



Основные тезисы

Основные тезисы

- Макроэкономическая политика оказывает большое влияние на структуру ненефтяной части экономики.
- Существует возможность пересмотра макроэкономической политики с целью ориентации ее на диверсификацию экономики с учетом:
 - Завершения макроэкономической корректировки посредством приведения структурного ненефтяного дефицита в норму.
 - Исключения неэффективных налоговых льгот и бюджетных субсидий.
 - Инвестирования в производительную инфраструктуру и занятость.
 - Расширения ненефтяной налогооблагаемой базы.

Основные тезисы (продолжение)

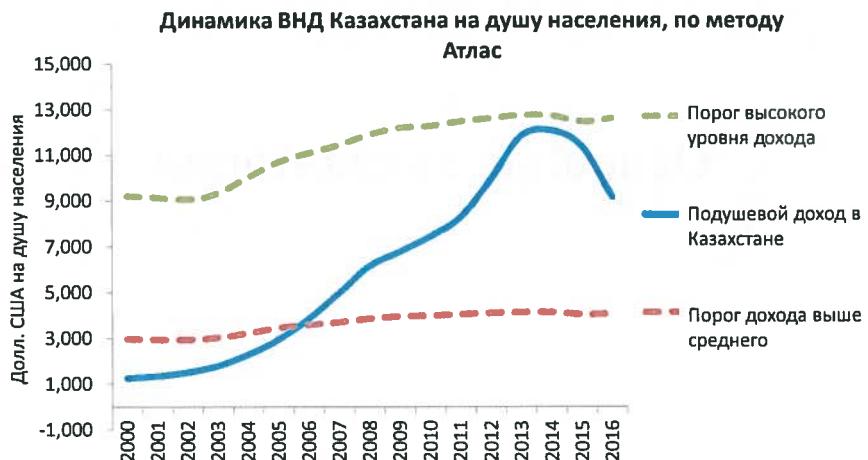
- При разработке фискальной политики Национальный фонд необходимо рассматривать в качестве инструмента финансирования, который
 - Финансирует ненефтяной дефицит консолидированного бюджета (в соответствии с методологией МВФ по Статистике государственных финансов).
 - Использует ежегодный гарантированный трансферт из Национального фонда с учетом устойчивости гос.финансов.
 - Исключает любое другое использование средств Национального фонда, либо налагает ограничения (по объемам и времени) на такое использование.
- Но этих корректировок не достаточно. Нужны и другие структурные изменения для создания новой модели роста.

Основная презентация

Макроэкономическая политика и ненефтяная экономика

- Макроэкономическая политика оказывает большое влияние на структуру ненефтяной части экономики
- Налого-бюджетная политика и денежно-кредитная политика также должны играть большую роль в содействии диверсификации, которая необходима и возможна после падения цен на нефть
- Падение цен на нефть неизбежно ведет к реальному ослаблению обменного курса. Неспособность отреагировать на это путем девальвации и фискальной консолидации может привести к глубокой рецессии

Казахстан почти достиг статуса страны с высоким уровнем дохода в конце нефтяного бума

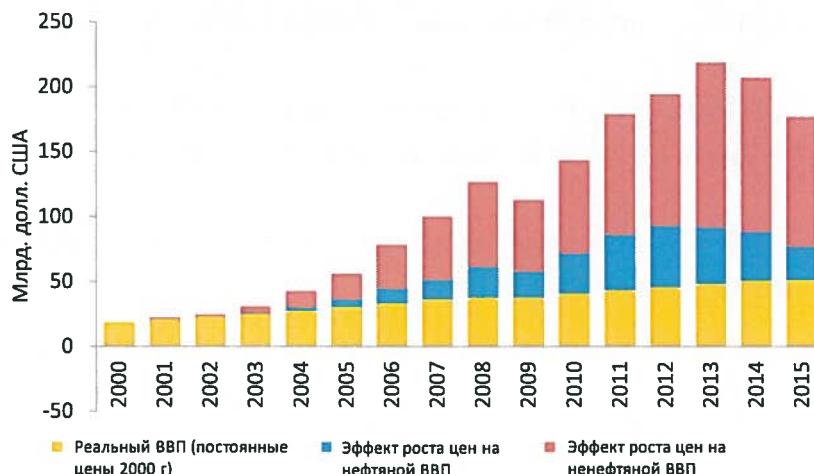


Рост нефтяного сектора ускорил развитие ненефтяной экономики



Рост цен оказал значительное влияние на номинальный рост ВВП

Реальный ВВП и эффект роста цен



Динамика реального обменного курса довольно предсказуема

Фактический и равновесный реальный обменный курс



Реальное укрепление происходило повсеместно

- Оно усилило притоки капитала в неторговые отрасли и повысило цены на недвижимость
- Оно повысило потребление и снизило уровень бедности вследствие удешевления импорта
- Оно негативно влияло на конкурентоспособность торгемых отраслей

Реальное обесценение было неизбежным

- Номинальное снижение обменного курса было нужным для предотвращения более глубокого кризиса
- Но также необходимо осуществить консолидацию бюджетного дефицита
- Это не легко, потому что падение цен на нефть сопровождается снижением доходов, увеличением бедности, уменьшением цен на активы, ростом проблемных кредитов

Притоки валюты от внешнего заимствования банков и расслабленной фискальной позиции привели к большому реальному укреплению



