



РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

ДОКУМЕНТ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

Февраль 2020 года

Настоящий документ по отдельным вопросам по Республике Казахстан был подготовлен группой сотрудников Международного Валютного Фонда. Он основан на информации, имевшейся на момент завершения его подготовки 19 декабря 2019 года.

Экземпляры данного доклада можно заказать по адресу:

International Monetary • Fund Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Телефон: (202) 623-7430 • Факс: (202) 623-7201

Эл. почта: publications@imf.org Веб-сайт: <http://www.imf.org>

Цена: 18,00 долл. США за печатный экземпляр

**Международный Валютный Фонд
Вашингтон, округ Колумбия**



РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

19 декабря 2019

Одобрено:
**Департаментом
стран Ближнего
Востока и
Центральной Азии**

Подготовили: Обейд Ур Рехман (летний стажер) и Вэй Ши (БЦД); Росен Розенов (БЦД) и Файзан Кисат (летний стажер); Роландо Оссовски (консультант).

СОДЕРЖАНИЕ

УСИЛЕНИЕ ПРОГРЕССИВНОГО ХАРАКТЕРА И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ: ОБЗОР ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОДОХОДНОГО НАЛОГА И ДРУГИХ НАЛОГОВ НА ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ В КАЗАХСТАНЕ	4
А. Введение	4
В. Эффективный налог на трудовые ресурсы: кто платит и в каком размере	6
С. Прогрессивный характер налогов на трудовые ресурсы	8
Д. Увеличение налоговых доходов, усиление прогрессивного характера и соблюдения установленных норм	13
Литература	18
ВСТАВКА	
1. Освобождения от налога процентов, дивидендов и прироста стоимости капитала	15
РИСУНКИ	
1. Отдельные показатели бюджетного сектора	5
2. Эффективная ставка ИПН с течением времени	14
ТАБЛИЦЫ	
1. Шкалы налогов на трудовые ресурсы	7
2. Доля налогов на трудовые ресурсы в разрезе категорий по доходам	10

3. Налоги на самостоятельно занятых лиц _____	13
-----------------------------------------------	----

ПРИЛОЖЕНИЯ

I. Предварительное определение размера дефицита _____	19
II. Функции импульсных реакций _____	20

ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ И ПОКАЗАТЕЛИ КОМПАНИЙ: ОПЫТ

ПРОГРАММЫ «НУРЛЫ ЖОЛ» КАЗАХСТАНА _____ 22

A. Введение _____	22
B. Общий обзор «Нурлы Жол» _____	23
C. Эмпирические стратегия и данные _____	25
D. Рассмотрение результатов _____	28
E. Вывод _____	31

Литература _____	33
------------------	----

РИСУНКИ

1. Карта проектов в отношении автомобильных дорог «Нурлы Жол» _____	24
2. Влияние транспортного сообщения: динамика с течением времени _____	27
3. Кумулятивное влияние транспортного сообщения: динамика с течением времени в случае отдельных городов (значение при 50 км) _____	28
4. Оцениваемое воздействие, оказываемое влиянием транспортной инфраструктуры на доходы _____	30

ТАБЛИЦЫ

1. Уральск—переменные влияния транспортного сообщения _____	27
2. Влияние транспортного сообщения (с запаздыванием) и показатели компаний _____	30

БЮДЖЕТНАЯ ОСНОВА _____ 34

A. Введение _____	34
B. Система бюджетных правил _____	35
C. Отдельные вопросы прозрачности в налогово-бюджетной сфере _____	50
D. Дальнейшие шаги _____	68
E. Вывод _____	69

Литература _____	82
------------------	----

ВСТАВКА

1. Система бюджетных правил и практических правил НФРК Казахстана _____ 36

РИСУНКИ

1. Сопоставление на международном уровне: оценки индекса открытости бюджета _____ 51
2. Прогнозы доходов и верхние пределы расходов государственного бюджета в 2011–2018 годах _____ 56
3. Показатели макроэкономического фискального риска в 2004–2018 годах _____ 60

ПРИЛОЖЕНИЯ

- I. Преимущества и недостатки правил в отношении первичного сальдо без учета нефти и правил в отношении расходов _____ 71
- II. Целевые показатели бюджетных правил в странах, добывающих природные ресурсы _____ 74
- III. Оговорки об освобождении: примеры стран _____ 76
- IV. Механизмы корректировки: примеры стран _____ 78
- V. Предпосылки в области управления государственными финансами для результативности бюджетных правил _____ 80

УСИЛЕНИЕ ПРОГРЕССИВНОГО ХАРАКТЕРА И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ: ОБЗОР ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОДОХОДНОГО НАЛОГА И ДРУГИХ НАЛОГОВ НА ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ В КАЗАХСТАНЕ¹

В данном документе проводится обзор налогов на трудовые ресурсы в Казахстане, которые, несмотря на сравнительно низкий уровень собираемости в настоящее время, обладают потенциалом стать важным источником бюджетных доходов без учета нефти. Существующая система налогообложения трудовых ресурсов характеризуется низкой единообразной общей ставкой, ограниченным прогрессивным характером, за исключением нижней границы распределения доходов домашних хозяйств вследствие вычета минимальной заработной платы, и сравнительно высоким налоговым бременем, которое несет в основном организованный сектор. Наличие более справедливой и эффективной системы налогообложения трудовых ресурсов потребует существования целевой стратегии вычетов и освобождений, расширения налоговой базы и дальнейшего совершенствования планирования налогов, налогового администрирования и обеспечения сбора налогов.

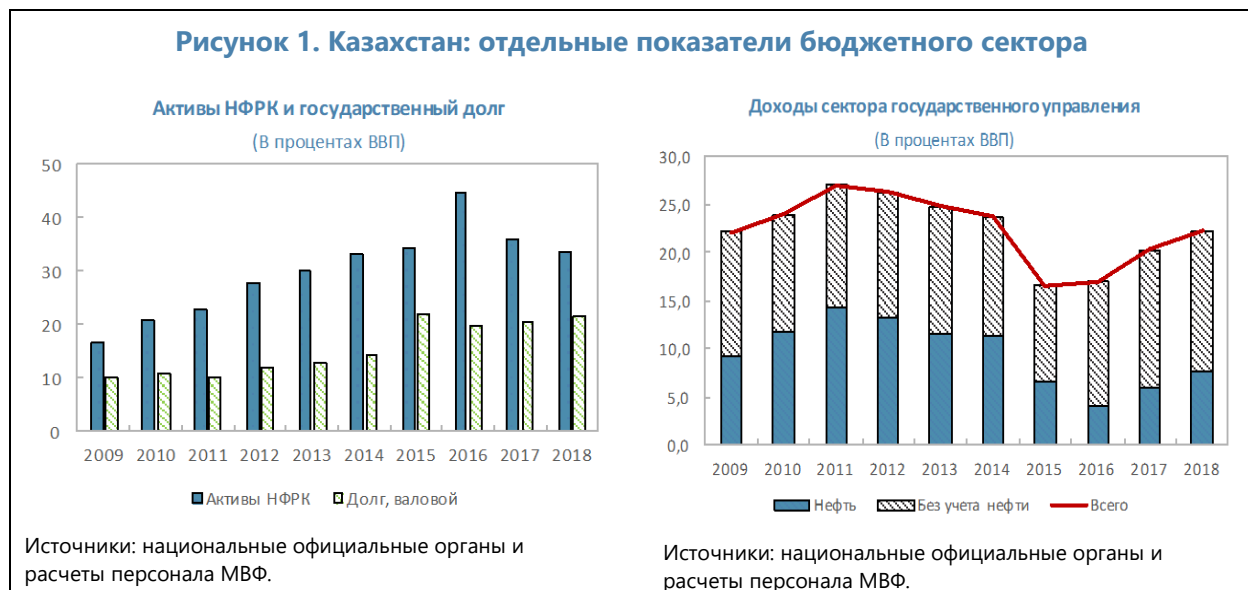
А. Введение

1. Казахстану будет целесообразно увеличить доходы без учета нефти, чтобы создать бюджетное пространство для дополнительных социальных и капитальных расходов, повысить стойкость и способствовать бюджетной консолидации с целью восстановить резервы и поддерживать долгосрочную устойчивость. Государственные финансы в значительной мере опираются на поступления от нефтяного сектора. До резкого падения цены на нефть в конце 2014 года доходы от нефти составляли почти половину совокупных доходов сектора государственного управления и остаются крупными (в 2015–2018 годах 32 процента совокупных доходов). С другой стороны, показатели налогов на деятельность за пределами нефтяного сектора, таких как индивидуальный подоходный налог (ИПН) и налог на добавленную стоимость (НДС), являются сравнительно слабыми. Снижение цен на нефть ведет к сокращению совокупных доходов, несмотря на увеличение добычи нефти благодаря недавней модернизации производственных мощностей. Более высокие доходы без учета нефти необходимы для того, чтобы покрыть дефицит социальных и капитальных расходов при поддержании долгосрочной устойчивости бюджета (рис. 1)².

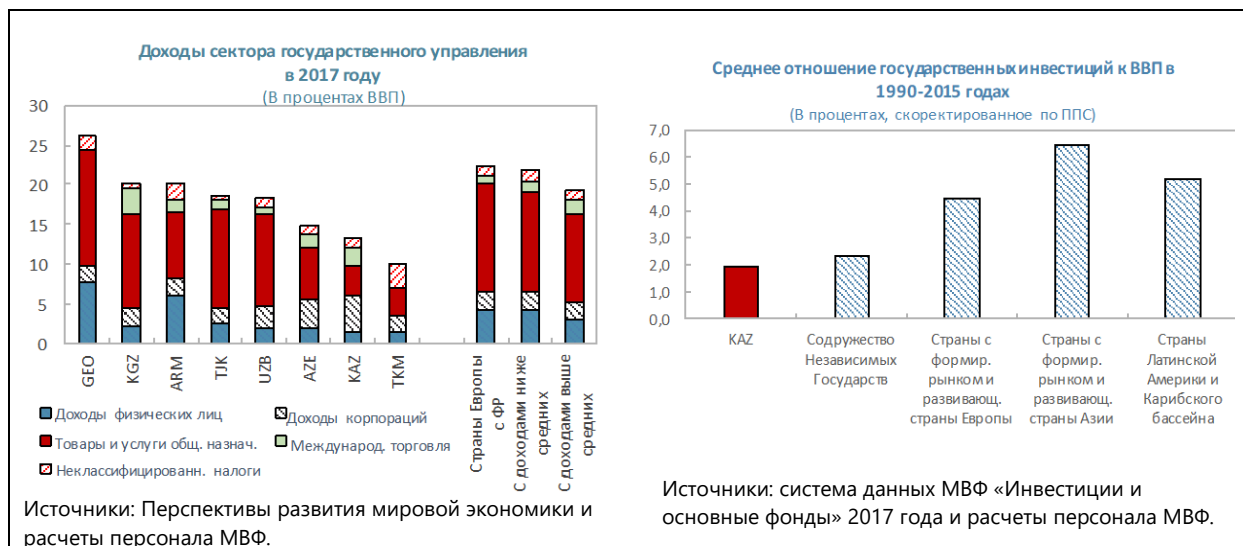
¹ Подготовили Обейд Ур Рехман и Вэй Ши.

² Оценки модели межстрановой панельной регрессии показаны в приложении I.

2. Внимание данного документа сосредоточено на одной группе налогов без учета нефти (ИПН и других налогах на трудовые ресурсы), в нем рассматриваются их фактическое бремя, прогрессивный характер и эффективность. Как установлено, эти налоги в ограниченной мере реагируют на колебания в нефтяном секторе и поэтому помогают повысить стойкость государственных финансов к нефтяным шокам³. Они также оказывают прямое воздействие на доходы и благосостояние домашних хозяйств и тесно связаны с функционированием организованного рынка труда. Сравнительно низкий текущий уровень собираемости указывает на то, что они обладают потенциалом стать более важным источником бюджетных доходов без учета нефти. В следующих двух разделах представлен общий обзор различных налогов на трудовые ресурсы, их общее бремя и прогрессивный характер и то, как они могут взаимодействовать с выбором физическими лицами официальной занятости или самостоятельной занятости. В разделе D в заключение даются рекомендации в области политики относительно расширения налоговой базы и совершенствования планирования налогов и налогового администрирования. Ограничения, связанные с данными, в частности, отсутствие достаточной информации о доходах домашних хозяйств, исключают расчет величины изменений налоговой политики и оценку соответствующих воздействий на доходы. Полезной будет дальнейшая аналитическая работа в этих областях.



