регулятора должно быть тщательно проработано в целях ограничения рисков. Продолжение реализации реформ, направленных на совершенствование делового климата, системы управления и государственного администрирования играет ключевую роль в обеспечении высокого, устойчивого и инклюзивного роста.*

**Сложившаяся ситуация, перспективы и риски**

**1. Сохраняются высокие темпы экономического роста.** За первые три квартала 2019 года ВВП вырос 2019 года ВВП вырос на 4,3 процента, в основном за счет ненефтяного сектора, прежде всего строительства и сферы услуг. Предварительные оценки указывают на ускорение в третьем квартале. Ключевыми факторами являются рост потребления и продолжающаяся инвестиционная деятельность. Это обусловлено бюджетной поддержкой, высоким ростом розничного кредитования, а также инвестиционными проектами в нефтегазовом секторе. Общий уровень инфляции в октябре повысился до 5,5 процента (в годовом исчислении), по-прежнему находясь в целевом коридоре 4-6 процентов. Снижение цен на нефть и рост импорта ослабили внешнее сальдо счета текущих операций в текущем году. Отток портфельных инвестиций и платежи по долгу привели к сокращению международных резервов. В начале текущего года НБК осуществил ограниченную интервенцию на валютном рынке. НБК, как доверительный управляющий активами Национального фонда (НФРК), также периодически проводил операции по конвертации при переводе средств НФРК в бюджет.

**2. В предстоящий период ожидается сохранение высокого роста в нефтечном секторе; при этом существуют риски его снижения.** Бюджетная поддержка активизирует потребление и инвестиции, несмотря на то, что рост в нефтечном секторе снизится до 4 процентов (оценка потенциала). Уровень инфляции в следующем году по-прежнему будет повышенным, в том числе, за счет прекращения воздействия снижения цен на коммунальные услуги в 2018 году. Ожидается ослабление внешнего сальдо счета текущих операций при сохранении высокого внутреннего спроса и умеренных цен на нефть. Баланс рисков отрицательный, что обусловлено ценами на сырьевые товары и напряженностью в торговой и геополитической сферах.

### **Денежно-кредитная и курсовая политика**

**3. С учетом давления со стороны спроса, ужесточение денежно-кредитной политики НБК в сентябре было обоснованным.** Рост инфляционного давления послужил основанием для повышения базовой ставки на 25 базисных пунктов до 9, 25 процента. Риски имеются со стороны сохраняющегося высокого спроса, обусловленного резким повышением расходов на заработную плату и социальные выплаты, а также потребительским кредитованием. Могут потребоваться дальнейшие действия. Несмотря на сокращение накопленного объема нот НБК, в банковском секторе сохраняется высокий уровень избыточной ликвидности. Это объясняется структурными сложностями в реальном секторе, в частности, недостаточным спросом на кредит со стороны благополучных в финансовом отношении компаний.

**4. Следует продолжить работу по укреплению доверия к основам денежно-кредитной и курсовой политики.** Казахстан имеет положительный опыт внедрения таргетирования инфляции и гибкого обменного курса. Реализация денежно-кредитной политики сталкивается со структурными ограничениями, которые требуют действий со стороны Национального банка и Правительства. Ключевыми являются следующие вопросы:

- Укрепление независимости НБК, в том числе путем внесения изменений в законодательство и отказа от непрофильных видов деятельности и активов, чтобы продемонстрировать твердую приверженность обеспечению стабильности цен.
- Дальнейшее укрепление координации между Правительством и НБК в работе по обеспечению надлежащей сбалансированности политики для поддержки реализации таргетирования инфляции и повышения емкости финансового рынка.
- Улучшение трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики путем урегулирования нерешенных вопросов в банковском секторе, дальнейшего развития рынков капитала, снижения долларизации, а также поэтапного свертывания льготного кредитования.
- Повышение прозрачности, например, путем реализации намерения НБК публиковать данные по валютным операциям от имени НФРК после недавних коммуникаций по

разъяснению факторов, влияющих на валютные операции и изменение объема резервов.

## **Стабильность финансового сектора**

**5. Оказание Правительством и НБК финансовой поддержки банкам позволило стабилизировать ситуацию в банковском секторе, но высокой ценой.** В течение двух последних лет несколько банков получили от государства значительный объем средств - либо путем выкупа проблемных активов Фондом проблемных кредитов, либо путем предоставления льготных кредитов через дочернюю организацию НБК. В результате улучшились показатели банковского капитала и ликвидности. Кредитование предприятий идет медленными темпами, при этом происходит быстрый рост потребительского кредитования, что требует тщательного мониторинга. Миссия поддерживает планы по ужесточению регулирования путем повышения весов риска по беззалоговым потребительским кредитам и внесение усовершенствований в методику расчета долговой нагрузки домохозяйств. В последние годы Правительство и НБК выступали с многочисленными инициативами по адресной поддержке кредитования секторов, видов приобретаемых товаров (например, транспортных средств), продуктов (например, ипотечные кредиты) и заемщиков (например, МСП). Как отмечалось в процессе Консультаций в прошлом году, широкая государственная поддержка сопряжена с риском упрочения культуры зависимости от субсидий. Роль ведущего фактора роста должна быть твердо закреплена за частным сектором. Миссия повторно призывает официальные органы воздерживаться от новых инициатив, предусматривающих кредитную поддержку.

