



**Казахстан: Заключительное заявление по завершении миссии МВФ 2021 г.
по статье IV**

17 ноября 2021 г.

В заключительном заявлении излагаются предварительные выводы персонала МВФ по завершении официального визита персонала МВФ (или «миссии»), в большинстве случаев в страну-член 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.

Вашингтон, округ Колумбия: В период с 4 по 17 ноября миссия Международного валютного фонда (МВФ), возглавляемая г-ном Николя Бланше, провела обсуждения в рамках консультаций 2021 г. по статье IV в Алматы и Нур-Султане. В настоящем заявлении кратко изложены основные выводы и рекомендации миссии. По завершении визита миссия выпустила следующее заявление.

Последние изменения, перспективы и риски

1. Экономика Казахстана пострадала от совокупного шока, вызванного пандемией COVID и ситуацией на нефтяном рынке, но в настоящее время восстанавливается. В 2020 г. объем производства сократился впервые за 20 лет на 2,5 процента из-за падения добычи нефти и снижения внутренней экономической активности. Оживление экономики, начавшееся в конце 2020 г., способствовало достижению темпов роста реального ВВП в размере 3,5 процента в период с начала года до конца октября и привело к возвращению объемов производства на уровень, существовавший до пандемии COVID. С начала пандемии инфляция превысила установленный Национальным банком Республики Казахстан (НБРК) целевой коридор в размере 4-6 процентов и в октябре составила 8,9 процента, главным образом за счет повышения цен на продукты питания. Рост кредитования повысился до 16 процентов в сентябре 2021 г., что отражает быстрый рост потребительского кредитования и масштабные программы государственной поддержки. Показатели рынка труда и уровня бедности оставались устойчивыми на протяжении всего периода пандемии, при этом уровень безработицы оставался стабильным на уровне около 5 процентов.

2. Меры реагирования официальных органов сыграли ключевую роль в смягчении воздействия шоков на доходы населения и экономическую

активность. Меры экономической политики включали регулирование цен на социально значимые товары, денежные выплаты уязвимым домохозяйствам и адресную помощь особо пострадавшим секторам и предприятиям малого и среднего бизнеса, включая льготное кредитование и налоговые льготы. Проекты в рамках программы «Дорожная карта занятости» помогли поддержать занятость. После повышения базовой ставки в начале 2020 г. НБРК придерживался адаптивной денежно-кредитной политики. Официальные органы ослабили регуляторные и пруденциальные требования в отношении банков, наряду с этим поощряя их предоставлять отсрочки по погашению кредитов для соответствующих требованиям категорий заемщиков.

3. Ожидается, что восстановление экономики продолжится, при этом риски будут в целом сбалансированы. Темпы роста, скорее всего, достигнут 3,7 процента в 2021 г. и приблизятся к своему потенциалу (4 процента для нефтяного сектора) в среднесрочной перспективе. Инфляция может оставаться высокой в краткосрочной перспективе из-за высокого внутреннего спроса и перебоев с поставками на мировых рынках, но должна снизиться до целевого коридора НБРК к концу 2022 г. После значительного улучшения в 2021 г. ввиду благоприятной конъюнктуры цен на сырьевые товары счет текущих операций постепенно должен вернуться к дефициту в размере около 3 процентов от ВВП в среднесрочной перспективе. Основными рисками для данного прогноза являются уровень вакцинации ниже ожидаемого, более медленный рост экономики торговых партнеров, более низкие цены на нефть и устойчиво высокое инфляционное давление что может потребовать дальнейшего ужесточения денежно-кредитной политики. Напротив, более высокие, чем ожидалось, цены на нефть будут иметь положительный эффект и укреплять буферные резервы, предназначенные для смягчения шоков.

Денежно-кредитная и валютная политика

4. В краткосрочной перспективе может потребоваться дальнейшее ужесточение денежно-кредитной политики для сдерживания инфляции. Общий уровень инфляции и инфляционные ожидания значительно превышали целевой показатель на протяжении практически всего периода 2020 и 2021 гг. из-за роста мировых цен на продукты питания, отложенного внутреннего спроса и импорта инфляции. Постепенное повышение базовой ставки в последние месяцы было целесообразным, и может потребоваться ее дальнейшее повышение, чтобы зафиксировать инфляционные ожидания. Учитывая текущее слабое воздействие трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики, предпринятые в последнее время усилия по улучшению координации мер по реализации денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, а также инициативы правительства по снижению последствий сбоев в цепочке внутренних поставок должны помочь сдерживать инфляцию.