³ Импульсные реакции основных налогов Казахстана на шоки в нефтяном секторе представлены в приложении II. Это результаты структурной векторной авторегрессионной модели (VAR), в которой используются квартальные данные 2002–2018 годов и следующее рекурсивное упорядочение: международная цена на нефть (простое среднее нефти Dated Brent, West Texas Intermediate и Dubai Fateh), внутренняя добыча нефти (Haver) и доходы от конкретных налогов. Все переменные выражены в логарифмах. Качественно совпадающие результаты можно получить в результате применения авторегрессионных моделей.



В. Эффективный налог на трудовые ресурсы: кто платит и в каком размере

3. С трудовых ресурсов в Казахстане взимаются различные налоги и обязательные взносы. Хотя ставка каждого налога и взноса в отдельности является сравнительно низкой, комбинированная эффективная ставка налога на трудовые ресурсы высока. С работодателей взимаются социальный налог, взносы социального страхования, взносы обязательного социального медицинского страхования (ОСМС) и предлагаемая доля обязательных пенсионных взносов (ОПВ), уплачиваемая работодателями, а работники платят ИПН и долю ОПВ⁴. Совокупные налоги и обязательные взносы, связанные с трудовыми ресурсами, составляют в сумме от 22 процентов до 31 процента валовых доходов и, как ожидается, в среднесрочной перспективе увеличатся примерно до 29–38 процентов.

⁴ Взносы социального страхования в полном размере зачисляются в счет обязательств по социальному налогу работодателя. Следовательно, они не являются для работодателя дополнительным налоговым бременем и поэтому отдельно в данном анализе не рассматриваются.

Таблица 1. Казахстан: шкалы налогов на трудовые ресурсы

База		Категория	2007	2008	2009	2017	2019	2020
Панель А: Уплачиваемые работниками								
Индивидуальный подоходный налог (ИПН)	Валовые доходы с вычетами минимальной заработной платы и ОПВ работников 1/	Наименьшая	5%				1%	1%
		2	8%					
		3	13%	10%	10%	10%	10%	10%
		4	15%					
		Наибольшая	20%					
Обязательные пенсионные взносы (ОПВ)	Валовые доходы, предельная величина которых составляет 50, умноженные на минимальную заработную плату		10%	10%	10%	10%	10%	10%
Обязательное социальное медицинское страхование (ОСМС)	Валовые доходы с вычетом ОПВ, предельная величина которых составляет 15, умноженные на минимальную заработную плату							1%
Панель В: Уплачиваемые работодателями								
Социальный налог	Валовые доходы с вычетом ОПВ, кредитами для взносов социального страхования	Наименьшая	20%	13%				
		2	15%	11%				
		3	12%	9%	11%	11%	9.5%	9.5%
		4	9%	7%				
		Наибольшая	7%	5%				
Взнос социального страхования	Валовые доходы, предельная величина которых составляет 10, умноженные на минимальную заработную плату				5%	3.5%	3.5%	
ОСМС	Валовые доходы с вычетом ОПВ, предельная величина которых составляет 15, умноженные на минимальную заработную плату				1%	1.5%	2.0%	
ОПВ 2/	Валовые доходы, предельная величина которых составляет 50, умноженные на минимальную заработную плату							5%
Панель С: Всего								
Совокупные налоги + взносы		Наименьшая	35%	33%			22%	28.5%
		2	33%	31%				
		3	35%	29%	31%	32%	31%	37.5%
		4	34%	27%				
		Наибольшая	33%	25%				

Источник: персонал МВФ

1/ Уровни минимальной месячной заработной платы ежегодно устанавливаются органами государственного управления. В 2019 году она была установлена в размере 42 500 тенге (112 долларов).

2/ Решением президента введение дополнительного ОПВ отложено до 2023 года.

4. В 2007–2008 годах были проведены крупные реформы налогов на трудовые ресурсы, которые привели к созданию налоговой системы, характеризующейся единообразными ставками. До реформ в Казахстане действовали прогрессивный ИПН и регрессивный социальный налог, ставки которых составляли от 5 процентов до 20 процентов. Реформы заменили их в случае обоих налогов единообразными ставками в размере, соответственно, 10 процентов и 11 процентов; последнее десятилетие они остаются единообразными. В 2019 году, для того чтобы сделать ИПН более прогрессивным, ставка для лиц с низкими доходами была снижена до 1 процента, и шкала ИПН стала двухуровневой. Единообразная ставка социального налога в 2018 году была снижена с 11 процентов до 9,5 процента, но это снижение было в основном нейтрализовано введением (единообразного) ОСМС, и общее бремя налогов на трудовые ресурсы осталось неизменным. Ставка ОПВ, уплачиваемая работниками, остается неизменной и составляет 10 процентов.

5. Существуют планы повысить ставки взносов. В частности, начиная с 2020 года правительство планирует взимать взнос ОСМС с работников в размере 1 процента и увеличить на 0,5 процентного пункта взносы ОСМС, уплачиваемые работодателями. Введение дополнительного взноса в размере 5 процентов в пенсионный фонд, уплачиваемого работодателями, первоначально планировалось в 2020 году, но сейчас, скорее всего, будет отложено до 2023 года. Эти новые взносы увеличат совокупное бремя налогов и взносов выше уровней, которые преобладали до реформ 2007–2008 годов.

С. Прогрессивный характер налогов на трудовые ресурсы

6. Источником прогрессивного характера налогов на трудовые ресурсы и связанных с ними взносов является лишь ИПН. Прогрессивный характер определяется как увеличивающаяся при возрастании доходов средняя эффективная ставка налога, то есть налоговое обязательство, поделенное на валовые доходы. Вычеты минимальной заработной платы и обязательные пенсионные взносы делают ИПН прогрессивным, сокращая базу доходов, к которой применяется ИПН. Поэтому даже при единообразной номинальной ставке ИПН в размере 10 процентов в отношении лиц с низкими доходами действует более низкая эффективная ставка налога. Ставки всех прочих налогов и взносов являются единообразными; однако тот факт, что в случае большинства взносов установлена предельная величина базы доходов, при высоких уровнях доходов фактически делает эти налоги и взносы регрессивными.



7. Определенную прогрессивность обеспечивают сниженная ставка ИПН для налогоплательщиков с низкими доходами и вычет минимальной заработной платы.

Сниженная ставка ИПН в размере 1 процента была введена в 2019 году для работников с месячными доходами менее 63 125 тенге⁵. Наряду с этим минимальная заработная плата была увеличена с 28 000 тенге до 42 500 тенге, что повысило порог, при котором начинает действовать ИПН⁶. Поскольку ставка ИПН применяется только после того, как преодолен порог минимальной заработной платы, сниженная ставка в размере 1 процента для налогоплательщиков с низкими доходами применяется лишь к малой доле распределения заработной платы, а именно к работникам, зарабатывающим от 42 500 тенге до 63 125 тенге в месяц. Работники, зарабатывающие менее 42 500 тенге, освобождены от налога благодаря минимальной заработной плате, а получающие заработную плату в размере более 63 125 тенге не имеют права на сниженную ставку налога.

8. Важным показателем для изучения эффективности и прогрессивного характера налогов на трудовые ресурсы является эффективная ставка налога. На

рисунке «Казахстан: эффективные ставки ИПН» и в таблице 2 сопоставляются эффективные ставки ИПН в 2018 году и 2019 году в соотношении с текущим распределением заработной платы. Как в случае предельной ставки, при уровнях заработной платы ниже минимальной заработной платы эффективная ставка ИПН равна нулю. В 2018 году эффективная ставка ИПН постепенно увеличивалась после преодоления порога минимальной заработной платы и в конечном итоге перестала повышаться на уровне примерно 8,5 процента. Реформа 2019 года снизила эффективную ставку налога при всех уровнях доходов.



Средняя эффективная ставка снизилась с 6,9 процента в 2018 году до 6,0 процента в 2019 году. Наиболее крупное снижение имело место в случае работников, получающих заработную плату, соответствующую новой сниженной ставке в размере 1 процента. Так, в случае лица, зарабатывающего 750 000 тенге в год (то есть получающего месячные доходы в размере

⁵ Эквивалент 25 месячных расчетных показателей (МРП). МРП используется для увязки с контрольным показателем пенсий и прочих социальных выплат. Он ежегодно устанавливается законом «О республиканском бюджете». В 2019 году 1 МРП равен 2 525 тенге.

⁶ Минимальная заработная плата ежегодно пересматривается органами государственного управления, обычно с учетом инфляции, хотя в 2019 году увеличение значительно превышает инфляцию.

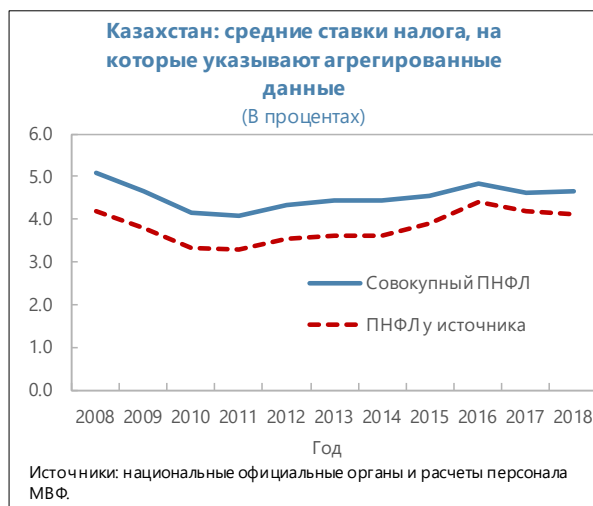
62 500 тенге как раз на уровне приемлемого порога), эффективная ставка ИПН уменьшилась с 4,5 процента до 0,2 процента. Снижение ставки ИПН до 1 процента, скорее всего, скажется примерно на 8–15 процентах работников, получающих заработную плату⁷. В результате в 2019 году доля обязательств по ИПН нижних 70 процентов работников уменьшилась с 32 процентов до 27 процентов.

Таблица 2. Казахстан: доля налогов на трудовые ресурсы в разрезе категорий по доходам

Категория по месячным доходам (в тенге)	Средние доходы	Процентная доля работников, относящихся к категории	Эффективная ставка налога		Доля совокупного налогового обязательства	
			2018	2019	2018	2019
0 - 75 000	37,500	30.0	1.5	0.0	1.7	0.0
75 001 - 105 000	90,001	19.3	5.9	4.3	10.8	9.0
105 001 - 150 000	127,501	20.4	6.8	5.7	18.7	17.8
150 001 - 240 000	195,001	16.5	7.6	6.8	25.7	26.5
240 001 - 330 000	285,001	5.9	8.0	7.4	14.3	15.1
> 330 001	415,001	7.9	8.3	8.0	28.9	31.6
Всего		100.0	6.9	6.1	100.0	100.0

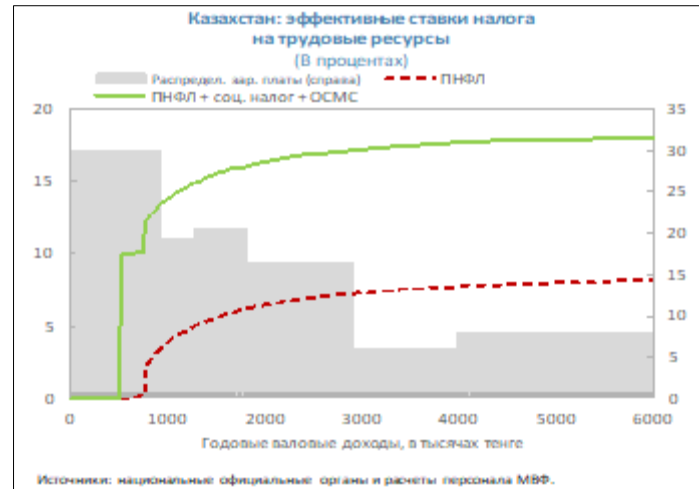
Источники: национальные официальные органы и расчеты персонала МВФ.