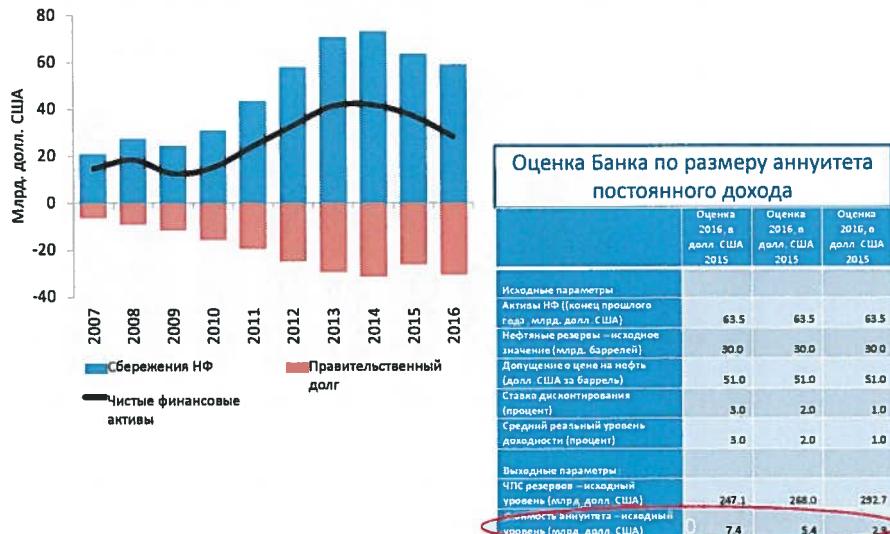
Высокий ненефтяной дефицит финансировался за счет трансфертов из Национального фонда и заимствования



Правило для трансфера из Национального фонда

- Фиксированный трансферт с использованием модели аннуитета или постоянного дохода может гарантировать устойчивость Национального фонда.
- Трансферт должен быть ниже текущего объема, 8 млрд. долл. США в год, из-за низких цен на нефть и низкого уровня доходности.
- Фиксирование трансфера в долларах имеет полезные контрциклические характеристики. Следует избегать специальных контрциклических трансфертов.

Необходимо восстановить устойчивость Национального фонда



Правило для ненефтяного дефицита

- Оптимальным вариантом является убедительное, прозрачное, подотчетное таргетирование структурного дефицита.
- Для этого нужны целевые показатели структурных расходов и структурных ненефтяных доходов. Последние должны быть значительно выше, чем в прошлом.
- Такое правило сочетает в себе автоматические стабилизаторы со среднесрочной устойчивостью.

Структура принятия решений о фискальных корректировках сосредоточена вокруг ненефтяного дефицита



Путь фискальной консолидации будет зависеть от скорости и структуры корректировки ненефтяного дефицита

Варианты фискальной консолидации (процент ВВП)

Сценарий Правительства Казахстана

Факт	План	Без изменений в политике		Корректировка расходов		Сбалансированные корректировки		Сильные корректировки		
		2015	2016	2020	2025	2020	2025	2020	2025	
Ненефтяной дефицит	-12.5	-10.1	-10	-10	-7	-6	-7	-6	-4	-3
Ненефтяные доходы	10.9	10.9	11	11	11	11	12	13	16	16
Расходы (-)	23.5	21.0	21	21	18	17	19	18	20	19
Финансирование дефицита	12.5	10.1	10	10	7	6	7	6	4	3
Использование нефтяных доходов*	10.2	8.4	4.6	3.4	4.6	3.4	4.6	3.4	4.6	3.4
Чистое заимствование	2.2	1.7	5.3	6.5	2.0	2.0	2.0	2.0	-1.0	-1.0
Приватизация	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.6	0.4	0.6	0.4	0.6

Источник: Расчеты и прогнозы сотрудников Всемирного банка.

Примечание: * Использование нефтяных доходов включает освоение средств НФ и таможенные пошлины на экспорт нефти.

Выводы

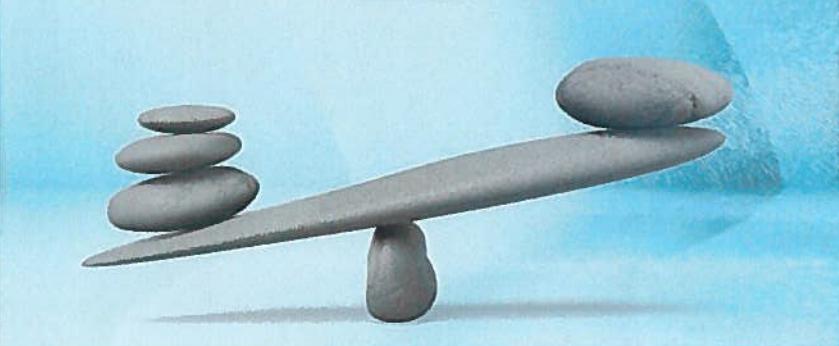
- Суперцикл улучшений условий торговли прошел (ожидается «новая реальность»).
- Потребуются сложные корректировки в макроэкономической политике
- Но этих корректировок не достаточно. Нужны и другие структурные изменения для создания новой модели роста (сессия 2).

Макроэкономические корректировки - необходимое, но не достаточное условие для новой модели роста

К НОВОЙ МОДЕЛИ РОСТА



Спасибо!



