

Республика Казахстан—Заключительное заявление миссии МВФ

по итогам консультаций 2013 года в соответствии со Статьей IV

4 июня 2013 года

Миссия МВФ под руководством Хоссейна Самии находилась в Алматы и Астане в период с 22 мая по 3 июня для проведения консультаций 2013 года в соответствии со Статьей IV. Миссия провела встречи с должностными лицами правительства и центрального банка, с представителями частного сектора и общественных организаций. Стратегию официальных органов по превращению Казахстана в одну из ведущих стран с формирующейся экономикой следует приветствовать, однако для укрепления системы экономической политики потребуются согласованные усилия. Стабильная в настоящий момент макроэкономическая среда предоставляет уникальные возможности для ускорения этого процесса. Миссия благодарит участников встреч за полезные и продуктивные обсуждения.

1. Экономический рост замедлился, однако в среднесрочной перспективе ожидается, что он останется на устойчивом уровне. Вслед за быстрым восстановлением производства после кризиса в прошлом году произошло замедление роста реального ВВП до 5 процентов, что в основном отражает снижение добычи нефти и объема производства в сельском хозяйстве. В 2013 году, как ожидается, рост по-прежнему будет умеренным, отчасти вследствие сохранения слабых темпов роста в металлургии; при этом темпы роста реального ВВП повысятся незначительно – приблизительно до 5¼ процентов (прогноз официальных органов составляет 6 процентов). В среднесрочный период перспективы роста более благоприятны, что обусловлено прогнозируемым значительным увеличением добычи нефти, прежде всего на Кашаганском месторождении, а также планами по диверсификации экономики.

2. Риски возможного снижения прогнозов связаны в основном с внешними факторами. Снижение цен на сырьевые товары и ослабление внешнего спроса, особенно в странах, являющихся ключевыми торговыми партнерами Казахстана, таких как Россия, Китай и Европа, вероятно, негативно повлияло бы на перспективы роста. Дополнительными рисками являются устойчиво высокая доля необслуживаемых кредитов (НОК) и возможный перенос сроков начала добычи нефти на Кашаганском месторождении.

3. В финансовом секторе предпринимаемые меры по устранению рисков для стабильности должны включать укрепление надзора и макропруденциального мониторинга. Мы приветствуем решение о выходе государства из числа акционеров проблемных банков. Для укрепления стабильности банковской системы в целом и во избежание возникновения новых рисков, такой выход должен быть полностью прозрачным. В то же время объем кредитования частного сектора в целом по-прежнему относительно невелик; при этом происходит быстрый, с низкой базы, рост потребительского кредитования, приблизительно на 40 процентов в годовом исчислении. Для предотвращения усугубления проблемы НОК официальные органы должны обеспечить надежность управления рисками и практики кредитования. В этой связи ключевое значение имеет дальнейшее укрепление надзора и макропруденциальных инструментов, включая совершенствование банковского надзора на местах, оценку рисков, связанных с ликвидностью и кредитованием, активизацию работы в рамках системы раннего предупреждения, а также обеспечение наличия у банков реалистичных бизнес-планов.

4. **В условиях незначительного прогресса в урегулировании проблемы НОК официальные органы переходят к более активной позиции.** Несмотря на введение новых мер в 2012 году, объем НОК остается высоким и составляет около 30 процентов. Работу по решению проблемы тормозят нежелание банков продавать активы в ожидании роста цен, сложность процесса реструктуризации ссуд, а также трудности социального характера в урегулировании проблем с ипотечными кредитами. С учетом этих факторов мы приветствуем рассмотрение официальными органами более гибкого подхода к схеме функционирования Фонда проблемных активов, с тем чтобы повысить его привлекательность для банков и увеличить его размер в случае необходимости. Мы особенно приветствуем введение верхних предельных показателей по НОК и настоятельно рекомендуем официальным органам обеспечить их неукоснительное выполнение на консолидированной основе и наличие надлежащих резервов на покрытие возможных убытков. Продление действия налоговых льгот для банков и покупателей проблемных долгов на период после 2013 года также должно способствовать решению проблемы.