9. Фактическая собираемость ИПН ниже, чем предполагается средней ставкой налога микроуровня. Хотя в 2018 году оцениваемая средняя ставка налога составляет 6,8 процента, совокупный собранный ИПН, который в основном взимался у источника (метод сбора ИПН в случае работников организованного сектора), был равен примерно 5 процентам совокупной заработной платы (оплаты труда). Этот разрыв между средними ставками налога микро- и макроуровня указывает на существование налоговых стимулов, наличие неформального сектора в экономике и неполное соблюдение установленных норм.



⁷ Более точная оценка невозможна из-за отсутствия более подробных сведений о распределении заработной платы.

10. При оценке прогрессивного характера и налогового бремени важно учитывать роль прочих налогов на трудовые ресурсы и связанных с ними взносов. Как отмечалось ранее, в настоящее время источником прогрессивного характера налогов на трудовые ресурсы и связанных с ними взносов является лишь ИПН. Все прочие налоги и взносы увеличивают эффективные ставки налогов при всех уровнях доходов, не меняя их прогрессивного характера. На рисунке «Казахстан: эффективные ставки налога на трудовые ресурсы» показаны эффективные ставки налогов после объединения ИПН, социального налога и ОСМС. Социальный налог и ОСМС сдвигают эффективную ставку налога вверх, но не меняют формы кривой.



11. Хотя социальный налог и ОСМС, как любой налог на трудовые ресурсы, уплачиваются работодателями, их сфера действия может распространяться на работников. В зависимости от условий рынка труда эффективная ставка налога на трудовые ресурсы может достигать зеленой линии (в случаях, когда вся сфера действия налогов на трудовые ресурсы приходится на работников). При медианной заработной плате эффективная ставка налога на трудовые ресурсы может достигать 15,7 процента без учета обязательных пенсионных взносов (10 процентов), поскольку они обычно не считаются налогом на трудовые ресурсы. Однако, если пенсионные взносы рассматриваются как вынужденное бремя, напрямую не связанное с будущей оплатой труда, они могут оказывать на деятельность на рынке труда такое же воздействие, как дополнительные налоги.

Самостоятельно занятые лица и занятые работники

12. Бремя налогов на трудовые ресурсы в несоразмерно большой степени лежит на работниках организованного сектора. В случае примерно 6,6 млн из 8,7 млн занятых работников Казахстана все налоги на трудовые ресурсы и связанные с ними взносы взимаются у источника их работодателями. Это основной механизм сбора большинства налогов на трудовые ресурсы, таким образом собирается 90 процентов доходов от ИПН. Остальные два миллиона являются самостоятельно занятыми лицами при

Казахстан: доходы от ИПН (В миллиардах тенге)				
	Доходы от ИПН	Налоги у источника	Самостоятельно исчисленные	Доля самостоятельно исчисленных (%)
2018	838.4	739.7	91.9	11.0
2017	750.2	676.5	68.2	9.1
2016	691.8	627.1	61.0	8.8

Источники: национальные официальные органы и расчеты персонала МВФ.

отнесении 94 процентов лиц к категории «работников, работающих на себя», что означает, что они не нанимают на постоянной основе других работников для работы на себя. Самостоятельно занятые лица сами исчисляют свои налоговые обязательства, представляют данные о них и погашают их. Хотя доля самостоятельно занятых лиц равна почти 25 процентам занятого населения, доходы от самостоятельно исчисленного ИПН составляют лишь 9–11 процентов совокупных доходов от ИПН. Последние несколько лет наблюдалось увеличение доли доходов от ИПН, собираемых на основе самостоятельного исчисления, но их малая доля в доходах от ИПН указывает на проблемы, с которыми сталкиваются органы государственного управления в области обеспечения сбора налогов и налогового администрирования, связанные с самостоятельно занятыми лицами.

13. В отношении самостоятельно занятых лиц действуют другие (в большинстве случаев более низкие) ставки налогов, чем в случае обычных работников. Варианты, доступные самостоятельно занятым лицам, включают общий режим для зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, один из нескольких специальных налоговых режимов для малых и средних предприятий (МСП) и, начиная с 2019 года, режим единого совокупного платежа в случаях, когда они не зарегистрированы как индивидуальные предприниматели и у них нет работников. Налоговое бремя лиц, на которых распространяется действие этих режимов, легче. Так, в случае лица с месячным доходом в размере 100 000 тенге месячное налоговое обязательство в рамках общего режима для индивидуальных предпринимателей составляет примерно 17 000 тенге, если им нанят один дополнительный работник; если лицо имеет право на два других режима, месячное налоговое обязательство будет еще меньше. Вместе с тем, если такое лицо является официально занятым, налоги в сочетании с социальными взносами могут достигать 26 750 тенге.

14. Учитывая, что значительная доля населения извлекает пользу от специальных режимов, стоит провести обзор их эффективности и особенно ограничить их использование самостоятельно занятыми лицами с высокими доходами. Многие страны допускают существование упрощенных дисконтированных налоговых режимов для МСП, которые считаются двигателями роста, обеспечивающими как занятость, так и объем производства. Вместе с тем более низкие налоговые ставки в сочетании с ограниченным потенциалом в области применения санкций и налогового администрирования могут означать, что МСП, или предприниматели, пользуются значительными благами по сравнению с намного более многочисленным официально занятым населением. Это может означать, что у некоторых лиц с высокой оплатой труда имеются стимулы ограничить свои налоговые обязательства путем регистрации в качестве самостоятельно занятых. Централизованный единый платеж, введенный в 2019 году, мог бы помочь включить в систему налогообложения самостоятельно занятое население с низкими доходами. Однако для увеличения собираемости налогов и усиления их прогрессивного характера важное значение имеет рассмотрение способов ограничить применение упрощенных режимов самостоятельно занятыми лицами с высокими доходами и надлежащим образом отражать доходы и деятельность, например, благодаря источникам информации третьих сторон (таких как

организации, регистрирующие транспортные средства, организации по регистрации имущества и кредитный реестр) и аудиту, основанному на оценке рисков.

Таблица 3. Казахстан: налоги на самостоятельно занятых лиц

	Индивидуальный предприниматель (ИП)		Плательщик единого совокупного платежа
	Общий режим	Специальные налоговые режимы	
Приемлемость	Лица, которые нанимают работников или годовые доходы которых превышают 12 МЗП, должны быть зарегистрированы как ИП.	Несколько режимов для зарегистрированных малых/средних предприятий на основе занятости и лимитов доходов.	В случае лиц, не зарегистрированных как ИП, не имеющих работников, продающих товары и услуги другим лицам, с годовыми доходами менее 1,175 МРП. (*)
Индивидуальный подоходный налог (ИПН)	10%	1-3%	
Социальный налог (СН)	2 МРП для себя 1 МРП на одного работника	2 МРП для себя, 1 МРП на одного работника или 1,5% упрощенного налогового режима	Единый совокупный платеж: 1 МРП — города 0,5 МРП — прочие районы
Обязательное социальное медицинское страхование (ОСМС)	2019 год — 0% 2020 год — 5% 2 МЗП	2019 год — 0% 2020 год — 5% 2 МЗП	Распределение доходов: 10% как ПНФЛ 20% как СН 40% как ОСМС 30% как ОПВ
Обязательные пенсионные взносы (ОПВ)	10%	10%	

Источники: национальные официальные органы и расчеты персонала МВФ.

(*) В 2019 году месячный расчетный показатель (МРП) составляет 2 525 тенге, минимальная заработная плата (МЗП) в 2019 году равна 63 125 тенге в месяц.

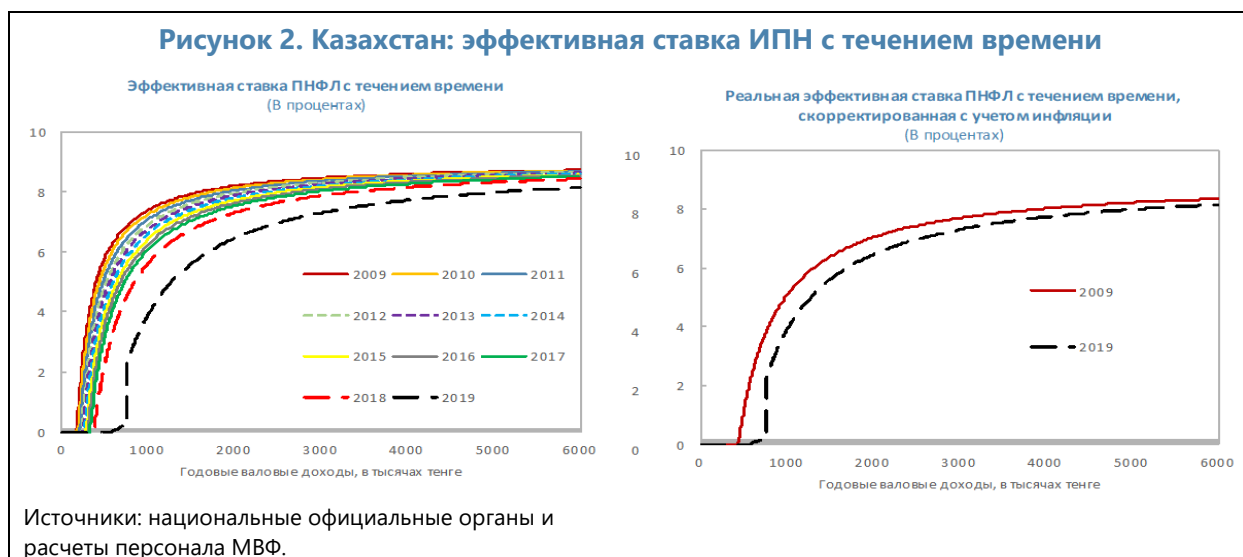
D. Увеличение налоговых доходов, усиление прогрессивного характера и соблюдения установленных норм

15. Учитывая проблемы, с которыми сталкивается система налогообложения трудовых ресурсов в Казахстане, необходимы усилия по проведению реформ с целью увеличить потенциал получения доходов, а также повысить справедливость и эффективность налогов на трудовые ресурсы. С одной стороны, совокупное фактическое налоговое бремя, которое несут работники и работодатели в организованном секторе, является сравнительно значительным. С другой стороны, поскольку налоговая база сужается различными стимулами (в сельском хозяйстве; в отношении дохода на капитал, см. вставку 1) и упрощенным режимом, в случае налогоплательщиков с высокими доходами потенциал получения доходов пока в полной мере не реализован, и сохраняются возможности повысить качество налогового администрирования. Для того чтобы увеличить доходы и усилить прогрессивный характер, могут быть задействованы аспекты режима ИПН, не связанные со

ставкой (база, вычеты, администрирование). Эти меры могут быть надежнее, чем изменения в ставках налогов; некоторые из них могут стать предшественниками более полной налоговой реформы.

Дифференциация вычетов для более адресного охвата

16. Хотя ставка ИПН почти десятилетие оставалась постоянной на уровне 10 процентов, эффективная ставка налога в номинальном выражении снизилась вследствие вычета повышающихся минимальных заработных плат. На рисунке 2 показана динамика эффективной ставки ИПН с 2009 года по 2019 год. Ежегодный пересмотр минимальной заработной платы в Казахстане повышает порог, при котором ИПН становится применимым, и снижает эффективную ставку налога при всех уровнях доходов, когда из базы доходов ИПН вычитается минимальная заработная плата. Эффективная ставка налога снижается и в реальном выражении, что свидетельствует о том, что размер изменений минимальной заработной платы превышает уровень инфляции.



17. Последнее десятилетие важнейшим фактором снижения эффективных налоговых ставок является минимальная заработная плата. Она оказывает более значительное воздействие, чем недавняя общая реформа, которая с 2019 года снизила ставку ИПН до 1 процента в случае налогоплательщиков с низкими доходами. Учитывая результативность вычетов, правительство может рассмотреть вопрос об использовании расширенных вычетов для дальнейшего адресного охвата налоговых льгот. Расширенные вычеты на основе, например, семейного положения или размера или состава домашнего хозяйства применяются во многих странах; в настоящее время в Казахстане всем налогоплательщикам разрешено осуществлять один и тот же вычет.