Мозговой штурм, г. Астана
19 ноября 2016 г.



Мозговой штурм “Элементы новой модели роста”

Сессия 1: Макроэкономическая корректировка

Основы фискальной политики в Казахстане

Нестабильность, неопределенность и исчерпываемость доходов от продажи нефти осложняют формирование надлежащей фискальной политики в Казахстане. Такая политика должна обеспечивать краткосрочную, макроэкономическую и фискальную стабильность; способствовать достижению долгосрочной фискальной устойчивости и накоплению достаточного количества сбережений для будущих поколений; а также выделять достаточные ресурсы для удовлетворения потребностей в области развития. В основе фискальной политики Казахстана должен лежать надежный *фискальный якорь*, служащий ориентиром для фискальной политики. Вместе с тем, фискальная политика должна быть *внутренне непротиворечивой*, с четкими ориентирами и изложением направлений фискальной политики в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Структура должна опираться на сильные *институциональные механизмы* для укрепления доверия к политике и роста уверенности со стороны инвесторов.

При разработке соответствующей фискальной политики должны учитываться три главных вопроса:

- Выбор фискального якоря (или индикатора), вокруг которого будут выстраиваться любые правила или руководства;
- Установка целевого показателя для фискального якоря;
- Требуемая степень адаптивности (гибкости) для достижения целевого показателя, установленного для фискального якоря, при непредвиденных экономических событиях.

Каким должен быть фискальный якорь? В нефтезависимых странах подходящим якорем политики является *ненефтяной фискальный баланс*. Он определяется как разница между государственными расходами и ненефтяными доходами бюджета. Он определяет позицию налогово-бюджетной политики, тем самым помогая политикам оценить, насколько государственные расходы и налогообложение влияют на рост или снижение внутреннего спроса - формируя, соответственно, стимулирующую или жесткую фискальную политику. Общий фискальный баланс не подходит для оценки того, является ли фискальная политика стимулирующей или жесткой, поскольку изменения в общем фискальном балансе отражают финансирование ненефтяного дефицита бюджета за счет доходов от продажи нефти или заемных средств, а не степень влияния государственных расходов и налогообложения на совокупный спрос.

Кроме того, установление фискальной политики на основе ненефтяного фискального баланса способствует отделению политики от волатильности

нефтяных доходов, что помогает лучше стабилизировать экономику в условиях колебаний цен на нефть. Однако, учитывая высокую волатильность нефтяного ВВП (который входит в состав общего ВВП), ненефтяной фискальный баланс в идеале должен быть выражен в процентах к ненефтяному ВВП. В противном случае, большое снижение цен на нефть, автоматически увеличивающее ненефтяной дефицит пропорционально ВВП, может вызвать ненужные корректировки бюджета. Помимо этого, важно в качестве якоря политики использовать комплексный показатель ненефтяного фискального баланса, отражающий общие правительственные операции и бюджет органов центрального государственного управления.

Каким должен быть целевой показатель для фискального якоря? Целевой показатель ненефтяного дефицита (в процентах от ненефтяного ВВП) на практике выступает в качестве предела дефицита. Целевой показатель определяется на основе консервативной оценки годовых доходов от продажи нефти за длительный период времени. Целевой ненефтяной дефицит должен финансироваться за счет ежегодных трансфертов из Национального фонда (НФ). Такой целевой показатель должен обеспечить устойчивость НФ, капитал для будущих поколений и стабильность трансфертов в долгосрочной перспективе. Целевой показатель может быть установлен либо на основании спрогнозированного постоянного потока доходов от продажи нефти с течением времени, либо на основании другого макроэкономического индикатора, обеспечивающего долгосрочную устойчивость НФ.

Подход постоянного нефтяного дохода устанавливает в качестве целевого показателя для ненефтяного дефицита годовую текущую стоимость всех спрогнозированных будущих нефтяных доходов. Поскольку прогноз охватывает длительный период времени, оценки чувствительны к изменениям критических параметров, таких как цены на нефть и ставки дисконтирования. При непрерывном снижении цен на нефть, постоянный поток доходов от продажи нефти и соответствующий целевой показатель ненефтяного дефицита должны снижаться. Такая ситуация фактически происходит в Казахстане, так как текущая оценка устойчивого ненефтяного дефицита составляет около 5-6 процентов от ВВП (6-8 процентов от ненефтяного ВВП) по сравнению с фактическим уровнем в 8,5 процентов от ВВП (12 процентов от ненефтяного ВВП) до падения цен на нефть в 2014 году.

С другой стороны, целевой показатель ненефтяного дефицита может быть установлен на уровне, равном *годовому потоку доходов, полученных от накопленных финансовых активов НФ* (далее подход «синица в руках»). Такой подход применяет Норвегия: установив целевой показатель для ненефтяного дефицита равный ставке доходности в 4 процента от аккумулированных активов в своем нефтяном фонде. Поскольку Казахстан находится на более ранней стадии цикла добычи нефти, чем Норвегия, полученный инвестиционный доход в будущем продолжит расти. Таким образом,

применение этого подхода на текущем этапе цикла добычи нефти может чрезмерно ограничить целевой показатель по ненефтяному дефициту.