5. **Курс денежно-кредитной политики по-прежнему является обоснованным.** Несмотря на недавнее повышение регулируемых цен на услуги ЖКХ, инфляционное давление и рост денежно-кредитных агрегатов были относительно ограниченными. С учетом того, что прогнозируемый общий уровень инфляции близок к срединной точке установленного диапазона (6-8 процентов), а базовая инфляция стабильна, ожидается, что Национальный банк Казахстана (НБК) в ближайшие месяцы сохранит неизменной базовую ставку по своим операциям. Возможно, потребуется пересмотреть этот курс, если избыточная ликвидность в банковской системе приведет к быстрому росту кредита частному сектору или налогово-бюджетная политика окажется более мягкой, чем ожидается в настоящее время.

6. **Обсуждения с НБК позволили прояснить положительные шаги, принимаемые для совершенствования регулирования ликвидности в банковской системе.** Ввиду ограниченности инструментов эффективного управления ростом избыточной ликвидности в последние несколько лет, НБК (i) исключил денежную наличность и корреспондентские счета в валюте из резервных активов в целях более точной оценки объема ликвидности в тенге; и (ii) активизировал предоставление краткосрочной ликвидности банкам посредством операций «репо» для сглаживания сезонных колебаний объема ликвидности (например, в связи с ежеквартальными налоговыми платежами). Кроме того, НБК планирует более активно участвовать в операциях на открытом рынке в целях как предоставления, так и изъятия ликвидности, посредством внесения изменений в механизмы постоянного действия и введения новой ставки по операциям «репо» на уровне между процентными ставками по двум механизмам постоянного действия.

7. **Дальнейшее укрепление денежно-кредитной политики потребует более четких сигналов от базовой ставки по операциям центрального банка относительно курса денежно-кредитной политики, а также совершенствования информационной стратегии.** Официальная ставка рефинансирования, базовая процентная ставка по операциям НБК, играет незначительную роль в формировании ключевых рыночных процентных ставок. Планируемое введение инструмента «репо» могло бы установить новую базовую ставку по операциям НБК (желательно в рамках более узкого коридора ставок), в большей степени служащую ориентиром для ключевых рыночных ставок и, таким образом, дающую более четкие сигналы о денежно-кредитной политике. Кроме того, для создания ориентиров по ожиданиям в отношении намерений денежно-кредитной политики и операций, НБК следует в официальных сообщениях по итогам заседаний и в квартальных отчетах об инфляции более открыто и четко сообщать о планах по переходу к активизации операций на

открытом рынке и, в более общем плане, подробнее разъяснить факторы, влияющие на процентные ставки, а также решения о проведении валютных интервенций. В перспективе существуют возможности более гибкого курсообразования в среднесрочный период в целях усиления передачи воздействия денежно-кредитной политики.

8. Работа по объединению частных казахстанских пенсионных фондов в государственный фонд под управлением НБК проводится, но не без рисков. Чрезвычайно важно избегать усугубления фискальных рисков и потери достижений, полученных в результате ранее проведенных реформ, в том числе, посредством компенсации исчезновения конкуренции на рынке пенсионных услуг. Мы, в частности, рекомендуем официальным органам в полной мере реализовать их намерения по (i) разработке четкой и надежной рыночно-ориентированной стратегии относительно активов; (ii) обеспечению независимости управления с составлением контрактов на принципах коммерческой самостоятельности (желательно с участием авторитетных иностранных консультантов); (iii) обеспечению ведения индивидуальных счетов. Несмотря на риски, с которыми сопряжено объединение пенсионных фондов, ожидаемое расширение участия банков и небанковских финансовых учреждений на рынке государственных ценных бумаг, при снижении спроса на такие бумаги со стороны пенсионных фондов, может оказать поддержку действиям НБК по активизации участия в операциях на открытом рынке. В этой связи продолжение тесного взаимодействия между Министерством финансов и НБК будет иметь важнейшее значение для достижения успешных результатов.