Расширение налоговой базы

18. Для того чтобы результативнее облагать налогами лиц с более высокими доходами, потребуется расширить налоговую базу. Повышение ставки ИПН при высоких уровнях доходов может не принести большой пользы, поскольку лица с высокими доходами могут организовать получение основной части своих доходов не в форме заработной платы. Кроме того, бремя налогов и взносов, которое лежит на работниках, и без того высоко, и любое повышение ставки может еще более обременить тех, кто в настоящее время платит высокие налоги. Вместо этого может быть расширена база ИПН за счет налогообложения источников доходов физических лиц, кроме заработной платы, в частности, дохода на капитал от процентов, дивидендов и прироста стоимости капитала. Лица с высокими доходами с большей вероятностью будут иметь такие источники доходов. В настоящее время в Казахстане, хотя некоторый доход на капитал является налогооблагаемым, освобождения позволяют основной его части оставаться не облагаемым налогами. Дивиденды, которые еще не освобождены от налога, облагаются им по сниженной ставке в размере 5 процентов.

19. Дополнительным преимуществом налогообложения дохода на капитал являются требования налогового администрирования. Налоги на капитал могут взиматься у источника и данные о них представляться третьими сторонами — либо организацией, выплачивающей доход (в случае процентов и дивидендов), либо организацией, обрабатывающей или регистрирующей операции (прирост стоимости капитала).

Вставка 1. Освобождения от налога процентов, дивидендов и прироста стоимости капитала

От налогов освобожден широкий круг видов дохода на капитал в Казахстане.

Процентный доход освобожден:

- в случае депозитов в банках, лицензированных Национальным банком Казахстана, долговых ценных бумаг, ценных бумаг, выпущенных правительством Казахстана.

Дивиденды освобождены в случаях, когда они:

- выплачиваются по ценным бумагам, официально котируемым на фондовой бирже Казахстана;
- выплачиваются юридическим лицом Казахстана, за исключением нефтяных и горнодобывающих компаний, при условии, что доля собственности находится во владении более трех лет.

Прирост стоимости капитала, освобожденный от ИПН, включает:

- продажу ценных бумаг, выпущенных правительством Казахстана;
- доход на инвестиционный депозит, размещенный в исламском банке;
- прибыль от продажи долей собственности в юридических лицах Казахстана, за исключением нефтяных и горнодобывающих компаний;
- прибыль от продажи акций и облигаций, официально котируемых на фондовой бирже Казахстана.

Расширение представления информации

20. Казахстан успешно использует информацию третьих сторон в отношении представления данных и взимания налогов у источника работодателями для сбора налогов и взносов с работников. Официальные органы также имеют доступ к другим источникам информации, которые можно использовать для решения проблемы уклонения от уплаты налогов. Правительство постепенно введет всеобщую декларацию о доходах и имуществе. Для того, чтобы декларация была результативной, ее следует применять в сочетании с пользующимися доверием коррективными мерами в случаях выявления уклонения от уплаты налогов. Налогоплательщики с большей вероятностью будут представлять точные данные о своих доходах и имуществе, если будут знать, что представленная ими информация будет перепроверена по другим источникам. Перекрестная проверка информации, указанной в декларациях, по другим источникам, таким как сведения о зарегистрированных транспортных средствах, зарегистрированном имуществе и кредитная информация, позволит органам государственного управления выявлять и обнаруживать потенциальное уклонение от уплаты налогов.

21. Данные, представляемые третьими сторонами, и сведения о налогах, взимаемых у источника, следует также отражать в других операциях в экономике. Как отмечалось ранее, данные о доходе на капитал должны представляться в комитет по доходам, даже если этот доход остается не облагаемым налогом. Как минимум это позволит органам государственного управления точнее оценивать размер потоков доходов и их потенциал как источников расширения налоговой базы. Все более широкое использование дебетовых карт, кредитных карт и онлайн-порталов для осуществления платежей позволяет представлять больше информации и осуществлять ее перекрестную проверку на основе деклараций о доходах. Во многих странах компании по платежным картам обязаны представлять совокупные объемы операций, используя для этого аппараты в пунктах продажи (ПП). Повышение качества представляемых данных поможет предотвращать уклонение от уплаты налогов со стороны компаний, которые пользуются специальными налоговыми режимами, основанными на обороте.

Борьба с уклонением от уплаты налогов

22. Некоторые аспекты действующего налогового режима могут создавать стимулы к уклонению от уплаты налогов.

- Если в настоящее время большинство видов дохода на капитал освобождены от налога, то некоторые дивиденды облагаются налогом по ставке 5 процентов. Различные ставки налога в случае разных источников дохода на капитал могут вести к арбитражу разных потоков дохода на капитал. Поэтому предпочтительной является единая ставка налога на все формы дохода на капитал.
- В настоящее время порог доходов в случае ставки ИПН в размере 1 процента применяется *отдельно* к нескольким рабочим местам. Физические лица могут ограничить

налогообложение, дробя доходы, данные о которых они представляют, между несколькими рабочими местами. Например, обязательство по ИПН лица, зарабатывающего 126 250 тенге, составляет 7 113 тенге; однако, если в сговоре со своим работодателем это лицо сообщит о двух рабочих местах с заработной платой 63 125 тенге, его налоговое обязательство уменьшится до 286 тенге. Чтобы противодействовать такому уклонению от уплаты налогов, нижний порог следует применять к сумме всего дохода от занятости. Более того, порог в случае 1-процентной ставки в настоящее время применяется к *месячным* доходам. Физические лица могут уклоняться от уплаты налогов, дробя свои доходы, данные о которых они представляют, на несколько месяцев. Таким образом, стоит рассмотреть вопрос о применении порога к эквивалентным годовым доходам работников.

- На уровне порога доходов в случае ставки ИПН от 1 процента до 10 процентов имеет место налоговая «насечка» — скачок налогового обязательства и снижение доходов после уплаты налога. Налоговое обязательство физического лица, зарабатывающего 63 125 тенге, составляет 143 тенге, а налоговое обязательство лица, получающего заработную плату всего на 1 тенге выше, в десять раз больше (налоговое обязательство, связанное с 63 126 тенге, равно 1 431 тенге). Это создает мощные стимулы к тому, чтобы с целью уклонения от уплаты налогов представлять данные о доходах чуть ниже «насечки». Для того чтобы сократить такое уклонение от уплаты налогов, следует устранить «насечку», то есть ставка ИПН в размере 10 процентов должна применяться только к части доходов сверх порога, чтобы предотвратить скачок налогового обязательства на уровне порога.

Литература

Francesca Castellani, Marcelo Olarreaga, Ugo Panizza, and Yue Zhou, 2018, "Investment Gaps in IDB Borrowing Countries", Graduate Institute of International and Development Studies, Working Paper No. HEIDWP03-2018, Geneva Switzerland.

Deloitte (2018), "International Tax - Kazakhstan Highlights 2018", можно ознакомиться на веб-сайте <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>.

Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table" American Economic Review, 105(10), 3150-3182, можно загрузить на веб-сайте www.ggdc.net/pwt.

International Monetary Fund, 2015, "Making Public Investment More Efficient." IMF Policy Paper, Washington, D.C.

International Monetary Fund (2019), "Promoting Inclusive Growth in the Caucasus and Central Asia", MCD Department Paper, Washington, D.C.

Ivanova, A., Keen, M., & Klemm, A. (2005), "The Russian 'flat tax reform", Economic policy, 20(43), 398-444.

Keen, M., Kim, Y., & Varsano, R. (2008), "The "flat tax(es): principles and experience", International Tax and Public Finance, 15(6), 712-751.

[Республика Казахстан](#), Министерство юстиции (2018), «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) – Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года», № 120-VI.

Slemrod, J. (2018), "Tax compliance and enforcement", (No. w24799), National Bureau of Economic Research.

Приложение I. Предварительное определение размера дефицита государственных инвестиций Казахстана

В данном приложении делается попытка определить размер дефицита государственных инвестиций Казахстана, отраженного в панели 4 на рисунке 1. Как показывают предварительные оценки, дефицит годовых государственных инвестиций составляет 2–3 процента ВВП (скорректированный по паритету покупательной способности (ППС)) по сравнению с уровнем, необходимым, чтобы увеличить совокупные инвестиции Казахстана (20 процентов ВВП) до среднего в тридцати богатейших странах (28 процентов ВВП) с учетом текущего уровня доходов на душу населения и структуры экономики⁸.

В эмпирическом анализе используются данные о государственных инвестициях и основных фондах из системы данных МВФ «Инвестиции и основные фонды» (2017 года), валовом объеме производства и доле в добавленной стоимости основных производственных секторов, а также численности населения Организации Объединенных Наций, росте и ВВП из «Перспектив развития мировой экономики» и номинальной доле совокупных инвестиций из базы данных Penn World Table 9.1. Все ряды преобразованы в пятилетние средние, временные интервалы которых, относящиеся к 1990–2015 годам, не накладываются друг на друга, чтобы охватить изменения в среднесрочной перспективе. Оценка в модели проводится двумя способами учета структуры экономики: в спецификации I используется доля основных секторов (сельского хозяйства, обрабатывающей промышленности и строительного сектора)⁹ в валовом объеме производства, а в спецификации II применяется доля в добавленной стоимости. В представляемом прогнозируемом значении отношения государственных инвестиций к ВВП используются оценки всех коэффициентов, при этом исключение незначительных переменных существенно не меняет результата.

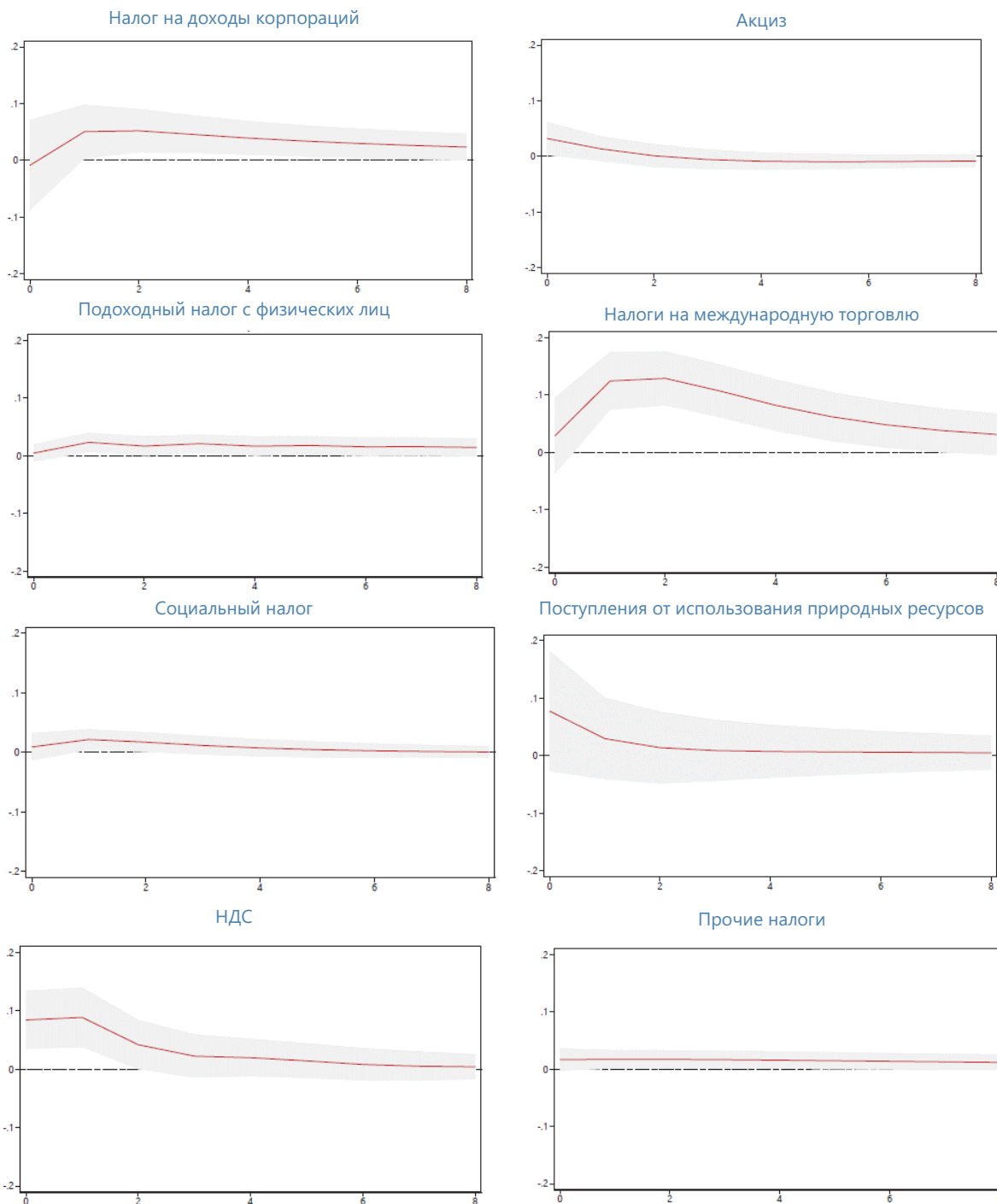
Таблица приложения. Казахстан: дефицит государственных инвестиций (в процентах)		
Отношение государственных инвестиций к ВВП, скорректир. по ППС		
	I	II
Фактическое в 2015 году	2.9	2.9
Прогнозируемое	5.0	5.7
<i>Базовая панельная регрессия</i>		
<i>ВВП на душу населения, log</i>	1,2950** (0,0182)	0,9322* (0,0652)
<i>Отношение совокупных инвестиций к ВВП</i>	0,0991*** (0,0000)	0,0951*** (0,0000)
<i>Доля:</i>		
<i> сельского хозяйства</i>	0,0789* (0,0824)	0,0462 (0,1457)
<i> обрабатывающ. промышл.</i>	0,0214 (0,3724)	-0,0039 (0,9011)
<i> строительства</i>	0,2065*** (0,0000)	0,2473*** (0,0000)
<i>Константа</i>	-12,4059** (0,0249)	-8,0829 (0,1070)
<i>Фиксированный эффект в стране</i>	ДА	ДА
<i>Наблюдения</i>	512	557
<i>R в квадрате</i>	0.188	0.178
<i>Число стран</i>	120	129
Источники: система данных МВФ «Инвестиции и основные фонды» (2017 год), Национальные счета Организации Объединенных Наций, Перспективы развития мировой экономики, Penn World Table version 9.1 и оценки персонала МВФ. Примечание: в спецификации I используется доля секторов в валовом объеме производства, а в спецификации II применяется доля секторов в добавленной стоимости. В скобках приводятся значения R. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. В прогнозируемых значениях ВВП на душу населения и доли секторов являются последними доступными значениями при предположении о том, что отношение совокупных инвестиций к ВВП сближается со средним в 30 богатейших странах (28 процентов).		