**6. Проводимая в настоящее время оценка качества активов (AQR) будет полезной для формирования целостной картины финансового благополучия банков и состояния их балансов, а также для определения необходимых действий.** Работа по оценке качества активов была начата НБК в середине 2019 года; результаты ожидаются в начале следующего года. На основе результатов этой оценки официальные органы разработают планы дальнейших действий, которые могут включать рекапитализацию банков за счет средств действующих или новых акционеров. Государственная поддержка, в случае ее предоставления, должна направляться только крупным и жизнеспособным банкам при условии финансового участия акционеров и принятия комплексных планов реструктуризации. По мнению миссии, государственная поддержка не должна предоставляться из средств НБК.

**7. Запланированное изменение архитектуры финансового надзора должно быть тщательно проработано.** Перевод НБК в Нур-Султан и создание независимого Агентства по регулированию и развитию финансовых рынков (АФР) в Алматы сопряжено с рисками ослабления надзорного потенциала, которые следует устранять. Новая архитектура должна соответствовать ключевым принципам и передовой практике эффективного надзора, прежде всего в отношении независимости, полномочий и межведомственного

сотрудничества в макропруденциальной области и при устранении чрезвычайных ситуаций с участием Совета по финансовой стабильности. Назначение сильных руководителей, достаточные бюджетные ассигнования и, если необходимо, принятие убедительных планов реструктуризации после завершения оценки качества активов позволят новому агентству быстро утвердиться в закреплённой за ним роли. Принимая во внимание значительные изменения в основах денежно-кредитной и курсовой политики, в финансовом секторе и в надзоре, миссия рекомендует официальным органам направить запрос о проведении обновленного обзора в рамках Программы МВФ и Всемирного банка по оценке финансового сектора.

### **Налогово-бюджетная политика и основа**

**8. В 2019 году ожидается ослабление курса налогово-бюджетной политики в связи с увеличением расходов на меры социальной поддержки и региональное развитие, несмотря на высокие нефтегазовые доходы.** Планируется, что уровень нефтегазового дефицита в бюджете на 2020-2022 гг. вернется на путь консолидации, определенный в Указе Президента «О концепции формирования и использования средств НФРК» от 2016 года. Миссия МВФ приветствует возврат к консолидации и созданию буферных резервов в период устойчивых экономических показателей. Инициативы, отраженные в уточненном бюджете на 2019 год, включают повышение зарплат для низкооплачиваемых госслужащих, строительство жилья и иные меры финансовой поддержки для уязвимых категорий домохозяйств, облегчение долговой нагрузки для заемщиков с низким уровнем доходов, а также инвестиции в региональную и сельскую инфраструктуру. Совершенствования в администрировании доходов (например, введение электронных счетов-фактур для плательщиков НДС, усиление мониторинга со стороны таможенных органов) приносят положительные результаты. Официальные органы ожидают, что дальнейшее совершенствование администрирования доходов продолжит стимулировать нефтегазовые доходы в 2020-2022 гг. Это поможет профинансировать новые расходы, включая второй этап программы «Нурлы Жол», и снизит нефтегазовый дефицит с почти 8½ процента ВВП в 2019 году до менее чем 6 процентов в 2022 году (по прогнозу в соответствии с методологией официальных органов). Миссия МВФ приветствует усилия по совершенствованию налогового администрирования и созданию буферных резервов, но усматривает риски неполного достижения столь амбициозных целей. Потребуется усиление работы с крупными налогоплательщиками и дальнейшие действия, направленные на совершенствование риск-ориентированного подхода к обеспечению соблюдения налоговых обязательств. Введение трехлетнего моратория на проведение налоговых проверок МСП может высвободить ресурсы, которые будут перенаправлены на работу с более высокорисковыми налогоплательщиками, но эта мера также может оказать негативное воздействие на обеспечение соблюдения налоговых норм. Миссия МВФ видит потенциал для внесения изменений в налоговую политику, включая совершенствование НДС и более последовательный подход к налогообложению доходов физических лиц, полученных из различных источников (заработная плата, проценты, дивиденды, доход от прироста капитала). Что касается расходов,

миссия МВФ приветствует усилия по пересмотру программ с целью повышения их эффективности и прекращения неэффективных программ для высвобождения ресурсов.

