



**Казахстан: Заключительное заявление по завершении миссии сотрудников МВФ
2018 года в соответствии со статьей IV**

27 июня 2018 г.

В заключительном заявлении излагаются предварительные выводы персонала МВФ по завершении официального визита сотрудников МВФ (или «миссии») в одно из государств-членов МВФ. Миссии проводятся в рамках регулярных (обычно ежегодных) консультаций по [Статье IV](#) Статей соглашения МВФ, в связи с просьбой об использовании ресурсов МВФ (заимствовании у МВФ), в рамках обсуждений программ, осуществляемых при мониторинге персонала МВФ, или в рамках других видов мониторинга персоналом экономической ситуации.

Официальные органы дали согласие на публикацию настоящего заявления. Взгляды, выраженные в настоящем заявлении, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения Исполнительного совета МВФ. На основе предварительных выводов проведенной миссии персонал подготовит доклад, который, после утверждения руководством, будет представлен Исполнительному совету для обсуждения и принятия решения.

Казахстану следует воспользоваться возможностями, которые открываются в условиях набирающего темп восстановления экономики, и решительно провести реформы, направленные на трансформацию экономики и ускорение выполнения задач развития. Новая модель роста должна предотвратить укоренение культуры зависимости от государственных субсидий, а правительство и Национальный банк Казахстана (НБК) должны сконцентрироваться на обеспечении необходимых условий (в том числе, инфраструктуры и делового климата) для поощрения развития динамичного и конкурентного частного сектора. После нескольких лет налогово-бюджетного стимулирования и предоставления значительной поддержки банковскому сектору в 2017 году, в настоящее время следует провести консолидацию для обеспечения устойчивой траектории государственных финансов и восстановления буферных запасов. Официальные органы понимают необходимость таких действий и предприняли шаги по сокращению размера дефицита, начиная с текущего года. Планы корректировки основаны на мерах по управлению доходами и оптимизации расходов, в том числе предполагающих рост числа проектов государственно-частного партнерства. Положительной оценкой заслуживает инициатива по снижению налоговой нагрузки для низкооплачиваемых работников, однако можно еще многое сделать, чтобы сделать налоговую систему более справедливой и эффективной. Существенные усилия были предприняты для укрепления финансового сектора, однако вызовы сохраняются. Следует незамедлительно принять законодательные поправки, направленные на устранение регуляторных пробелов. Банки должны провести оценку качества своих активов для

уточнения размера проблемных кредитов и потребности в дополнительном капитале. Меры по стимулированию кредитования должны быть рыночными, а государственная поддержка, если она понадобится, должна быть носить целевой, прозрачный и временный характер и финансироваться за счет бюджета.

Текущая ситуация и перспективы

Продолжается восстановление экономики Казахстана после шоков, начавшихся в 2014 году. После двух лет слабой экономической активности в условиях более низких цен на нефть и замедления роста в странах, которые являются основными торговыми партнерами Казахстана, реальный ВВП в 2017 году вырос на 4 процента. Рост был обусловлен высокими показателями экспорта (особенно нефти и металлов), которые отражают как благоприятные внешние условия, так и новые объемы добычи с Кашаганского крупного месторождения. Вклад в темпы роста также внесли горнодобывающая и обрабатывающая промышленность, а также инвестиционная деятельность. Рост экспорта способствовал снижению дефицита счета текущих операций. Темпы инфляции оставались в пределах целевого коридора НБК, а инфляционные ожидания стабилизировались.

Ситуация в финансовом секторе исправляется, и началось восстановление темпов роста кредитования. Кредитование домашних хозяйств выросло значительней, чем кредитование корпоративного сектора, что отражает продолжающееся оздоровление банковского сектора и нехватку кредитоспособных заемщиков в экономике, где преобладает государственный сектор. Это стало одной из причин ожиданий того, что НБК снизит процентные ставки, а государственная поддержка экономики посредством предоставления субсидий и финансирования сохранится.