⁸ Для сопоставления: по оценкам доклада «Глобальные перспективы развития инфраструктуры» 2017 года, годовой дефицит инфраструктуры в Казахстане составляет примерно 1,2 процента ВВП.

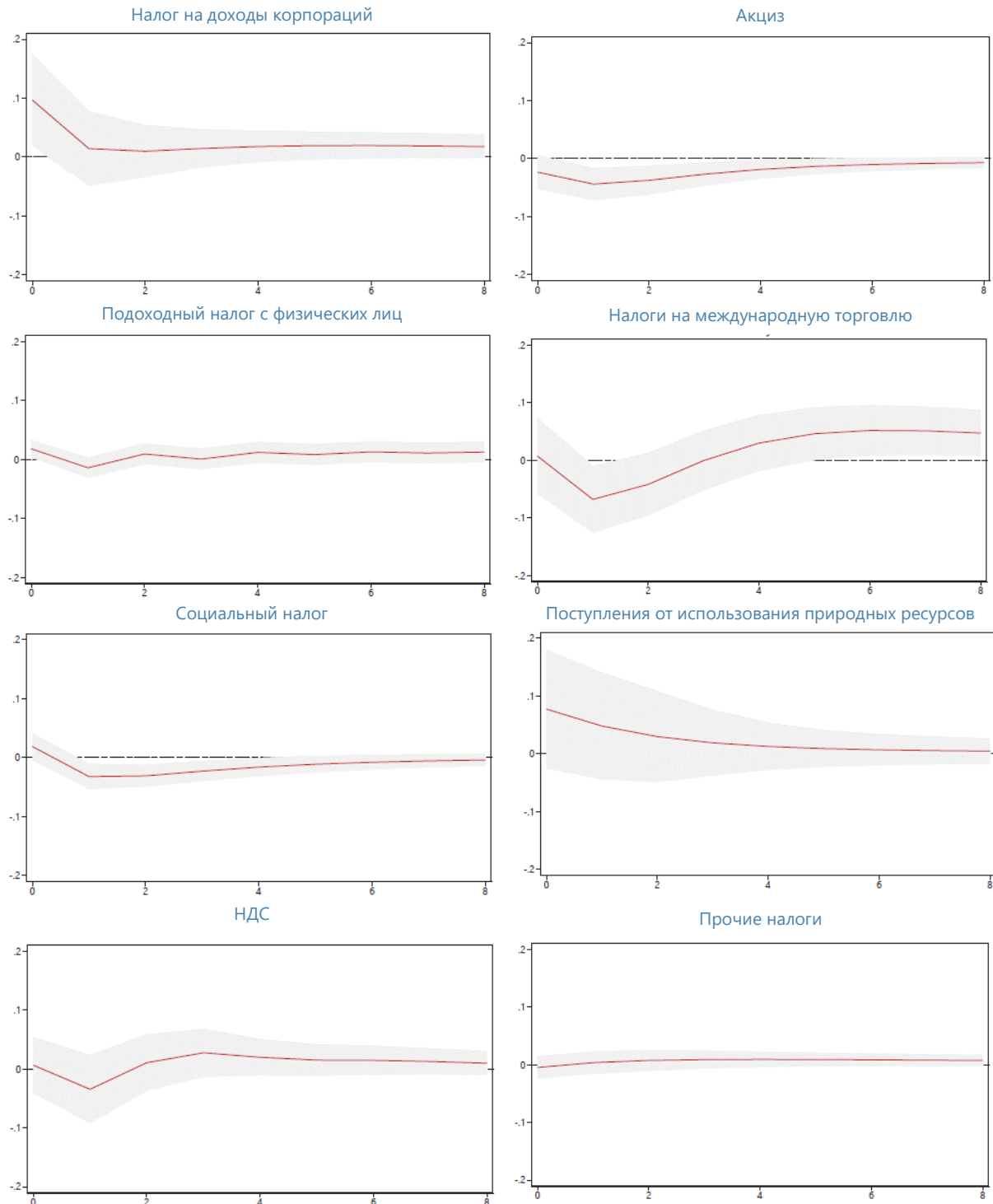
⁹ Все прочие секторы агрегированы в сектор услуг, который не включен, поскольку в регрессии присутствует константа.

Приложение II. Функции импульсных реакций

Рисунок 1. Казахстан: импульсная реакция на международную цену на нефть



Источники: национальные официальные органы, система цен на сырье МВФ, Haver Analytics и оценки персонала МВФ.
 Примечание: ортогонализированные функции реакции на импульс показаны красным цветом, часть, выделенная затененным фоном, иллюстрирует 95-процентный доверительный интервал. На горизонтальной оси показано число кварталов.

Рисунок 2. Казахстан: импульсная реакция на внутреннюю добычу нефти

Источники: национальные официальные органы, система цен на сырье МВФ, Haver Analytics и оценки персонала МВФ.

Примечание: ортогонализированные функции реакции на импульс показаны красным цветом, часть, выделенная затененным фоном, иллюстрирует 95-процентный доверительный интервал. На горизонтальной оси показано число кварталов.

ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ И ПОКАЗАТЕЛИ КОМПАНИЙ: ОПЫТ ПРОГРАММЫ «НУРЛЫ ЖОЛ» КАЗАХСТАНА¹

Инфраструктурные инвестиции могут способствовать диверсификации экспорта и повысить темпы экономического роста, но общее воздействие крупных и дорогостоящих инфраструктурных проектов зависит от конкретных условий. Учитывая значительные ресурсы, с которыми связаны инфраструктурные инвестиции, важное значение имеет анализ влияния этих инвестиций на экономические результаты. В данном документе рассматриваются различия в показателях компаний, возникающие вследствие влияния автомобильных и железных дорог, построенных по программе «Нурлы Жол» Казахстана. Как показывают результаты, большее влияние транспортных проектов связано с увеличением доходов и прибыли компаний; влияние на занятость незначительно. Результаты можно использовать как основу для принятия в будущем решений относительно инвестиционных проектов.

А. Введение

1. Инвестиции в инфраструктуру могут служить важным рычагом для содействия диверсификации и социальной интегрированности экономики и повышения потенциала роста. В краткосрочной перспективе инфраструктурные инвестиции могут повышать внутренний спрос, а в долгосрочной перспективе они могут укрепить производственный потенциал и потенциальный рост экономики. Транспортная инфраструктура играет особую роль, поскольку плотность и качество автодорожных и железнодорожных сетей напрямую связаны с торговыми издержками (временем в пути, расходом топлива, техническим обслуживанием транспортных средств). Помимо сокращения издержек и упрощения получения доступа к рынкам, развитие коммуникаций может повысить мобильность трудовых ресурсов, а также способствовать региональному развитию и социальной интеграции.

2. Однако общее воздействие на экономику инфраструктурных проектов зависит от конкретных условий. Как показывают исследования, на воздействие инициатив в сфере инфраструктурных инвестиций влияет множество факторов. В их число входит тип строящейся инфраструктуры (автомобильные дороги (Atack et al., 2009, Donaldson 2018), электросети (Dinkleman, 2011) или вышки мобильной телефонной связи (Jensen, 2007)), а также мобильность факторов производства (Banerjee et al., 2012) и сроки при непосредственной пользе, если инфраструктура устраняет узкие места (Jensen, 2007), и более долгосрочном воздействии урбанизации (Jedwab, Moradi, 2016). Однако также могут существовать проблемы политической экономии. Автор работы Warner (2014) устанавливает, что связь между

¹ Подготовили Файзан Кисат и Росен Розенов.

инвестиционными расходами и ростом является слабой, и объясняет это финансированием за счет займов, неудовлетворительным отбором проектов и проблемами, связанными со стимулами. В некоторых случаях крупные инфраструктурные проекты усиливают быстрое накопление внутреннего и внешнего долга, вследствие чего возникают опасения относительно устойчивости бюджета.

3. Эффективность играет ключевую роль в извлечении максимальной пользы от инвестиций. В развивающихся странах широко распространена неэффективность инвестиций. Разрыв между нескорректированными и скорректированными с учетом эффективности государственными основными фондами может быть весьма велик, что подразумевает, что его устранение связано со значительными потенциальными положительными сдвигами (Gupta et al., 2014; Crivelli, 2017). Эта проблема, как кажется, острее стоит в период инвестиционных бумов, когда важным фактором становятся ограничения, связанные с емкостью, проявляющиеся в форме убывающего предельного дохода на инвестированный капитал. Как показывают исследования, в периоды резкого увеличения масштаба государственных инвестиций вероятность успеха осуществляемых проектов будет меньше (Presbitero, 2016).

4. Казахстан испытывает значительную потребность в инфраструктуре. Огромная территория и сравнительно малочисленное население страны создают серьезные проблемы, связанные со строительством и техническим обслуживанием надлежащей транспортной сети, но близость двух крупных рынков — Китая и России — открывает возможности. Развитие инфраструктуры занимает важное место в основном стратегическом плане официальных органов, «Казахстан–2050», которым предусматриваются две основные цели: (i) интеграция национальной экономики в глобальную экономику; и (ii) повышение связности регионов страны. Эти цели высокого уровня были претворены в жизнь в начале 2013 года в рамках подробной Государственной программы развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы до 2020 года (ГПРИИТС–2020), которая охватывает период 2014–2020 годов. Программой предусматриваются (смелые) конкретные целевые показатели увеличения грузовых и пассажирских перевозок (за 8 лет на 81 процент и 85 процентов), и в ней изложены мероприятия по их достижению, в частности, увеличение масштаба государственных инвестиций и расширение участия частного сектора.