Насколько гибким должен быть целевой показатель для фискального якоря? Установление целевого показателя для *скорректированного с учетом экономического цикла* (или структурного), а не фактического ненефтяного фискального баланса, может позволить некоторую гибкость с точки зрения реакции на выходные колебания. Принцип структурного баланса может допускать снижение (увеличение) фактического ненефтяного фискального баланса по мере необходимости, в ответ на рост (спад) ненефтяной экономики, без необходимости принятия корректирующих мер. В качестве ориентира может быть использована оценка экономического цикла на основе разницы между фактическим и долгосрочным (или трендовым) ростом. В рамках этого принципа фактический ненефтяной дефицит бюджета будет направлен на повышение целевого показателя для структурного ненефтяного баланса, если рост ненефтяного ВВП ниже трендового уровня и наоборот. Разница между фактическим ненефтяным дефицитом и трансфертом доходов из НФ в бюджет (равным целевому структурному ненефтяному дефициту) может финансироваться за счет заемных средств (или осуществлять погашение долга, если, фактический ненефтяной дефицит будет ниже целевого).

Высококачественная бюджетная консолидация является одним из приоритетов. Падение цен на нефть, начавшееся в середине 2014 года и сопутствующее внутреннему снижению доходов, привело к увеличению ненефтяного дефицита в Казахстане до 12,5 процента ВВП в 2015 году, что в два раза выше, чем спрогнозированный постоянный доход от продажи нефти, который должен был образоваться при долгосрочной цене на нефть около 70 долл. США за баррель. Кроме того, падение цен на нефть привело к увеличению использования средств НФ и к росту заимствования. В результате, как ожидается, к концу 2016 года активы НФ снизятся до 60 млрд долл. США по сравнению с 74 млрд долл. США на конец 2014 года. В то же время, общий правительственный и гарантированный государством долг в 2016 году превысил 30 млрд долл. США, что эквивалентно половине активов НФ.

Правительство признает, что фискальная консолидация является необходимым условием для становления казахстанской экономики на путь устойчивого развития и восстановления темпов роста. Фискальная структура, изложенная выше, с ненефтяным фискальным дефицитом, установленным в качестве якоря политики, обеспечивает направленность на достижение консолидации, необходимой в среднесрочной перспективе. Как описано выше, целевой показатель ненефтяного дефицита, скорректированный с учетом экономического цикла, может применяться только после реализации необходимой корректировки бюджета.

Необходимая консолидация оценивается на уровне около 4 процентов ВВП, и должна снизить ненефтяной дефицит бюджета до приблизительно 6

процентов от ВВП по сравнению с запланированными 10 процентами от ВВП в 2016 году. Качество фискальной консолидации также важно, как и ее общий размер. Ускоренная корректировка бюджета, которая будет осуществляться в течение 3-4 лет и завершится к 2020 году, сможет повысить доверие к политики со стороны инвесторов. Это позволит снизить стоимость заимствований Казахстана и привлечь больше иностранных инвестиций. Сбалансированная фискальная корректировка также позволит повысить уровень доверия. Для достижения этих целей необходимо уделить особое внимание двум направлениям:

- Повышение ненефтяных доходов путем расширения налоговой базы и отказ от неэффективных налоговых льгот;
- Сокращение государственных расходов путем переориентации неэффективных программ субсидирования на инвестиции в производственную инфраструктуру и занятость, при сохранении приоритетных социальных расходов.

Вместе с тем, укрепление институциональных основ фискальной политики будет способствовать росту доверия к усилиям по фискальной консолидации. Для этого потребуется реализация инициатив по нескольким направлениям:

- Максимизация использования основанного на правилах гарантированного компонента НФ при минимизации целевых трансфертов;
- Снижение накопления внешнего долга за счет развития внутреннего рынка государственных ценных бумаг;
- Оценка и управление неявными условными обязательствами ключевых предприятий квазигосударственного сектора.

Мозговой штурм: Элементы новой модели роста для Казахстана

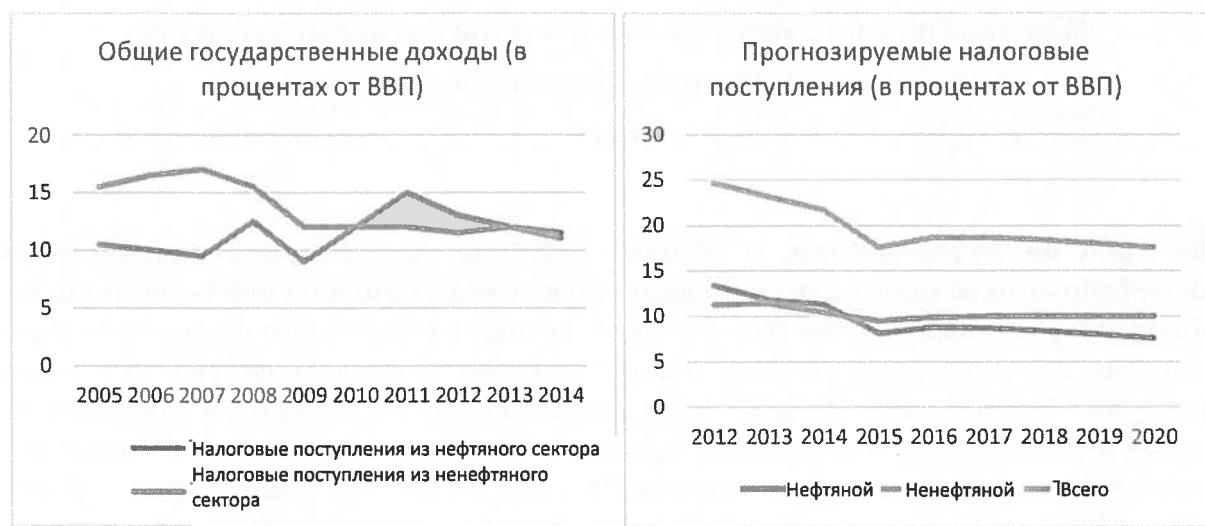
Часть 1: Часть 1: Макроэкономическая корректировка