**9. Официальные органы намерены усовершенствовать основу налогово-бюджетной политики, в том числе систему бюджетных правил.** Несмотря на то, что настоящая основа помогала Казахстану в поддержании высокого уровня буферных резервов и принятии решений в области экономической политики, у неё есть свои сложности и недостатки. Например, определения и правила, включая трансферты из НФРК, менялись несколько раз, при этом следует увеличить институциональный охват и прозрачность.

**10. Новая система должна создаваться в соответствии с ключевыми принципами простоты, широты охвата, гибкости и обеспечения исполнения.** Принцип простоты означает небольшое количество четких и взаимосогласованных правил. Широкий охват подразумевает включение всех видов фискальной и квазифискальной деятельности и институтов, также необходимы дальнейшие усилия по совершенствованию классификации и отчетности. Гибкость подразумевает включение четких положений, допускающих приостановку действия правил (с пояснениями) и периодическую переоценку, чтобы основа была устойчивой к шокам и изменениям условий. Принцип обеспечения исполнения требует поддержания высокой степени прозрачности бюджета и наличия механизмов корректировок на случай неисполнения правил, а также усовершенствованных коммуникаций. Официальные органы должны принимать хорошо продуманные и взвешенные решения: изменение системы правил и совершенствование бюджетной основы – это сложный и многогранный процесс, требующий серьезной подготовительной работы для достижения Казахстаном соответствия передовой практике.

**11. Совершенствование основы налогово-бюджетной политики должно включать в себя широкий спектр мер по повышению прозрачности бюджета.** Например, НФРК следует публиковать регулярные комплексные отчеты, в том числе отчеты о механизмах управления и правилах, операционной деятельности, финансах, инвестиционных показателях и управлении рисками, а также финансовую отчетность, проверенную внешними аудиторами. Что касается прозрачности республиканского бюджета, миссия поддерживает продолжение практики предоставления консолидированной финансовой отчетности парламенту начиная с этого года. Также рекомендуется составлять регулярные отчеты, содержащие совокупные показатели деятельности госкорпораций и информацию по квазифискальной деятельности, наряду с комплексными статистическими отчетами по государственному долгу. Намерение составлять отчеты о бюджетных рисках также приветствуется и потребует дальнейшей подготовительной работы.

**12. Усилия официальных органов по усовершенствованию основы налогово-бюджетной политики и прозрачности могут быть подкреплены Оценкой прозрачности бюджета (ОПБ), проводимой МВФ.** В результате проведения ОПБ Казахстан сможет сопоставить свое положение с аналогичными странами и передовой практикой, за счет всесторонней оценки прозрачности в вопросах отчетности,

прогнозирования и бюджетирования, анализа и управления рисками, управления ресурсами и доходами и выработки приоритетных рекомендаций.

### **Структурные реформы**

**13. Дальнейшее поддержание структурных реформ является крайне важным для развития частного сектора и обеспечения экономического роста.** Миссия приветствует ведущую роль властей и их приверженность проведению программы реформ и поддерживает выбранные официальными органами приоритетные направления: развитие конкуренции и инвестиций, повышение производительности других секторов экономики помимо добывающей отрасли, дальнейшее улучшение деловой среды, а также укрепление управления и эффективности государственного администрирования. Значительная часть программы «100 конкретных шагов» уже выполнена, 58 из 100, и миссия приветствует усилия по выполнению оставшихся шагов, включая 33 шага в части индустриализации и роста. Также своевременно завершение первичного размещения акций (IPO) крупнейших государственных предприятий в сфере энергетики, телекоммуникаций и транспорта повысит доверие со стороны инвесторов и послужит сильным сигналом для них. Совершенствование защиты прав собственности и процедур банкротства также будет полезно.

**14. Необходимы дальнейшие усилия для снятия структурных ограничений в сельском хозяйстве и переработке сельхоз продукции.** Казахстан занимает второе место в мире по соотношению площади пригодных к сельскому хозяйству земель на душу населения, учитывая этот факт и близость к крупным рынкам Китая и России, можно утверждать, что сельское хозяйство способно внести важный вклад в диверсификацию экономики и обеспечение роста. Тем не менее, назревшие вопросы, связанные с инфраструктурными ограничениями, сложностями с ирригацией, доступом к финансированию и технологиям, и неэффективное использование ресурсов тормозят развитие этого сектора. Государственные программы улучшили ситуацию по некоторым из описанных вопросов, однако требуется дальнейшее повышение эффективности. Оптимизация механизмов поддержки, перенос акцентов в финансировании с субсидий на инвестиции и учет конкретных потребностей фермеров при оказании поддержки могут принести лучшие результаты. Реструктуризация «КазАгро» является шагом в правильном направлении. Необходим тщательный мониторинг исполнения государственных программ, включая программы «Агробизнес 2020» и «Развитие агропромышленного комплекса на 2017-2021 гг.», чтобы добиться поставленных целей по созданию благоприятной среды для инвестиций и роста.