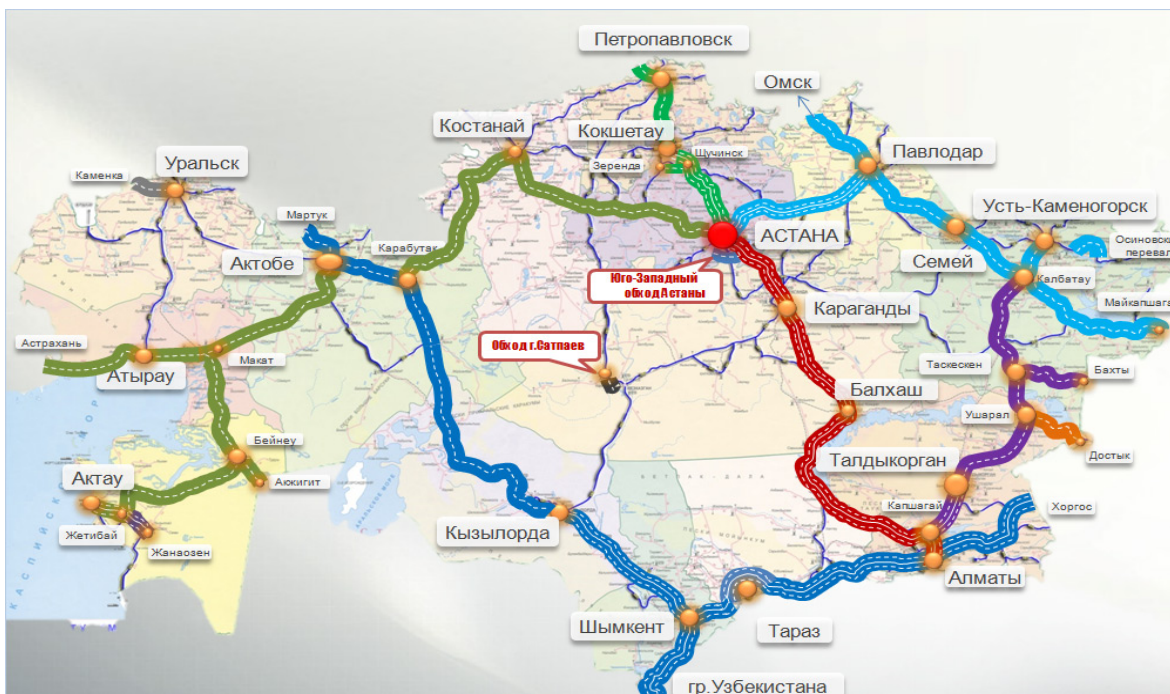
В. Общий обзор «Нурлы Жол»

5. В 2015 году правительство Казахстана начало осуществлять пакет бюджетных стимулов, «Нурлы Жол», в качестве антициклической меры. Аналогично другим странам этого региона в 2014 году Казахстан пострадал от неблагоприятных внешних шоков. После резкого снижения цен на нефть и ослабления внешнего спроса темпы роста заметно замедлились, и возникли дисбалансы. Поскольку считалось, что шоки являются долговременными, официальные органы отреагировали на это, начав осуществлять крупную программу стимулов. Программа включала антикризисные меры в сочетании со структурными мерами, направленными на поддержку конкретных секторов экономики: обеспечение доступным жильем, модернизация инфраструктуры, содействие предпринимательству и повышение конкурентоспособности отечественных компаний. Финансирование

обеспечивалось в основном за счет Национального фонда Республики Казахстан (НФРК), на 2015–2017 годы было выделено 9 млрд долларов. В число прочих источников финансирования входили центральное правительство и местные бюджеты, займы, привлеченные в международных финансовых организациях, и средства государственных компаний.

6. Одним из основных компонентов «Нурлы Жол» была модернизация транспортной инфраструктуры. Анализ выявил значительные ограничения транспортного сообщения между регионами, что создает узкие места для грузовых перевозок и ограничивает мобильность трудовых ресурсов. Отмечалось, что в перспективном подходе к обеспечению необходимой инфраструктурой также необходимо учитывать важные тенденции, в частности, рост численности населения и урбанизацию Казахстана. Так, инфраструктурный компонент «Нурлы Жол» был сосредоточен на идее макрорегионов, центрами которых являются крупные города (Алматы, Нур-Султан, Актобе, Шымкент и Усть-Каменогорск). В этих городах будут все более концентрироваться ресурсы (капитальные, кадровые) и экономическая деятельность, и, соответственно, они будут получать более крупные объемы инфраструктурных инвестиций. В ходе осуществления «Нурлы Жол» будут прилагаться усилия по достижению синергетических эффектов с другими государственными программами (например, ГПРИИТС-2020) и инициативой «Один пояс, один путь».

Рисунок 1. Казахстан: карта проектов в отношении автомобильных дорог «Нурлы Жол»



Источник: «КазАвтоЖол».

7. **Отбор проектов «Нурлы Жол» осуществлялся по «лучевому» принципу.**

Автодорожные и железнодорожные сети Казахстана проектировались и строились в основном в советский период и имели своей целью связать север страны с ее югом, в результате транспортное сообщение между другими регионами оставалось слаборазвитым. В соответствии с концепцией развития центральных городов проекты транспортной инфраструктуры в рамках «Нурлы Жол» отбирались по «лучевому» принципу, согласно которому приоритет отдавался автомобильным дорогам между центрами и автомобильным дорогам, соединяющим центры с другими крупными городами. Проекты заключались в существенных модернизации и расширении существующих автомобильных дорог, а также, когда это было оправдано, строительстве новых дорог². В результате осуществления программы среднее время в пути между центральными городами должно было сократиться, согласно целевому показателю, более чем на одну треть.

С. Эмпирические стратегия и данные

8. **Ввиду крупного объема ресурсов, предназначенного для осуществления программы «Нурлы Жол», важное значение имеет оценка ее воздействия на экономические результаты.** В частности, представляет интерес рассмотрение вопроса о том, оказывает ли строительство новых автомобильных и железных дорог значительное воздействие на объем производства, занятость и прибыль компаний. В связи со временем осуществления и распределением проектов транспортной инфраструктуры влияние программы на города является весьма различным. Это позволяет использовать территориальные расхождения в доступе к новой инфраструктуре в построении метода «разность разностей». Ожидается, что в период выборки показатели компаний в городах, расположенных ближе к завершенным инфраструктурным проектам, будут отличаться от показателей компаний, осуществляющих деятельность в более отдаленных или слабее связанных с такими проектами местах.

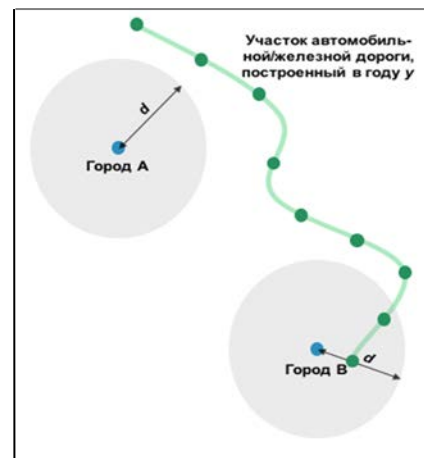
9. **Анализ основывается на данных микроуровня.** Для оценки показателей в период выборки с I кв. 2014 года по I кв. 2019 года использовалась сбалансированная панель 1 379 компаний (анонимные данные обследований, полученные из Национального банка Казахстана), в которой содержались данные с указанием местонахождения и квартальные данные об операционных доходах, стоимости продаж, активах и занятости. На компании, включенные в выборку, приходится примерно 5 процентов совокупной занятости и добавленной стоимости Казахстана, и их географический охват достаточно широк. Действующие компании нефтяной промышленности не включались ввиду их размера и особенностей этой отрасли. Источниками (годовых) данных о проектах автомобильных и железных дорог, введенных в действие в рамках «Нурлы Жол» до 2018 года, являются, соответственно, агентство по автомобильным дорогам Казахстана «КазАвтоЖол» и

² Так, строительство новой прямой автомобильной дороги из Нур-Султана в Актобе, по оценкам, должно было сократить время в пути на 7 часов по сравнению с существующей автомобильной дорогой через Костанай.

Министерство национальной экономики. В анализ было включено всего 1 769 км автомобильных дорог и 1 376 км железных дорог.

10. Сведения об автомобильных и железных дорогах помогли построить переменную влияния.

В качестве первого шага при помощи Google Earth было осуществлено геокодирование точек на расстоянии 10 километров друг от друга вдоль недавно отремонтированного или построенного участка автомобильной или железной дороги. Затем в случае каждого города, в котором находилась компания, было рассчитано расстояние до точки, которой присвоен геокод (см. рисунок). Считается, что город испытывает на себе влияние проекта, если находится в пределах d километров от какой-либо точки участка, с подставлением трех разных значений: в базисной спецификации $d=50$ км и альтернативных спецификациях 25 км и 100 км. В целом место может подвергаться влиянию не одного автодорожного/железнодорожного проекта p , а нескольких таких проектов, поэтому переменная кумулятивного влияния в течение всех лет u программы «Нурлы Жол» определяется как:



$$RoadExpd_{c,y} = \sum_p 1\{\text{город } c \text{ в пределах } d \text{ км от проекта } p, \text{ завершенного к году } u\} \quad (1)$$

Аналогичным образом определяется переменная влияния железных дорог ($RailExpd_{c,y}$). Эти переменные влияния являются различными в разные годы и в разных местах. Основная искомая объясняющая переменная, влияние транспортного сообщения ($TransExpd_{c,y}$), получается как сумма влияний автомобильных дорог и железных дорог. Наряду с этим рассматривается альтернативный подход, в котором вводится бинарная (не зависящая от времени) переменная, принимающая значение 1, если место когда-либо испытывало на себе влияние какого-либо проекта в период выборки, и нуля в противном случае.

$$TransEverExpd_c = 1\{TransExpd_{c,2018} \geq 2\}^3 \quad (2)$$

Эти определения проиллюстрированы в таблице 1 на примере города Уральска, на рисунке 2 показана динамика влияния в разрезе регионов с течением времени. В кумулятивном влиянии транспортного сообщения наблюдаются значительные расхождения: к 2018 году Павлодар и Нур-Султан испытали на себе влияние, соответственно, 8 и 4 проектов, но в то же время серьезная модернизация

³ В основе определения лежит медианное влияние транспортного сообщения в 2018 году, которое равно 2.

инфраструктуры близ Шымкента или Тараза не осуществлялась (рис. 3)⁴.

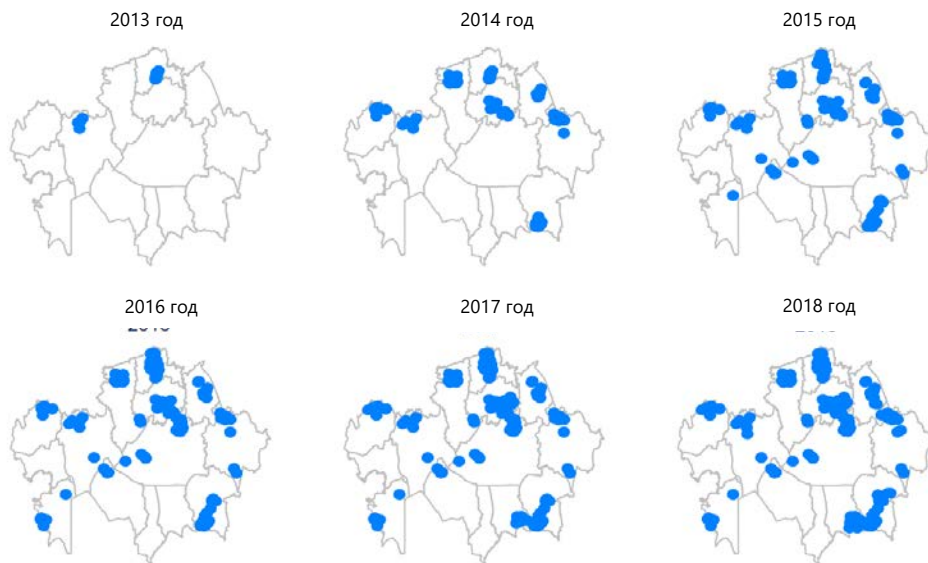
Таблица 1. Казахстан: Уральск—переменные влияния транспортного сообщения

Город	Год	RoadExp50	RailExp50	TransExp50	TransEverExp50
Уральск	2014	1	0	1	1
Уральск	2015	1	0	1	1
Уральск	2016	1	0	1	1
Уральск	2017	2	0	2	1
Уральск	2018	3	0	3	1
Уральск	2019	3	0	3	1

Источник: персонал МВФ.

В таблице представлена динамика с течением времени основных искомых переменных влияния транспортного сообщения при расстоянии $d = 50$ км.