Ожидается, что в перспективе рост останется высоким, но существуют и риски. Общие темпы роста в 2017 году были высокими, что обусловлено увеличением добычи нефти при более высоких ценах на нефть, а также вводом в эксплуатацию крупного месторождения Кашаган. Темпы роста ненефтяного ВВП также выросли в прошлом году и, по прогнозам, будут и дальше расти до 4 процентов в среднесрочной перспективе, чему будут способствовать улучшение делового климата и реформы государственного управления, приватизация, инвестиции и подъем кредитования в сочетании с укреплением балансов банков и развитием финансовых рынков. Риски негативной направленности связаны с ценами на сырьевые товары и обусловлены, с одной стороны, снижением стимулов по проведению реформ из-за более высокими ценами на нефть и металлы, а с другой стороны, рисками снижения экспортных доходов и давлением на курс тенге в результате более низких цен на сырьевые товары. Еще одним риском является более низкий экономический рост в России и Китае, а

также более жесткие (или волатильные) глобальные торговые и финансовые условия. Среди положительных факторов следует отметить, что инициатива «Один пояс, один путь» будет способствовать углублению интеграции и диверсификации, а реформы в Узбекистане открывают возможности для торговли и инвестиций.

Стратегия роста

Продвигается реализация различных государственных инициатив в области структурных реформ. К таким инициативам относится программа «100 конкретных шагов», которая направлена на улучшение делового климата, государственно-административной деятельности и управления. Более половины шагов по укреплению системы государственной службы и верховенства права, развитию индустриализации, диверсификации, государственному строительству и обеспечению подотчетности уже выполнены. Осуществляется приватизация небольших предприятий, а также ведется подготовка к первичному публичному размещению акций крупных государственных предприятий в авиационной отрасли, сфере телекоммуникаций и атомной промышленности. В июле открывается Международный финансовый центр «Астана» (МФЦА), который призван стать региональным центром финансовых услуг. На достижение этой цели и формирование спроса на услуги МФЦА потребуется время, а успех будет зависеть от тесного соблюдения международных передовых стандартов управления, обеспечения прозрачности и осуществления деятельности.

Выдвинуты новые инициативы. В начале этого года была принята стратегия «Казахстан-2025», которая призвана обеспечить высококачественный рост и повысить жизненный уровень населения посредством повышения производительности и конкурентоспособности, модернизации и технологического перевооружения, а также совершенствования системы государственного администрирования и управления. Программу «Казахстан-2025» поддерживают конкретные усилия, целью которых являются промышленные инвестиции и цифровизация. Реализуется план по повышению рейтинга Казахстана в Глобальном индексе конкурентоспособности Всемирного экономического форума, а в марте Президент Назарбаев определил «5 социальных инициатив», которые направлены на обеспечение доступного жилья, снижение налоговой нагрузки для низкооплачиваемых работников, повышение доступности и качества высшего образования, расширение доступа МСБ к финансированию, а также строительство газопровода в Астану. Эти инициативы окажут влияние на сферы налогообложения, государственных расходов и меры денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики.

Снижение доли государства в экономике будет иметь важнейшее значение. Для реализации намерений Казахстана войти в 30 наиболее развитых стран к 2050 году нужен процветающий частный сектор, поэтому необходимы решительные перемены в

подходе к оказанию поддержки деятельности частного сектора. Несмотря на то, что различные инициативы в области реформ являются амбициозными и комплексными, а их реализация, по имеющейся информации, продвигается вперед, доля государства в экономике преобладает, а некоторые участники рынка считают, что реформы осуществляются скорее на бумаге, а не на практике. Сегодня, когда удалось добиться восстановления экономики, финансовая поддержка со стороны правительства и НБК несет риск упрочения сложившейся культуры зависимости от субсидий. Стимулы роста необходимо перенацелить на частный сектор, а государство должно облегчать условия ведения бизнеса и обеспечивать развитие инфраструктуры и доступность инженерных сетей. Хорошим сигналом станет успешное первичное публичное размещение акций государственных предприятий, а также модернизация железнодорожных и автомобильных сетей, повышение эффективности работы государственных холдинговых компаний и государственных предприятий, дальнейшая либерализация торговли, расширение внутренней конкуренции и организация развития землепользования и сельскохозяйственной инфраструктуры таким образом, чтобы использовать экспортные перспективы. Положительной оценки заслуживает расширение практики государственно-частного партнерства (ГЧП), но при этом следует обеспечить хорошую проработку и управление такими проектами. Необходимо воспользоваться возможностями по углублению взаимных связей и диверсификации, которые предоставляет инициатива «Один пояс, один путь». Наконец, более тесная координация работы различных ведомств, регулярная отчетность о выполнении планов и комплексная оценка результатов помогут повысить доверие к реформам.