9. В уточненном бюджете на 2013 год (на консолидированной основе, с учетом Национального фонда) предусматривается более низкий уровень сальдо государственных финансов, чем планировалось изначально. В первые месяцы текущего года поступление доходов было ниже запланированного, особенно по налогу на доходы корпораций и НДС, что отражает более низкий, чем ожидалось, показатель номинального ВВП. Официальные органы отреагировали на это сокращением запланированных расходов на 0,2 процента ВВП по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом, что подразумевает общее сокращение расходов на 1,5 процента ВВП по сравнению с 2012 годом (расчеты в соответствии с методологией МВФ). Тем не менее, с учетом прогнозируемого более низкого поступления доходов, улучшение общего сальдо бюджета составит 0,2 процента ВВП по сравнению с 2012 годом, в то время как в первоначально утвержденном бюджете это улучшение составляло 0,5 процента. Поскольку сокращение поступления доходов, как представляется, обусловлено в основном фазой экономического цикла, а предусмотренное сокращение расходов уже является значительным, миссия не рекомендует дополнительного сокращения расходов в текущем году. При этом миссия настоятельно рекомендует официальным органам реализовать объявленные планы по компенсации бюджетной корректировки в 2014 году и обеспечить осуществление расходов в 2013 году в соответствии с уточненным бюджетом.

10. Официальные органы по-прежнему привержены задаче сокращения нефтегазового дефицита до устойчивого уровня в среднесрочный период, однако, по мнению миссии, исходные допущения в их прогнозах представляются нереалистичными. Планы консолидации, предусмотренные в действующих среднесрочных параметрах бюджета, опираются в основном на сокращение расходов в процентном отношении к ВВП и, таким образом, возможно, не согласуются с объявленными (но не предусмотренными в бюджете) масштабными планами по государственным расходам в рамках государственных программ развития и диверсификации экономики. Кроме того, исходные допущения по экономическому росту, возможно, слишком оптимистичны.

11. Миссия приветствует намерение Министерства экономики провести пересмотр и значительное совершенствование среднесрочных параметров бюджета до конца текущего года. Предполагается полностью включить в уточненный бюджет предусмотренные меры по доходам и расходам с опорой на реалистичные макроэкономические допущения. Целевой показатель по расходованию средств из Национального фонда может увеличиться в период до 2018 года включительно, при этом целевой показатель по минимальному объему средств в Национальном фонде планируется увеличить с 20 до 30 процентов от ВВП, что подтверждает приверженность правительства задаче осмотрительного управления нефтяными доходами. В то же время официальные органы планируют постепенно снижать зависимость бюджета от нефтяных доходов посредством введения новых налоговых мер, обеспечивающих устойчивость ненефтяного дефицита в среднесрочной перспективе. Тем не менее, в отсутствие подробной информации по этим мерам и новой системы среднесрочных параметров бюджета миссии трудно дать оценку прогнозам официальных органов. Недавняя передача полномочий в отношении бюджетного планирования от Министерства финансов реорганизованному Министерству экономики и бюджетного планирования должна способствовать интеграции бюджетных планов в систему макроэкономической политики.

12. Диверсификация экономики по-прежнему является ключевым приоритетом экономической политики на долгосрочный период. Планы официальных органов включают развитие инфраструктуры, адресную поддержку приоритетных секторов, стимулирование инноваций и повышение производительности. Для успешной диверсификации экономики чрезвычайно важно сократить роль государства в экономике, сосредоточившись при этом на наращивании человеческого капитала и укреплении институтов. Кроме того, ключевое значение будет иметь обеспечение соответствия программ государственных расходов имеющемуся потенциалу их реализации и высоким стандартам эффективности, воздерживаясь при этом от чрезмерной интенсификации расходов, чтобы избежать негативных макроэкономических результатов. В результате проведенной недавно реорганизации основных институтов развития во главе с АО «Самрук-Казына» создана новая организация (холдинг «Байтерек»). Официальным органам следует воспользоваться этой реорганизацией в целях дальнейшего повышения прозрачности квазифискальных операций, в том числе посредством анализа (при содействии международных финансовых организаций) экономической эффективности всех государственных программ, реализуемых с использованием средств бюджета сектора государственного управления, квазифискальных институтов и государственно-частного партнерства.