5. Достигнут дальнейший прогресс в переходе к полноценному инфляционному таргетированию. Во время пандемии действующий в Казахстане режим гибкого обменного курса сыграл положительную роль. Последние улучшения в денежно-кредитной политике достигнуты в области (i) прозрачности мер политики за счет публикации данных о валютных операциях НФРК и расширения информационного взаимодействия; (ii)

независимости при разработке и реализации политики за счет создания Комитета по денежно-кредитной политике и запланированного выхода НБРК из программ льготного кредитования; и (iii) мер по развитию аналитического потенциала при принятии решений в области экономической политики. В дальнейшем, в соответствии со стратегией НБРК до 2030 г. повышение эффективности денежно-кредитной политики потребует мер по развитию внутренних рынков капитала, снижению долларизации, большей координации с налогово-бюджетной политикой, управлению избыточной банковской ликвидностью и прекращению непрофильной деятельности и квази-фискальных операций НБРК. Также могут быть усовершенствованы регулярные обследования для оценки инфляционных ожиданий.

Стабильность финансового сектора

6. Политика в области финансового сектора должна и в дальнейшем обеспечивать баланс между восстановлением экономики и поддержанием финансовой стабильности. В результате оценки качества активов, проведенной в 2019 г., и последующих надзорных действий банковская система успешно выдержала шок пандемии COVID, при этом прибыльность, ликвидность и капитализация банков остались на высоком уровне. В ходе дальнейшего восстановления экономики официальные органы планируют отменить к концу 2021 г. большинство антикризисных регуляторных мер, введенных в прошлом году. В этот переходный период официальным органам следует внимательно отслеживать новые риски, в том числе связанные с быстрым ростом потребительского кредитования, что может потребовать целевых макропруденциальных мер, направленных на предотвращение чрезмерного накопления задолженности в секторе домохозяйств.

7. Последние меры по усилению финансового надзора заслуживают высокой оценки. Более надежная система надзора, в большей степени ориентированная на учет рисков, будет иметь решающее значение для внедрения эффективной практики управления рисками, предотвращения повторения серьезных проблем в банковском секторе и ограничения государственных обязательств в будущем. Недавно созданное агентство финансового регулирования (АРРФР) активно наращивает потенциал, чтобы привести свою деятельность в соответствие с международными стандартами, в том числе путем внедрения практики регулярной оценки качества активов и стресс-тестирования совместно с финансовыми учреждениями. Тесное сотрудничество между АРРФР и НБРК в обеспечении финансовой стабильности будет иметь важное значение в будущем, и развитию такого сотрудничества будут способствовать более четкое разделение ответственности и официальное закрепление порядка обмена информацией.

8. Важное значение также будет иметь дальнейшее укрепление системы урегулирования проблемных банков. Хотя в 2019 г. данная система была модернизирована и были введены специализированные инструменты урегулирования проблемных банков, объем и перечень полномочий органа по урегулированию требует дальнейшего уточнения, а его сотрудникам необходимо обеспечить более полную правовую защиту. Недавно АРРФР отозвало лицензии нескольких небольших банков путем принудительной ликвидации по решению суда, что явилось важным сигналом об

изменениях в реализации политики и ответственности руководства банков. Меры по развитию рынка проблемных активов также имеют целесообразность. В перспективе потребуются дальнейшее укрепление системы урегулирования проблемных банков в целях обеспечения эффективного и упорядоченного урегулирования столкнувшихся с трудностями банков. Следующая Программа оценки финансового сектора (ФСАП), планируемая в Казахстане на 2022 г., даст возможность провести всестороннюю оценку с устойчивости финансового сектора Казахстана.

Налогово-бюджетная политика и ее основа

9. Постепенная бюджетная консолидация после пандемии COVID должна помочь сохранить буферные резервы.

Казахстан должным образом использовал свои значительные буферные резервы для смягчения воздействия пандемии. Прогнозируемый на 2021 г. нефтегазовый дефицит бюджета в размере 8½ процента от ВВП обеспечивает надлежащий баланс между бюджетным консерватизмом и целевой поддержкой экономики. В связи с этим чистые финансовые активы государства сократятся с 14 процентов от ВВП в 2019 г. до 5 процентов от ВВП к концу 2021 г. К 2025 г. официальными органами планируется сокращение нефтегазового дефицита до 6 процентов от ВВП, что потребует дополнительной корректировки на 1-2 процента от ВВП, позволит Казахстану остаться нетто-кредитором и будет способствовать справедливому распределению благосостояния между поколениями.