Налогово-бюджетная политика

Продолжается бюджетная консолидация. Учитывая завершение проектов в рамках программы развития государственной инфраструктуры «Нурлы жол», окончание выставки «ЭКСПО-2017» в Астане, а также сложившиеся более благоприятные условия, в этом году предусмотрена существенная фискальная корректировка, которая отражает влияние более высоких доходов от нефти, снижение расходов на товары и услуги и сокращение инвестиций. Ввиду имеющихся рисков, консолидация является оправданной мерой в связи с завершением расходов в рамках контр-циклической политики и восстановления буферных запасов. В настоящее время осуществляются несколько комплексных реформ, которые затронут государственные расходы. Новый «подушевой» подход направлен на определение объема финансирования организаций-поставщиков услуг в расчете на одного человека, получающего такие услуги, а также оптимизацию ассигнований на здравоохранение и образование при одновременном повышении гибкости и качества услуг путем более активного использования ГЧП и подрядных услуг. Еще одна инициатива предусматривает оценку рабочих мест в государственном секторе и приведение заработной платы в соответствие с принципами

вознаграждения в частном секторе, на основе которых новая система начисления заработной платы будет учитывать производственные показатели работника. Миссия МВФ положительно оценивает эти амбициозные реформы, но отмечает необходимость обеспечения эффективного планирования и управления этими реформами. Для сохранения активов Национального фонда Республики Казахстан (НФРК) размер бюджетных трансфертов снижается, а правительство рассматривает возможность выпуска деноминированных в тенге еврооблигаций, что должно привлечь иностранных инвесторов и привести к установлению нового ориентира.

В среднесрочной перспективе ожидается дальнейшая постепенная фискальная корректировка. Ненефтяной дефицит будет снижаться и достигнет уровня, который соответствует оценкам персонала МВФ относительно устойчивой долгосрочной позиции. Движущим фактором корректировки станут более высокие доходы, в основном, за счет планов налогового администрирования, особенно совершенствования администрирования НДС и более активного использования современных технологий. Недавние изменения налогового кодекса направлены на упрощение процедур, разъяснение двойственных положений, снижение нагрузки по соблюдению налоговых норм, а также совершенствование системы разрешения споров. Другие меры предусматривают обеспечение более широкого соблюдения нормативных требований малым бизнесом и самозанятыми работниками, а также развитие системы выставления электронных счетов. Кроме того, в рамках новой программы «5 социальных инициатив» эффективная ставка подоходного налога для низкооплачиваемых работников будет снижена с 10 процентов до 1 процента. Миссия МВФ поддерживает эти административные и программные меры, хотя прогнозируемые дополнительные доходы, которые поступят в результате реформ налогового администрирования, могут быть переоценены. Для работников, получающих более высокую оплату, можно рассмотреть возможность некоторого повышения ставок подоходного налога, чтобы обеспечить прогрессивный характер налогообложения (в сочетании с требованиями о всеобщем декларировании). Следует провести анализ налоговых каникул, послаблений, льгот и зон с льготным налогообложением. Стимулы должны быть целевыми и ограниченными по времени, а также поощрять инвестиции посредством предоставления льгот или возможности ускоренной амортизации активов. Возможно, следует рассмотреть небольшое повышение ставки НДС после внедрения усовершенствованных административных процедур. Наконец, хотя миссия считает заслуживающими положительной оценки проведенные официальными органами реформы расходной части бюджета, уровень капитальных расходов в перспективе останется низким по международным стандартам. Кроме того, следует рассмотреть возможность некоторых дополнительных высококачественных расходов, которые должны следовать за повышением ненефтяных доходов.

Недавние изменения и дополнения в налоговом режиме для добывающих отраслей направлены на стимулирование геологоразведки. Для *нефтегазового сектора* ключевым изменением является возможность применения недропользователем «альтернативного» налога для проектов геологоразведки на глубинных морских месторождениях, заменяющего налоги на добычу и другие отраслевые налоги, рассчитываемые на основе прибыли. Также аннулирован бонус коммерческого обнаружения, с предоставлением более благоприятного налогового режима для расходов, связанных с геологоразведкой. До конца текущего года планируется выдать лицензии на глубоководные участки. Несмотря на то, что данные изменения носят позитивный характер, для привлечения новых крупных инвестиций, скорее всего, потребуются дополнительные изменения в инвестиционном и регуляторном климате. Для *горнодобывающего сектора* изменения предполагают отмену налога на сверхприбыль и преимущественное использование регрессивного роялти, взимаемого от стоимости товара. В связи с благоприятными перспективами ускоренного развития горнодобывающего сектора следует рассмотреть возможность проведения комплексной реформы налогового режима с возможным привлечением технической помощи со стороны МВФ. Мы рекомендуем официальным органам и инвесторам принять меры по повышению прозрачности существующих договорных отношений.