Прокладывая путь к стратегии мобилизации доходов, ориентированной на рост

Бум цен на нефть позади, и сегодня необходимо переориентироваться на ненефтяные источники доходов в целях обеспечения фискальной устойчивости. Казахстан получал стабильные и растущие доходы от нефтяного сектора во время высоких цен на нефть в 2000-ых годах. Налоговые доходы от нефтяного сектора выросли с 3% ВВП в 2000 году до более 13% ВВП в 2011 году, а потом снизились до менее 5% в 2016 году. Учитывая неопределенное будущее цен на нефть, потенциал увеличения доходов из этого источника тоже будет неопределенным. Крайне необходимо подумать об увеличении налоговых поступлений из ненефтяных источников в будущем.

Снижение доходов из ненефтяного сектора, произошедшее после налоговой реформы 2009 года, продолжилось на фоне увеличения налоговых расходов. В течение 2005-2009 годов доходы от ненефтяного сектора снизились с примерно 18 процентов ВВП до менее 15 процентов ВВП в связи с налоговой реформой 2009 года. Восстановления не было, скорее было дальнейшее снижение, примерно на 3 процентных пункта ВВП, которое было вызвано дополнительными налоговыми льготами, и в настоящее время ненефтяные налоговые поступления составляют всего лишь около 11 процентов ВВП. Если вычесть поступления от горнорудного сектора, ненефтяные доходы составляют около 7-8 процентов ВВП.

Прогнозируемые налоговые поступления от нефтяного и ненефтяного секторов, исходя из существующего налогового режима, по-прежнему невысоки. Учитывая существующую структуру налоговой политики и администрирования, МВФ прогнозирует, что налоговые поступления из обоих источников будут оставаться низкими. Согласно прогнозу, налоговые поступления из нефтяных источников снизятся с уровня 11,3 процента ВВП в 2014 году до 7,6 процентов ВВП в 2020 году; в течение этого периода ненефтяные налоговые поступления останутся примерно на том же уровне – около 10 процентов ВВП.



Источник: Отчет МВФ по Статье IV, 2015

Из-за резкого снижения темпов роста ВВП, реформы налоговой политики должны стимулировать экономический рост. Темпы роста ВВП упали с 6 % в 2013 году до 1,2% в 2015 году, и, согласно прогнозам, они не превысят 5% в кратко- и среднесрочной перспективе. Падение цен на нефть, безусловно, напрямую и косвенно повлияло на потенциал экономического роста. Это означает необходимость такого выбора реформ налоговой политики, чтобы они не мешали инвестициям и росту.

Реформы налоговой политики должны быть сосредоточены на обеспечении эффективности налоговой системы, в частности налога на добавленную стоимость, чтобы налогообложение не оказывало отрицательного воздействия на конкурентоспособность. Налоговая система не должна оказывать отрицательного воздействия на наличие капитала, объемы и виды инвестиций, гибкость рынка труда, стоимость труда, административную нагрузку, связанную с издержками соблюдения требований компаниями, и на экономические решения в целом. Налоговый режим, в идеале, должен иметь широкую налоговую базу с разумными ставками и эффективными налоговыми инструментами.

Необходимы реформы НДС, направленные на повышение эффективности НДС, с целью предотвращения каскадного эффекта от данного налога и исключения искажения в выборе вводных ресурсов. Важной реформой может стать оценка и отмена неэффективных льгот, в результате которой будут устранены различные аномалии, уменьшаться искажения в выборе вводных ресурсов и политике аутсорсинга, и освободятся административные ресурсы для проведения проверок и возврата налога. Льготы приводят к искажениям в выборе вводных ресурсов и политике аутсорсинга льготируемым субъектам. Льготируемые субъекты обычно покупают вводные ресурсы, не облагаемые налогом или облагаемые по низкой ставке, даже если для их нужд больше подошли бы вводные ресурсы с зачитываемым налогом. Они предпочитают выполнять различные виды деятельности

(администрирование, уборка, обеспечение питанием, транспорт, охрана, т.д.) своими силами, чем привлекать для этого предприятия малого и среднего бизнеса, которые могут оказать те же самые услуги по более низкой, за вычетом налогов, цене. Более того, не подлежащий зачету НДС на вводные ресурсы (например, на финансовые услуги) включается в экспортную стоимость различных товаров и, соответственно, снижает конкурентоспособность экспортеров на иностранных рынках. Административным камнем преткновения является начисление НДС на ресурсы, освобождаемые от НДС (НДС не зачитывается) и облагаемые НДС (зачитывается) компаний, которые предоставляют оба вида услуг. В связи с вышеперечисленным, страны с современной системой НДС предпочитают сводить до минимума количество случаев освобождения от НДС.