Рисунок 2. Казахстан: влияние транспортного сообщения: динамика с течением времени

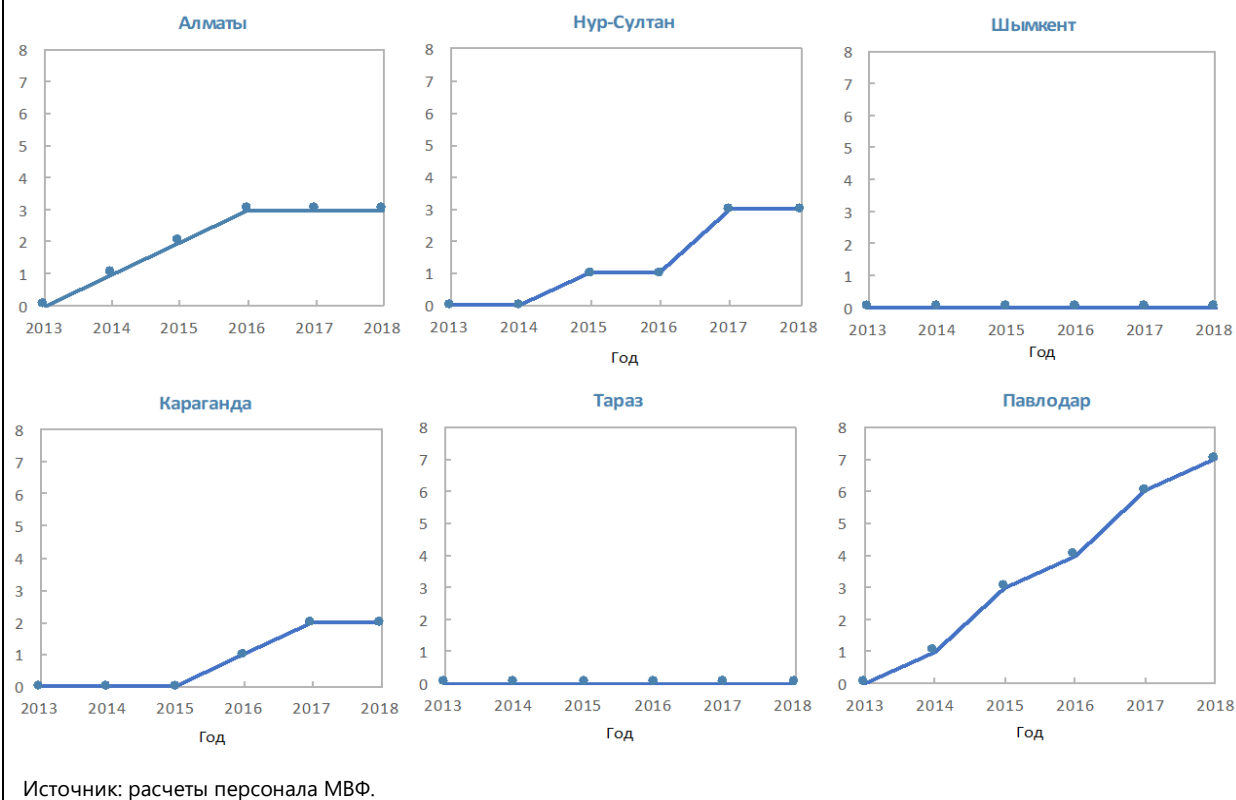


Источник: расчеты персонала МВФ.

На графике отображено, испытало ли на себе место влияние по крайней мере одного проекта транспортного сообщения к заданному году. Каждая точка показывает город, который испытал на себе влияние по крайней мере одного недавно построенного проекта транспортного сообщения к году u , где влияние является индикаторной переменной, равной 1, если город находился в пределах 50 км от проекта транспортного сообщения.

⁴ В действительности в момент начала реализации «Нурлы Жол» реконструкция автомобильной дороги, соединяющей Шымкент с Актобе, была уже завершена в рамках проекта «Западная Европа — Западный Китай», а работа в отношении автомобильной дороги из Шымкента в Алматы проводилась.

Рисунок 3. Казахстан: кумулятивное влияние транспортного сообщения: динамика с течением времени в случае отдельных городов (значение при 50 км)



D. Рассмотрение результатов

11. Проводилась оценка различных эмпирических спецификаций. Базисная эмпирическая спецификация связана с регрессией искомой переменной результата (объема производства, валовой операционной прибыли или занятости) с запаздыванием (на один период) переменной кумулятивного влияния с $d=50$ км, фиксированным эффектом в случае компании (α_f) и фиксированным эффектом во времени ($\mu_{q,y}$)⁵.

$$Y_{f,c,q,y} = \beta TransExpd_{c,y-1} + \alpha_f + \mu_{q,y} + \varepsilon_{f,c,q,y} \quad (3)$$

12. Поскольку сведения о введенных в эксплуатацию автомобильных и железных дорогах доступны лишь с годовой периодичностью, запаздывание переменной влияния обеспечивает, чтобы проект был завершен до того, как будут оценены результаты. Наряду с этим оценивалась альтернативная спецификация, связанная с бинарной переменной влияния, определяемой в (2). Эта спецификация является полностью непараметрической в том смысле, что в ней проводится сопоставление сравнительных показателей компании, когда-либо

⁵ q является индексом квартала, y является индексом года.

испытывших на себе влияние проекта транспортного сообщения, с компаниями, которые такого влияния на себе не испытали, без рассмотрения общего числа проектов, которые влияли на «учитываемые» компании. Поэтому этот подход позволит устранить опасения относительно того, что на результаты могут чрезмерно влиять компании, расположенные в определенных городах, в которых построено несоразмерно большое число автомобильных и железных дорог.

$$Y_{f,c,q,y} = \sum_{q,y} \beta_{q,y} TransExp_c \times 1\{Period = q, y\} + \alpha_f + \mu_{q,y} + \varepsilon_{f,c,q,y} \quad (4)$$

13. Идентифицирующее предположение, которое стоит за этими эмпирическими спецификациями, состоит в том, что в отсутствие инфраструктурных проектов в случае компаний как в городах, испытывающих на себе их влияние, так и в городах, не испытывающих на себе их влияния, наблюдался бы одинаковый тренд. Это предположение могло бы быть нарушено, если бы, например, решение о начале осуществления инфраструктурного проекта в определенном месте было эндогенным образом связано с более высоким потенциалом роста этого места. Потенциальные опасения относительно эндогенности сглаживаются двумя соображениями. Во-первых, большинство автодорожных проектов в рамках «Нурлы Жол» были связаны с ремонтом существующих автомобильных дорог советской эпохи, построенных до того, как Казахстан стал независимым⁶. Во-вторых, анализ не ограничивается основными городами, которые были связаны новым проектом транспортного сообщения — он охватывает все малые города просто потому, что они расположены вдоль маршрута проекта. Вряд ли в решениях о строительстве автомобильных дорог учитывался экономический потенциал этих расположенных по маршруту проекта городов.

14. Как показывают результаты, имеет место значительное воздействие на объем производства и прибыль и отсутствует влияние на занятость. Базисная регрессия обнаруживает значительную взаимосвязь между близостью компании к завершающемуся крупному проекту транспортной инфраструктуры и ее доходами от продаж и валовой прибылью (таблица 2). Как сообщается в столбце (1), влияние дополнительного проекта транспортного сообщения связано с увеличением доходов на 63 млн тенге и увеличением валовой прибыли на 22 млн тенге, что составляет увеличение, соответственно, на 4 процента и 10 процентов относительно среднего. С другой стороны, занятость, как кажется, не реагирует на строительство или модернизацию автомобильных и железных дорог. Это может быть связано с вопросом времени, а также может свидетельствовать о структурных проблемах мобильности трудовых ресурсов. Как показывают результаты альтернативной спецификации (4), воздействие, оказываемое влиянием транспортной инфраструктуры, с течением времени имеет тенденцию к усилению (рис. 4).

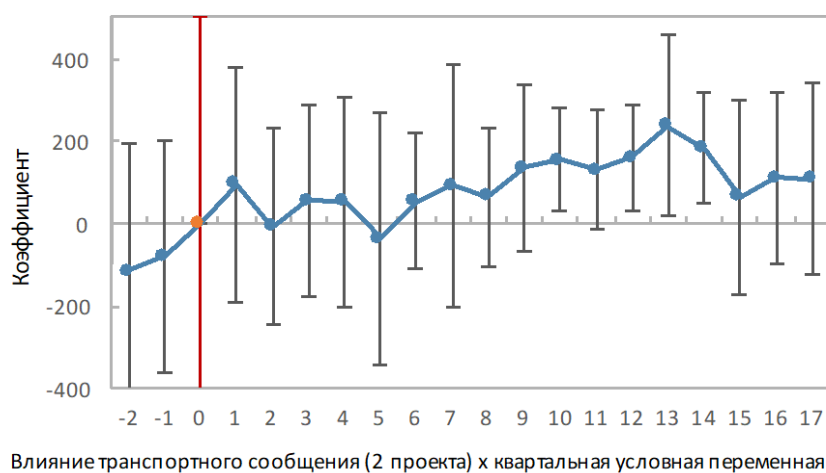
⁶ Железнодорожные проекты «Нурлы Жол» представлены в основном железной дорогой протяженностью более 1 000 км, построенной в малонаселенном центре страны. Следовательно, в случае большинства компаний выборки влияние железных дорог является нулевым, поэтому его (потенциально) эндогенное размещение, скорее всего, не приведет к значительному смещению результатов.

Таблица 2. Казахстан: влияние транспортного сообщения (с запаздыванием) и показатели компаний

ПЕРЕМЕННЫЕ	(1)	(2)	(3)
	Доходы	Занятость	Вал. прибыль
Влияние трансп. сообщ.: 50 км (с запа	62,98* (36,59)	0.115 (3,176)	21,69*** (6,632)
Наблюдения	28 959	28 959	28 959
Кластеры	210	210	210
Средняя зав. перем.	1 689	299	420
ФЭ компании	Да	Да	Да
ФЭ периода	Да	Да	Да

Источник: оценки персонала МВФ.

Примечание: в таблице представлены результаты оценки уравнения (4). Выборка состоит из сбалансированной панели компаний с I кв. 2014 года по I кв. 2019 года. Доходы и валовая прибыль указаны в миллионах тенге. Все зависимые переменные являются винсоризованными на уровне 1 процента. Робастные стандартные ошибки (указаны в скобках) сгруппированы в кластеры на уровне городов. ***, ** и * указывают статистическую значимость, соответственно, на уровнях 1 процента, 5 процентов и 10 процентов.

Рисунок 4. Казахстан: оцениваемое воздействие, оказываемое влиянием транспортной инфраструктуры на доходы

Источник: расчеты персонала МВФ.

15. Результаты являются устойчивыми по отношению к альтернативным диапазонам расстояния. Использование таких же спецификаций, как вышеуказанные, но с другими критериями близости ($d=25$ км и $d=100$ км) обеспечивает целесообразный критерий

чувствительности результатов в базисной спецификации. Более того, влияние на доходы или прибыль является более сильным, если применяется меньшее значение отсечения влияния. Например, точечная оценка коэффициента в регрессии доходов увеличивается с 63,0 в базисной спецификации до 108,2 при использовании целевого ориентира 25 км и является значительной на уровне 1 процента. При переходе к $d=100$ км это влияние исчезает, что указывает на то, что компании, которые находятся сравнительно далеко от новой инфраструктуры, практически не реагируют с точки зрения объема производства.

Е. Вывод

16. В целом компонент транспортной инфраструктуры программы «Нурлы Жол», как представляется, приносит положительные краткосрочные результаты. Повышение связности и сокращение транспортных издержек приносит пользу компаниям в форме увеличения доходов и особенно прибыли. Как правило, чем ближе компания находится к крупным новым автомобильным и железным дорогам, тем сильнее это влияние. Кроме того, компании, действующие в местах с большим числом завершённых проектов, как кажется, извлекают для себя большую пользу. И хотя одной из целей программы является упрощение трудовой миграции, достаточные данные для подтверждения вывода о том, что компании, расположенные в местах, испытывающих на себе влияние проектов, нанимают больше работников, отсутствуют. Это может быть связано с тем, что большинство проектов завершены лишь недавно, и необходимо больше времени для того, чтобы проявилось влияние на занятость. Однако это может указывать на ограничения, связанные с предложением трудовых ресурсов, объясняющиеся иными, чем путевые издержки, факторами, например, традициями, недостаточно развитыми рынками жилья, бюрократическими ограничениями и препятствиями или дефицитом навыков. В этом случае для содействия перемещению людей потребуются более целевые меры политики.