10. Среднесрочная бюджетная консолидация может основываться на ряде реформ.

Нефтегазовые налоговые поступления в Казахстане являются низкими по международным стандартам, и целевой показатель нефтегазового дефицита может быть частично достигнут за счет увеличения нефтегазовых доходов, чтобы избежать сокращения расходов, которое могло бы оказать чрезмерное давление на экономическую активность. Планы официальных органов по усовершенствованию налогового администрирования, сокращению неформальной экономики и продвижению цифровизации следует дополнить мерами по расширению налоговой базы (например, путем упорядочения налоговых льгот по КПП и введения налогообложения на прирост капитала), повышению ставок налогообложения (например, по НДС, которые являются относительно низкими), а также введению прогрессивного режима подоходного налогообложения и, возможно, налога на выбросы углерода в соответствии с обязательствами страны по углеродной нейтральности в рамках Парижского соглашения. За счет оптимизации государственных расходов можно избежать чрезмерного давления на потребности в расходах на инфраструктуру и социальные программы. Этому способствовали бы проведение комплексного анализа эффективности и реформы по оптимизации занятости в государственном секторе и повышению эффективности государственной службы.

11. Приветствуются намерения государственных органов реализовать новые бюджетные правила для обеспечения устойчивости и справедливого распределения благосостояния между поколениями, а также сделать налогово-бюджетную политику более контрциклической.

Основываясь на международном опыте, подобные

цели лучше всего достичь с помощью простого набора правил, который легко контролировать и объяснять. В частности, (i) долгосрочный «якорный» показатель (т. е. сохранение положительного значения чистых финансовых активов государственного сектора) обеспечит финансовую устойчивость и справедливость распределения благосостояния между поколениями и может быть дополнен (ii) лимитом ненефтяного дефицита в процентах от ненефтяного ВВП или лимитом на рост расходов бюджета. Дополнительные бюджетные правила могут чрезмерно ограничить бюджетное планирование, препятствовать надлежащему исполнению бюджета и, в конечном итоге, подорвать доверие к бюджетной политике. Для сохранения гибкости следует также прописать четкие исключения из применения ограничивающих норм и создать независимый бюджетный совет для контроля за выполнением бюджетных правил.

12. Прочная основа налогово-бюджетной политики требует укрепления институтов управления государственными финансами и большей прозрачности. В целях достижения полной эффективности и в соответствии с международными стандартами бюджетные правила следует применять к более широкому определению бюджета, включая весь сектор государственного управления. Управление бюджетными рисками также важно для поддержки надежности и эффективности налогово-бюджетной политики, и продолжающаяся работа по составлению первого ежегодного отчета о бюджетных рисках (ОБР) заслуживает положительной оценки. ОБР должен также охватывать квазигосударственный сектор, учитывая его масштаб и сложность, с отражением в отчетности по государственному долгу значительного объема задолженности в этом секторе. Таким усилиям будет способствовать проведение МВФ оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере (ОПНБС).

Структурные реформы

13. В долгосрочной перспективе повышение темпов, стабильности и устойчивости экономического роста в Казахстане потребует большей экономической диверсификации. Текущая модель развития, основанная на добыче и экспорте природных ресурсов, не будет устойчивой при переходе к глобальной низкоуглеродной экономике. Новые источники роста и создания рабочих мест, обеспечиваемые частным сектором, будут в значительной степени зависеть от темпов структурных реформ, направленных на повышение рыночного характера экономики и преодоление последствий изменения климата. Планы реформ, недавно сформулированные в рамках 10 национальных проектов (включая поддержку сельского хозяйства и неуглеродных секторов, содействие предпринимательству и расширение доступа к социальным услугам), поддержат этот переход. Учитывая многочисленность проблем и требуемых мер, важное значение имеет определение приоритетов реформ.

14. Развитие частного сектора требует глубокой трансформации государственного сектора. Роль государства в экономике остается значительной за счет целевых отраслевых интервенций и преобладания государственной доли собственности, особенно после пандемии COVID. Следует пересмотреть обоснованность деятельности государственных предприятий (ГП), а управление рисками, корпоративное управление и

прозрачность в ГП следует усилить. План официальных органов вернуться к приватизации после пандемии COVID заслуживает положительной оценки. Кроме того, недавнее создание независимого агентства по защите конкуренции представляется многообещающей реформой, которая должна помочь снизить барьеры для доступа к рынкам, торговле и инвестициям.