Высокий уровень задолженности по возврату НДС снижает экономическую эффективность, действуя как налог на инвестиции. Хотя уровень возврата НДС в процентном выражении от общих поступлений НДС в Казахстане не является особенно высоким, уровень задолженности по возврату НДС, равный 2 процентам ВВП, - необычно высокий по сравнению с другими странами. Эта ситуация вредит целостности системы НДС и превращает НДС в некоторых отраслях, особенно экспортных, в налог на инвестиции. Решение нужно искать не только в мерах, ускоряющих процесс возврата налога, но и в путях снижения числа заявок на возврат налога.

НДС является предпочтительным инструментом косвенного налогообложения; любое решение о его замене какой-либо формой налога с продаж будет шагом назад. Насколько известно, Правительство Казахстана рассматривало замену НДС налогом с продаж. Если этим налогом с продаж будет налог с оборота, он окажет отрицательное воздействие на производительную конкурентоспособность экономики из-за его каскадного характера. Это, безусловно, будет мешать росту экономики. Даже если вместо НДС будет введен налог на розничные продажи, есть множество аргументов в пользу НДС, как в части экономической эффективности, так и в части потенциала по мобилизации доходов. С экономической точки зрения, НДС и налог на розничные продажи идентичны; административные различия заключаются в том, что сбор налога на розничные продажи намного более сложен, чем сбор НДС. Если говорить об НДС, в передаче налога от потребителя к государству участвует вся цепочка производства-дистрибуции, не только розничная торговля. Предприятия розничной торговли с меньшей вероятностью откажутся платить НДС, который начисляется их поставщиками, чем налог, который им придется платить в полном объеме налоговым органам, если вместо НДС будет введен эквивалентный налог на розничные продажи. Благодаря требованию об отражении НДС в счет-фактурах продавцов есть четкий «контрольный след» налога. В случае НДС, половина налога, как правило, взимается таможней на этапе ввоза; в случае налога на розничные продажи, на таможне налог не взимается (не считая импорт физическими лицами), и

почти весь налог приходиться получать на этапе розничной торговли, который является проблематичным с точки зрения администрирования.

Реформа налоговых расходов крайне важна для исключения неэффективных налоговых льгот, которые приводят к утечке доходов. Согласно оценке правительства¹, издержки налоговых льгот огромны: сумма налоговых льгот только по КПН и НДС в 2014 году составила более 2 триллионов тенге (более 5 процентов ВВП). В недавнем отчете Всемирного банка² было установлено, что налоговые стимулы в Казахстане чрезмерны, слишком щедры и во многих случаях не ограничены. По некоторым категориям инвестиций предусмотрено немедленное списание расходов на основные средства или вычет в течение трех лет. Что касается специальных экономических зон, устанавливаются только соответствующие виды предприятий в каждой зоне, и нет требований о минимальном объеме инвестиций или сроке осуществления инвестиций. С другой стороны, налоговые льготы включают практически все возможные налоговые уступки: земельный налог, сбор за землепользование, налог на имущество – все они исчисляются по ставке 0 процентов, КПН снижается на 100 процентов. Это, по сути, налоговые каникулы на следующие 10-20 лет. По сравнению с передовой мировой практикой, они чрезмерно щедры, что влияет на межотраслевые инвестиции и ведет к потере доходов.

Представляется, что есть возможность увеличить поступления за счет налога на имущество. Налог на имущество обычно считается справедливым, не искажает экономические решения, не оказывает отрицательного воздействия на инвестиции и соответственно, на рост экономики. Согласно оценке Всемирного банка, налог на имущество в настоящее время дает менее 1 процента ВВП (около 0,7 процента) и представляет возможности для налоговых поступлений. Примечательно, что в странах ОЭСР поступления от налога на имущество в среднем превышают 2 процента ВВП, а в некоторых странах, например, в Великобритании, США и Канаде, поступления от этого налогового инструмента могут превышать 3 процента ВВП.

Индивидуальный подоходный налог по фиксированной ставке 10 процентов представляет возможности для перехода к прогрессивной структуре, как с точки зрения повышения справедливости, так и с точки зрения налоговых поступлений. Коэффициент Джини в Казахстане в 2013 году был равен 26,35 (оценка Всемирного банка). Это довольно неплохой показатель, но низкий, фиксированный ИПН, в сочетании с низким налогообложением богатства, включая недвижимое имущество, означает, что есть возможность для повышения справедливости налоговой политики при одновременном устойчивом увеличении налоговых поступлений.

¹ Министерство национальной экономики, Основные направления налоговой политики, и существующий Проект закона о налогообложении и таможенном администрировании (презентация), 2016 г.

² Исследование налогообложения предприятий в Казахстане, Всемирный банк, май 2016 г.

Потенциальное повышение эффективности в результате расширения существующей налоговой базы может быть существенным. В таблице ниже делается попытка оценить потенциальную выгоду для бюджета в результате исключения неэффективных льгот по КПН и НДС, применения рыночной оценки имущества и повышения справедливости ИПН. Совокупная выгода оценивается в 2 процента ВВП, которые могут помочь правительству увеличить ненефтяные доходы и повысить фискальную устойчивость.