Налогово-бюджетная прозрачность и управление рисками нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Положительной оценки заслуживают меры, предпринятые полномочными органами по приведению налогово-бюджетной отчетности в соответствие с международными стандартами. Возможные дополнительные направления работы в данной сфере включают: использование методологии «Руководства МВФ по статистике государственных финансов» при разработке и оценке экономической политики; совершенствование практики управления рисками, в том числе при осуществлении мониторинга деятельности ГЧП и государственных предприятий; разработку более полной и детализированной среднесрочной основы налогово-бюджетной политики.

Денежно-кредитная и курсовая политика

Основной целью денежно-кредитной политики является обеспечение стабильности цен. Снижение инфляции и стабилизация инфляционных ожиданий позволили НБК снижать свои ставки; в последний раз ставка была снижена до 9% в июне текущего года. Данное снижение представляется целесообразным, учитывая текущую ситуацию и перспективы, и соответствует задаче удержания ставок на уровне, близком к нейтральному. Рекомендуем НБК воздержаться от проведения адаптивной денежно-кредитной политики в будущем. Как было отмечено НБК при

принятии последнего решения о снижении ставок, меняющийся баланс рисков требует более осторожного подхода к мерам стимулирования.

Существующий гибкий режим обменного курса имеет важное значение для таргетирования инфляции. Гибкий обменный курс оказывает благоприятное влияние на экономику Казахстана и помог абсорбировать изменения макроэкономической ситуации и поддержать дедолларизацию. Изменения обменного курса отражают фундаментальные факторы, в частности, цены на нефть и динамику российского рубля. НБК следовало бы укрепить информационную работу и прозрачность при покупке и продаже иностранной валюты, в том числе от имени НФРК и ЕНПФ.

Следует продолжать принимать меры по совершенствованию денежно-кредитных операций и внутренних финансовых рынков. Ноты НБК помогли обеспечить управление ликвидностью и сформировать краткосрочный сегмент кривой доходности. Ставки на денежном рынке остаются в рамках установленного НБК коридора, ближе к нижней его границе. Совместный проект с Clearstream направлен на обеспечение более полного доступа для иностранных инвесторов и укрепление внутреннего рынка ценных бумаг. Существует также определенный задел для укрепления сотрудничества между НБК и Правительством РК по управлению ликвидностью и развитию рынка, включая управление депозитами и средствами государственных предприятий. Имеется потребность и в пересмотре резервных требований. Персонал МВФ также считает, что есть аргументы в пользу унификации резервных требований, возможного повышения ставок, применения вознаграждения, сохранения дифференцированных ставок для обязательств в тенге и валюте и постепенного вывода наличности из перечня разрешенных видов резервов.

Политика в отношении финансового сектора

Приняты существенные меры по укреплению финансового сектора. Слияние двух крупнейших банков, «Халык» и «Казкоммерцбанка», получило одобрение со стороны государства. Пять банков получили поддержку в виде капитализации через субординированные займы от НБК. Фондирование укрепило стабильность сектора. Изменения и дополнения в законодательство, направленные на усиление надзорных и регуляторных полномочий НБК, находятся на рассмотрении в Парламенте. НБК отозвал или приостановил лицензии нескольких менее крупных банков, нарушавших пруденциальные нормы. Также разработаны инициативы по дополнительному фондированию, которые планируется реализовать в ближайшее время.

Несмотря на данные меры, серьезные вызовы сохраняются. Самая важная задача для казахстанских банков заключается в полномерном внедрении улучшенной бизнес-

модели, предполагающей укрепление системы корпоративного управления, администрирования и текущих операций. Отдельные банки по-прежнему сталкиваются с трудностями, которые вызваны слабой системой управления рисками и необслуживаемыми кредитами. Дальнейшее укрепление устойчивости банковского сектора будет способствовать развитию здоровых макро-финансовых связей и повышению экономического роста при сокращении рисков.