15. Следует продолжать уделять внимание оптимизации управления и реформам в области противодействия коррупции. Разработка измеряемых контрольных показателей окажет содействие при проведении мониторинга исполнения Антикоррупционной стратегии на 2015–2025 гг. Продолжающаяся цифровизация налогового и таможенного администрирования поможет улучшить контроль за государственными расходами. Недавние изменения и дополнения, внесенные в закон «О государственных закупках» также будут способствовать дальнейшему развитию конкуренции и повышению прозрачности государственных расходов путем внедрения требования о раскрытии информации о бенефициарных собственниках организаций, получающих государственные контракты. Новый закон об обязательном декларировании активов вошёл в силу и, при условии надлежащего применения, сможет внести вклад в борьбу с коррупцией. Требуются дальнейшие усилия для приведения режима по противодействию отмыванию денег / финансированию терроризма в более полное соответствие с международными стандартами и повышения его эффективности в противодействии коррупции.

16. Обязательства, взятые официальными органами по достижению углеродной нейтральности к 2060 г., заслуживают высокой оценки. Проблемы изменения климата особенно остро стоят перед Казахстаном, учитывая масштаб углеводородного сектора, зависимость от угля и объемы выбросов парниковых газов на душу населения. Опережающее планирование политики будет иметь ключевое значение для управления средне- и долгосрочным воздействием изменения климата при выборе конкретных мер по достижению поставленных целей и подготовке к переходу к низкоуглеродному миру. В частности, затраты на необходимые государственные инвестиции должны быть учтены в макроэкономической и налогово-бюджетной политике. Повышение тарифов на выбросы углерода, в том числе путем постепенной отмены значительных субсидий на энергоносители, позволит обеспечить сопряжение между различными стимулирующими мерами для достижения целей по сокращению выбросов, одновременно генерируя финансовые ресурсы для справедливого низкоуглеродного перехода. Однако такие реформы следует осуществлять постепенно, чтобы необходимые механизмы социальной защиты могли быть созданы для смягчения воздействия на уязвимые категории населения, давая при этом возможность частному сектору провести собственную структурную трансформацию.

* * *

Члены миссии выражают благодарность официальным органам и широкому кругу участников встреч со стороны государственного и частного секторов за конструктивное обсуждение и оказанное гостеприимство.

Казахстан: отдельные экономические показатели, 2019–23 гг.

	2019 (оцн.)	2020 (оцн.)	2021 (оцн.)	2022 (прог.)	2023 (прог.)
Объем производства					
Рост реального ВВП (%)	4.5	-2.5	3.7	3.9	3.1
Реального нефтяного	0.1	-4.7	0.5	1.6	0.0
Реального ненефтяного	5.9	-1.8	4.6	4.6	4.0
Добыча нефти и газового конденсата (млн. тонн)	90	86	86	88	88
Занятость					
Безработица (%)	4.8	4.9	4.8	4.7	4.7
Цены					
Инфляция (%)	5.4	7.5	8.5	6.0	4.5
Финансы сектора государственного управления					
Доходы (% от ВВП)	19.7	17.5	18.8	19.3	19.3
<i>Из которых:</i> нефтяные доходы	6.9	3.4	6.0	6.3	5.8
Расходы (% от ВВП)	20.3	24.6	21.4	20.4	20.0
Баланс бюджета (% от ВВП)	-0.6	-7.1	-2.6	-1.0	-0.7
Баланс ненефтяного бюджета (% от ВВП)	-7.5	-10.5	-8.7	-7.3	-6.5
Валовый государственный долг	19.9	26.4	24.7	25.7	27.5
Деньги и кредитование					
Широкие деньги (изменение в %)	2.4	16.9	13.4	10.5	9.5
Кредитование частного сектора (% от ВВП)	21.3	22.0	20.9	20.9	21.1
Учетная ставка НБРК (% на конец периода)	9.3	9.0
Платежный баланс					
Счет текущих операций (% от ВВП)	-4.0	-3.8	-0.9	-1.4	-2.6
Чистые иностранные прямые инвестиции (% от ВВП)	-3.2	-3.5	-1.4	-2.3	-2.6
Резервы НБРК (в месяцах импорта товаров и услуг сл. года)	7.7	8.5	8.4	8.3	8.1
Активы НФРК (в месяцах импорта товаров и услуг сл. года)	16.4	14.0	13.6	14.1	14.4
Внешний долг (% от ВВП)	87.6	96.0	83.0	79.5	77.5
Обменный курс					
Обменный курс (изменения в процентах по сравнению с аналогичным периодом прошлого года; тенге к доллару США, на конец периода)	-0.8	10.4

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