Таблица 1. Потенциальная выгода от повышения эффективности в результате расширения налоговой базы (в процентах ВВП)

	2007	2009	2015	Потенциальная выгода
Ненефтяной КПН	5.9	3.8	3.0	0.8
НДС	4.9	3.0	2.3	0.7
Налоги на имущество	0.6	0.7	0.7	0.3
ИПН	1.7	1.6	1.5	0.2
Всего				2.0

the first time in the history of the world, the people of the United States have been called upon to make a choice between two opposite ways of life, between two different philosophies, one leading to freedom and independence, the other to slavery and servitude.

The people of the United States have made their choice. They have said in effect, we will not submit to slavery and servitude.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.

They have said in effect, we will not submit to the Southern Slave Power.



Мозговой штурм: Элементы новой модели роста для Казахстана

Часть 1: Макроэкономическая корректировка

Продуктивный бюджет: институциональные меры для улучшения управления бюджетом

В этой записке описаны возможные институциональные меры, которые Казахстан может принять для улучшения управления бюджетом и контроля над бюджетными расходами в целях адаптации к снижению сырьевых доходов и восстановления устойчивой фискальной позиции в среднесрочной перспективе. Эффективное управление бюджетом преследует три основные цели:

- i. Поддержание общей бюджетной дисциплины для обеспечения долгосрочной устойчивости бюджета,
- ii. Обеспечение эффективного распределения ресурсов, чтобы расходы соответствовали целям государственной политики,
- iii. Обеспечение технической эффективности расходования.

Действия на всех этих уровнях важны для приспособления к более стесненным бюджетным возможностям при одновременном поддержании необходимого уровня государственных услуг и сохранении инвестиций в человеческие и физические активы, которые будут обеспечивать экономический рост в будущем. Институциональные изменения, рекомендуемые в этой записке, разделены на три основные части:

1. повышение ясности по отношению к фискальной стратегии Правительства
2. расширение широты охвата бюджета путем консолидации внебюджетных средств
3. укрепление мониторинга и оценки эффективности расходов и результатов

Решение Правительства о разработке Бюджетного кодекса в новой редакции в 2017 году дает отличную возможность для совершенствования бюджетных процессов через законодательные рычаги. Тем не менее, необходимы также и административные действия для полного обеспечения эффективности этих изменений.

1. ПОВЫШЕНИЕ ЯСНОСТИ ПО ОТНОШЕНИЮ К ФИСКАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Существующий бюджетный процесс можно усилить, предусмотрев в поправках к Бюджетному кодексу требование о том, чтобы Правительство включало в бюджетные документы, предоставляемые Парламенту, более ясные заявления о фискальной политике и стратегии. Эти заявления должны разъяснить общую фискальную позицию Правительства, приоритеты расходования бюджетных средств и влияние на баланс Правительства. Особое внимание следует уделять влиянию бюджета на ненефтяные отрасли экономики.

Мы рекомендуем Правительству продолжить практику определения целевых показателей в рамках прогнозов на текущий бюджетный год и индикативных прогнозов на последующие годы. Решения по бюджету должны быть напрямую,

насколько это возможно, привязаны к двум основным индикаторам фискальной политики Казахстана:

- ненефтяной дефицит / профицит, согласно Статье 14 Бюджетного кодекса в текущей редакции
- общий государственный дефицит / профицит, согласно Статьям 17 и 18 Бюджетного кодекса.

Важно, чтобы в ближайшем будущем бюджетный анализ и соответствующая документация были в основном сосредоточены на анализе прогресса в области преобразования нефтяного богатства в новые активы и развитие потенциала ненефтяных отраслей экономики. В долгосрочной перспективе, по мере расширения охвата бюджета, анализ фискальной политики должен будет также включать общий баланс Правительства на основе отчетов, составленных по методу начисления. Это дополнит использование ненефтяного и общего государственного консолидированного дефицита или профицита в качестве двух основных индикаторов фискальной политики.

В расчеты ненефтяного дефицита следует внести корректировки, чтобы они давали более точную оценку. В расчеты необходимо добавить экспортные пошлины на нефтегазовую продукцию – в настоящее время они рассматриваются как ненефтяные доходы государства. Хорошим стандартом для таких расчетов является методология МВФ.

Исходя из анализа международного опыта, Казахстану лучше избегать постоянного фиксирования целевого показателя дефицита общего государственного бюджета в Бюджетном кодексе или в отдельных законах о бюджете. В странах ОЭСР числовые целевые показатели дефицита, как правило, оказались неэффективными на фоне непредвиденных экономических событий в странах ОЭСР. Отказ от целевых показателей или их неисполнение может подорвать доверие к Бюджетному кодексу, а сами целевые показатели создают не приносящую пользу жесткость планирования. Более того, общая фискальная ситуация и долг Казахстана не настолько серьезны, чтобы требовать таких видов целевых показателей дефицита, как те, которые сейчас используются в странах Еврозоны.

2. РАСШИРЕНИЕ ШИРОТЫ ОХВАТА И ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА

Государственный бюджет уже частично консолидирован: он включает республиканский бюджет, все местные бюджеты (области / районы и города), нефтяные доходы и гарантированное финансирование из Национального фонда. Принципы полноты и прозрачности отражены в Статье 4 Бюджетного кодекса. В этом отношении, Казахстан выигрывает в сравнении с несколькими странами ОЭСР, не входящими в ЕС, которые не консолидируют центральные и местные уровни управления.¹ Страны ЕС консолидируют бюджеты для Комиссии ЕС, отвечающей за мониторинг фискального дефицита и уровня долга.