### **Система управления**

**15. Эффективные и надежные механизмы управления играют ключевую роль в обеспечении высокого, устойчивого и инклюзивного роста.** В этом направлении наблюдается прогресс, но требуются дальнейшие шаги. Казахстан взял на себя ряд

обязательств высокого уровня по улучшению управления и сокращению коррупционных рисков, включая программу «100 конкретных шагов» и Национальную антикоррупционную стратегию на 2015-2025 гг. Миссия приветствует предпринятые шаги по переходу к электронным системам управления, включая налоговое администрирование и закупки. Недавние изменения в законодательстве повысили возможности выявления и изъятия коррупционных доходов. Дальнейшие направления работы для соответствия передовой международной практике и стандартам включают доступ к информации, защиту информаторов, криминализацию дополнительных коррупционных преступлений, пересмотр пределов иммунитета и использование механизмов ПОД/ФТ для поддержания мер по борьбе с коррупцией. Декларирование активов имеет место, но будет более эффективным при усиленной проверке и выборочных публикациях деклараций, при этом следует работать над укреплением независимости ключевых ведомств. Национальную антикоррупционную стратегию было бы полезно дополнить конкретными измеряемыми действиями и критериями сравнительной оценки. Наконец, в рамках программы «100 конкретных шагов» официальные органы инициировали амбициозные реформы, направленные на повышение эффективности судебной системы и контроля за исполнением договоров, включая новые механизмы разрешения споров в Международном финансовом центре «Астана». Внедрение этих мер окажет положительное влияние.

\* \* \* \* \*

*Миссия МВФ благодарит официальные органы Казахстана и всех задействованных лиц за оказанное гостеприимство и конструктивные дискуссии.*

### Казахстан: Выборочные экономические показатели, 2017-2021 гг.

	2017	2018	2019 (пр.)	2020 (пр.)	2021 (пр.)
<b>Выпуск</b>					
Рост реального ВВП (%)	4.1	4.1	4.1	3.6	3.8
Нефтяной сектор в реальном выражении	8.7	8.4	-0.3	0.0	1.4
Ненефтяной сектор в реальном выражении	2.7	2.7	5.6	4.8	4.5
Производство сырой нефти и газового конденсата (млн тонн)	86	90	90	90	91
<b>Занятость</b>					
Уровень безработицы(%)	4.9	4.9	4.9	4.9	4.9
<b>Цены</b>					
Инфляция (%)	7.3	5.3	5.6	5.5	5.0
<b>Финансы сектора госуправления 1/</b>					
Доходы (% ВВП)	20.3	22.2	20.9	21.2	21.5
<i>В т.ч.:</i> нефтяные доходы	6.1	7.7	7.1	6.7	6.3
Расходы (% ВВП)	24.7	19.6	20.7	20.8	20.6
Сальдо бюджета (% ВВП)	-4.4	2.6	0.2	0.5	0.9
Сальдо ненефтяного бюджета (% ВВП)	-10.5	-5.1	-6.9	-6.2	-5.4
Валовой государственный долг (% ВВП)	20.3	21.0	21.1	21.1	20.5
<b>Деньги и кредит</b>					
Широкий показатель денежной массы (изменения в %)	-1.7	7.0	1.0	4.8	5.7
Кредит частному сектору (%ВВП)	26.5	23.5	22.2	22.3	22.6
Базовая ставка НБК (% , конец периода)	10.3	9.3	...	...	...
<b>Платежный баланс</b>					
Текущий счет (%ВВП)	-3.1	-0.2	-2.2	-2.3	-2.8
Чистые прямые иностр. инвестиции (% ВВП)	-2.3	-2.8	-3.7	-3.9	-3.9
Резервы НБК (в месяцах импорта товаров и услуг на следующий год)	8.0	7.6	7.1	7.0	7.0
Активы НФРК (в месяцах импорта товаров и услуг на следующий год)	15.1	14.3	14.8	15.0	15.1
Внешний долг (% ВВП)	102.7	91.8	94.2	90.5	85.7
<b>Обменный курс</b>					
Обменный курс (процентное изменение в годовом выражении; тенге к долл. США; конец периода)	-0.3	15.6	...	...	...

Источники: официальные органы Казахстана, оценки и прогнозы персонала МВФ.

1/ Бюджетные счета за 2017 год включают государственную поддержку банковского сектора в размере 4 процентов ВВП.