В следующих областях следует принять дополнительные меры:

- *Качество активов и эффективность управления.* Банкам следует провести обновленную оценку активов на предмет выявления масштаба потенциальных необслуживаемых кредитов, с последующим своевременным списанием таких кредитов. В развитие прошлогодних мер государственной поддержки банков следует обеспечить существенное совершенствование их операционной деятельности в целях повышения эффективности управления и операций.
- *Усовершенствование надзора и регулирования.* Изменения, внесенные в закон «О Национальном банке Казахстана» и закон «О банках и банковской деятельности», призваны устранить регуляторные недостатки. НБК следует принять подзаконные нормативно-правовые акты для официального оформления полученных более широких полномочий. В частности, для развития доверия со стороны субъектов регулирования важно обеспечить прозрачности принципов, лежащих в основе выносимых надзорных профессиональных суждений. По данному вопросу возможно предоставление технической помощи со стороны МВФ. Прочие виды регулирования, включая по классификации займов, также следует укрепить.
- *Экстренная поддержка ликвидности (ЭПЛ).* НБК продолжает работу по усовершенствованию порядка предоставления ЭПЛ. Такую поддержку следует предоставлять только платежеспособным субъектам с привлечением залога и, по мнению персонала МВФ, при наличии государственной гарантии.
- *Субсидирование кредитов.* Государственные инициативы, включая новую программу ипотечного кредитования «7-20-25» и программы поддержки предприятий малого и среднего бизнеса и сельхозтоваропроизводителей, должны быть целевыми, прозрачными и временными, и осуществляться за счет бюджета, а не по линии НБК, чтобы не исказить оценку кредитов и качество их управления в коммерческих банках. Эти инициативы должны проходить тщательную последующую оценку эффективности по итогам их реализации. Как было отмечено, в связи с оздоровлением экономической ситуации следует ограничить государственное финансирование и субсидирование во избежание

рисков укоренения культуры зависимости от господдержки. По возможности целесообразнее использовать существующие органы управления, с их реформированием при необходимости, а не создавать новые институты.

- *Инфраструктура финансового сектора.* Есть необходимость в дальнейшем укреплении инфраструктуры финансового сектора, в особенности по оценке стоимости залогового имущества и проведению взыскания и реализации проблемных активов. Следует устранить имеющиеся правовые, институциональные и операционные барьеры для деятельности Фонда проблемных кредитов (ФПК) в целях проведения Фондом необходимой работы с проблемными активами, переданными ему в результате слияния «Халык-банка» и «Казкоммерцбанка».
- *ЕНПФ.* Целью управления средствами Пенсионного фонда должно стать обеспечение доходности вкладов, с надлежащим уровнем управления рисками и процедурами прозрачности, а не поддержка реализации налогово-бюджетной или денежно-кредитной политики. В этой связи положительной оценки заслуживают меры, направленные на выведение части активов ЕНПФ из управления НБК, с соблюдением определенных гарантий и предохранительных мер.

Кредитование экономики более эффективно обеспечивается политикой, направленной на обеспечение динамичного роста частного сектора и укрепление банков. Отдельные меры, рассматриваемые в настоящее время для обеспечения кредитного роста, в частности, разрешение банкам частично реализовывать пакеты ценных бумаг, накопленных в рамках предыдущих мер государственного фондирования, или разрешение ЕНПФ размещать средства в облигациях банков, могут дать результат в виде создания более предсказуемого механизма долгосрочного фондирования, но только при условии проведения таких операций на рыночных условиях и с обеспечением надлежащего разделения рисков. Однако данные меры, скорее всего, не заработают в полном объеме, учитывая имеющиеся ограничения по спросу на кредиты. Следует предпринять меры, направленные на стимулирование инициативы в частном секторе и усовершенствование передаточного механизма денежно-кредитной политики посредством сокращения долларизации, постепенной отмены субсидирования кредитов и отмены регулирования процентных ставок. Ключевой задачей является дальнейшее укрепление банковского сектора.

* * * * *

Члены миссии МВФ хотели бы поблагодарить официальные органы Казахстана и других участников встреч за оказанное гостеприимство и конструктивные обсуждения. Персонал

МВФ готов предоставить Казахстану дополнительные рекомендации по мерам экономической политики и техническую помощь.