Общую бюджетную дисциплину в Казахстане можно укрепить, расширив еще больше охват бюджета, в частности включив в него внебюджетные фонды. В передовой мировой практике вся деятельность некоммерческих государственных организаций включается в структуру фискальной политики, потому что внебюджетные фонды зачастую соревнуются за ограниченные ресурсы. Опыт ОЭСР показывает, что когда эти фонды испытывают дефицит средств, они увеличивают нагрузку на дефицит республиканского бюджета. И наоборот, если внебюджетные фонды в профиците, они могут помочь в финансировании республиканского бюджета. В любом случае, лучше консолидировать внебюджетные фонды в бюджетную политику, чтобы получить полную картину государственной деятельности. Это улучшит основу для принятия фискальных решений и повысит прозрачность бюджета.

В настоящее время три основных внебюджетных фонда не включены в бюджет, а именно:

Государственный фонд социального страхования (ГФСС)

Фонд здравоохранения (еще не действует)

Государственный пенсионный фонд (управляется Национальным банком)

Бюджет также в настоящее время не отражает кредитование государственных предприятий из средств Национального фонда (покупка облигаций государственных предприятий). При внесении бюджета в Парламент, он должен сопровождаться фискальным анализом, включающим ежегодный анализ рисков фискальной позиции, связанных с квазифискальной деятельностью сектора государственных предприятий и государственно-частных партнерств.

Консолидация внебюджетных фондов потребует ряда подготовительных мер, включая проведение аудита финансовых отчетов Государственного фонда социального страхования и Государственного пенсионного фонда, а также расчётов обязательств Государственного фонда социального страхования и Государственного пенсионного фонда по методу начисления.

3. УКРЕПЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ И МОНИТОРИНГА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА И ЕГО РЕЗУЛЬТАТОВ

Казахстан успешно внедрил и использует базовые процессы бюджетирования и контроля. Казахстан сопоставим с некоторыми странами ОЭСР по работе системы казначейства, реализации стандартов статистики государственных финансов и прогрессу во внедрении учета методом начисления. Система казначейства в Казахстане охватывает всю страну на всех уровнях государственного управления, позволяет загружать лимиты выделения средств, осуществлять контроль и мониторинг исполнения бюджета на всех транзакционных этапах, от заказа на покупку до образования обязательства и окончательного платежа. Тем не менее, как рекомендовалось и другими международными организациями ранее, необходимы дальнейшие меры по:

- информированию о среднесрочной стратегии фискальной политики (уже обсуждалось ранее, см. Раздел 1 выше);

- реализации финансовой и фискальной отчетности и управлении бюджетом на основе метода начисления;
- внедрению и определению бюджетных целей, приоритетов и фискальных рисков и информирование о них Парламента и общественности (см. Разделы 1 и 2 выше).

Казахстан недавно внедрил бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) и создал структуру бюджетных программ на всех уровнях бюджета. Однако бюджетные программы и их администрирование в средне- и долгосрочной перспективе все еще находятся на раннем и критически важном этапе развития. Еще нужно многое сделать в области правильного определения целей программ и результатов, обеспечения эффективного мониторинга, оценки и создания системы отчетности по результатам бюджетных программ перед Правительством, Парламентом и населением.

Для эффективного использования ограниченных ресурсов в целях стимулирования роста несырьевой экономики, чрезвычайно необходимо, чтобы государственные расходы подвергались строгой оценке и мониторингу. В рамках развития реформ БОР в Казахстане необходимо будет усилить процессы рассмотрения расходов, оценки заявок, мониторинга и анализа бюджетных программ.

Также важно разделять бюджетные расходы на продолжающиеся расходы и на новые инициативы при каждом последовательном переносе бюджета. В Бюджетном кодексе уже предусмотрено, что бюджетные заявки должны подразделяться на «базовые расходы» и «новые инициативы» в целях облегчения процесса оценки.

На следующих этапах развития БОР чрезвычайно важным будет установление: (i) высокого стандарта технической оценки программ / проектов; (ii) четких критериев технической оценки при включении новых проектов или предложений о расходах в среднесрочную структуру бюджета; (iii) систематической подотчетности за выполнение предельных значений расходов и доходов, а также за достижение целевых результатов бюджетных программ.

Рекомендуется приданье важной роли избирательному анализу расходов в процессе развития системы БОР и среднесрочной структуры бюджета. Такой анализ расходов не должен ограничиваться прямыми расходами; он должен также включать налоговые преференции (которые зачастую являются источником неэффективности) и прямое и косвенное государственное кредитование предприятий в Казахстане. Опыт других стран показывает, что такое кредитование дает скрытые субсидии, особенно когда заем предоставляется по нерыночной процентной ставке, когда устанавливается длинный льготный период, или когда заем списывается после нескольких лет невыплаты.

В течение следующих нескольких лет потребуются значительные усилия для развития потенциала как центральных, так и отраслевых министерств, для подготовки и оценки программ и анализа проектов, создания строгих процессов подотчетности за результаты, и подготовки четких программных заявлений, сопровождающих годовой закон о бюджете, представляемый Правительству, Президенту и Парламенту.