17. Повышение эффективности инвестиций в инфраструктуру поможет достигнуть лучших результатов в пределах заданного общего объема ресурсов. Как показывает анализ МВФ, вследствие неэффективности инвестиций страны теряют в среднем примерно 30 процентов прибыли на свои инвестиции (IMF, 2015). В этой связи ключевым элементом является совершенствование управления государственными инвестициями на всех этапах инвестиционного процесса. Проектные предложения должны подвергаться тщательной оценке, решения следует принимать на основе надежного финансово-экономического анализа и оценки рисков. Это особенно касается выбора из числа конкурирующих между собой проектов. Кроме того, создание результативных и прозрачных систем закупок позволит сократить издержки и повысить качество осуществления проектов. Важное значение также имеют управление проектами, надзор за ними и их ретроспективные оценки, чтобы обеспечить реализацию проектов в пределах бюджета в установленные сроки и получить знания для будущих инвестиционных решений. Полезным инструментом для оценки процессов и организаций, связанных с обеспечением инфраструктурными активами, служит система «Оценка управления государственными инвестициями» (ОУГИ) МВФ.

18. Расширение участия частного сектора в инфраструктуре может принести пользу, но также связано с рисками. Участие частного сектора в обеспечении инфраструктурой и ее техническом обслуживании, в основном в форме государственно-частных партнерств (ГЧП), предусматривается как программой «Нурлы Жол», так и ГПРИИТС-2020. К этому механизму прибегают многие страны, в частности, как к способу устранения жестких бюджетных ограничений. В случаях, когда ГЧП хорошо спланированы и результативны на практике, они могут иметь преимущества с точки зрения эффективности использования ресурсов, технологий и качества услуг, равно как и бюджетной экономии и распределения рисков. Вместе с тем неэффективно спланированное ГЧП может подвергать чрезмерным рискам государственные финансы и вести к существенным издержкам, например, в случаях, когда контракты основывались на излишне оптимистичных предположениях относительно использования услуг или гарантий, предоставленных правительством. ГЧП находят все более широкое применение в Казахстане: с частными инвесторами заключены договоры на сумму 570 млрд тенге, государственные обязательства составляют почти 178 млрд тенге¹. В этой связи требуются тщательная оценка рисков и управление ими. В оценке бюджетных издержек и рисков, создаваемых ГЧП, может быть полезен ПФРАМ — аналитический инструмент, разработанный МВФ и Всемирным банком.

¹ На начало сентября 2019 года, согласно информации АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (<https://kzppp.kz/>).

Литература

- Atack, J., Bateman, F., Haines, M. and R.A. Margo (2010), "Did Railroads Induce or Follow Economic Growth? Urbanization and Population Growth in the American Midwest, 1850-1860", *Social Science History*, Vol. 34, No.2, pp. 171–197.
- Banerjee, A., Duflo, E. and N. Qian (2012), "On the Road: Access to Transportation Infrastructure and Economic Growth in China", *NBER Working Paper* No. 17897.
- Crivelli, E. (2017), "Efficiency-Adjusted Public Capital, Capital Grants, and Growth", *IMF Working Paper* WP/17/168.
- Dinkelman, T. (2011), "The Effects of Rural Electrification on Employment: New Evidence from South Africa", *American Economic Review*, 101, pp. 3078–3108.
- Donaldson, D. (2018), "Railroads of the Raj: Estimating the Impact of Transportation Infrastructure", *American Economic Review*, 108 (4-5), pp. 899–934.
- Gupta, S., Kangur, A., Papageorgiou, C., and A. Wane (2014), "Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth". *World Development*, Vol. 57, pp. 164–178.
- International Monetary Fund (2015), "Making Public Investment More Efficient", IMF Policy Paper, Washington D.C.
- Jedwab, R. and A. Moradi (2016), "The Permanent Effect of Transportation Revolutions in Poor Countries: Evidence from Africa", *The Review of Economics and Statistics*, 98(2), pp. 268–284.
- Jensen, R. (2007), "The Digital Divide: Information (Technology), Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 3, pp. 879–924.
- Presbitero, A. (2016), "Too Much and Too Fast? Public Investment Scaling-up and Absorptive Capacity", *Journal of Development Economics*, No. 120, pp. 17–31.
- Государственная программа инфраструктурного развития «Нурлы Жол» на 2015-2019 годы, (на русском языке), <http://economy.gov.kz/ru/pages/gosudarstvennaya-programma-infrastrukturnogo-razvitiya-nurly-zhol-na-2015-2019-gody>.
- Государственная программа развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы до 2020 года, (на русском языке), <http://aviation.miid.gov.kz/ru/pages/gosudarstvennaya-programma-razvitiya-i-integracii-infrastruktury-transportnoy-sistemy-0>.
- Warner, A. (2014), "Public Investment as an Engine of Growth", *IMF Working Paper* WP/14/148.

БЮДЖЕТНАЯ ОСНОВА¹

В важном обращении в сентябре президент Касым-Жомарт Токаев призывал к проведению обзора бюджетного процесса на всех уровнях с целью укрепить мониторинг, анализ и прогнозирование, а также обеспечить эффективное использование государственных средств. В последние годы официальные органы Казахстана проводят различные важные реформы бюджетной основы страны, чтобы привести ее в большее соответствие с оптимальной международной практикой и решать проблемы, которые крупные, волатильные и ограниченные по времени доходы от нефти создают для бюджетного регулирования. С учетом целого ряда проблем официальные органы намерены в следующие несколько лет усовершенствовать бюджетную основу. Внимание данного документа сосредоточено на важнейших областях бюджетной основы, дополнительные улучшения в которых укрепят бюджетное регулирование, улучшат понимание общественностью налогово-бюджетных условий и мер налогово-бюджетной политики и повысят результативность налогово-бюджетной политики.

А. Введение

- 1. Бюджетная основа Казахстана включает в себя элементы базирующейся на правилах системы и имеет очевидную перспективную ориентацию.** Эта основа включает правила, направленные на достижение важнейших налогово-бюджетных целей, например, правила в отношении бюджетных сальдо, минимального объема активов Национального фонда Республики Казахстан (НФРК) и показателей государственного долга. Среднесрочные параметры бюджета (ССПБ) призваны включать в себя цели политики и служить ориентиром относительно расходов в период после первого бюджетного года. По крайней мере раз в год составляются макроэкономические прогнозы на пять лет.
- 2. НФРК является основополагающим компонентом бюджетной основы.** Этот фонд получает основную часть бюджетных доходов от нефти и осуществляет трансферты в бюджет. С течением времени фонд накопил существенные активы, которые на конец 2018 года были эквиваленты примерно 32 процентам ВВП.
- 3. Официальные органы намерены усовершенствовать бюджетную основу, в частности, систему бюджетных правил.** Эта основа успешно применяется в Казахстане, помогает поддерживать прочные финансовые резервы и дает указания относительно мер политики, но в то же время официальные органы признают, что в действующей системе имеются недостатки и она сталкивается с трудностями, которые следует устранить. Цели официальных органов в отношении реформ включают уменьшение процикличности, сокращение дефицита без учета нефти, совершенствование системы трансфертов из НФРК и повышение качества бюджетного планирования. Совершенствование бюджетной основы также поможет привести институциональные механизмы и практику Казахстана в большее

¹ Подготовил Роландо Оссовски.

соответствие с основными странами-компараторами, что является важной целью официальных органов. Проводятся предварительные межведомственные обсуждения. Реформированная основа, как ожидается, будет внедрена в среднесрочной перспективе.

4. В данном документе описываются и оцениваются основные характеристики бюджетной основы Казахстана и даются предварительные рекомендации относительно ее совершенствования. Он призван представить стратегический обзор основных вопросов, поэтому его охват и степень детализации являются выборочными. В частности, в нем не проводится углубленной комплексной оценки институциональных, правовых вопросов, вопросов управления государственными финансами (УГФ) и пробелов в практике, которые необходимо устранить, чтобы обеспечить результативную поддержку усовершенствованной базирующейся на правилах основе. Для более полной оценки и предоставления рекомендаций относительно этих и прочих областей бюджетного регулирования с целью обеспечить уверенность в усовершенствованной системе полезными были бы Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере (ОПНС) МВФ с компонентом управления доходами от природных ресурсов и техническая помощь (ТП) МВФ². Внимание раздела В сосредоточено на системе бюджетных правил. В разделе С выборочно рассматриваются различные вопросы прозрачности в налогово-бюджетной сфере. В разделе D излагаются некоторые первоначальные предложения в отношении дальнейших шагов. В разделе E делается вывод.

В. Система бюджетных правил

Основные характеристики бюджетных правил

5. Бюджетная основа Казахстана включает в себя важнейшие элементы базирующейся на правилах системы и с течением временем эволюционирует.

В соответствии с принятыми ранее концепциями бюджетного регулирования указом президента 2013 года были установлены правила в отношении общего сальдо государственного бюджета (среднесрочная бюджетная цель) и долга^{3 4}. Эта основа была значительно усовершенствована указом президента 2016 года «О Концепции формирования и использования средств НФРК» (в дальнейшем «указ 2016 года»), которым были установлены дополнительные правила в отношении сальдо республиканского бюджета, долга и

² ОПНС проводились во многих странах, богатых природными ресурсами, в частности, России, и нескольких странах региона Кавказа и Центральной Азии, в том числе Армении, Грузии и Узбекистане. В них содержится важное сопоставление мер политики и институтов с надлежащей практикой и план дальнейших реформ.

³ Указом президента 2010 года «О Концепции формирования и использования средств НФРК» устанавливались лимит обслуживания долга из бюджета как доля доходов бюджета на 10-летний скользящий период, целевой показатель дефицита без учета нефти, начиная с 2020 года, минимальный остаток активов НФРК, эквивалентный 20 процентам ВВП, и ежегодный фиксированный гарантированный трансферт из НФРК в бюджет в размере 8 млрд долларов США. В 2012 году в него были внесены изменения.

⁴ Государственный бюджет включает республиканский бюджет (то есть бюджетные организации центрального правительства) и местные бюджеты. Консолидированный бюджет включает государственный бюджет и НФРК.

минимального объема активов НФРК и была изменена система трансфертов из НФРК в бюджет (вставка 1). Бюджетные правила применяются к национальным определениям агрегатов бюджета и долга, которые в некоторых случаях расходятся с *Руководством по статистике государственных финансов* 2014 года МВФ (РСГФ 2014 года).

Вставка 1. Система бюджетных правил и практических правил НФРК Казахстана

Указом «Об утверждении Концепции новой бюджетной политики» № 590 (2013 года) было установлено правило в отношении бюджетного сальдо и два правила в отношении долга. Одно из правил в отношении долга вступило в силу немедленно, а правило в отношении бюджетного сальдо и второе правило в отношении долга имели форму среднесрочных бюджетных целей.

- Дефицит государственного бюджета должен был быть сокращен до 1 процента ВВП с 2018 года.
- Государственный долг (то есть центрального правительства, местных органов управления и НБК) и долг квазисуверенных организаций должен был оставаться на уровне ниже 60 процентов ВВП.
- С 2020 года государственный долг и долг центрального правительства не должен превышать, соответственно, 27 процентов ВВП и 25 процентов ВВП.

Указом «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан» № 385 (2016 года) были добавлены четыре бюджетных правила и два практических правила в отношении трансфертов из НФРК в бюджет.

- В отношении дефицита без учета нефти республиканского бюджета как доли ВВП были введены годовые лимиты, по убывающей траектории, установленные до 2025 года.
- Государственный долг (с учетом гарантированного государством долга) и внешний долг квазисуверенных организаций должны были оставаться на уровне ниже объема валютных активов НФРК.
- Обслуживание долга из республиканского бюджета должно было оставаться на уровне ниже 15 процентов доходов бюджета.
- Активы НФРК должны были превышать нижний предел на уровне 30 процентов прогнозируемого ВВП на конец года.
- Практическое правило в отношении ежегодных гарантированных трансфертов из НФРК: убывающая траектория максимального годового объема трансфертов из НФРК в 2017-2019 годах, установленная в национальной валюте, а не долларах США, с последующим годовым лимитом в размере 2 трлн тенге, начиная с 2020 года.
- Практическое правило в отношении целевых трансфертов из НФРК: целевые трансферты могут выделяться только решением президента для финансирования антикризисных программ в периоды экономических спадов или замедления темпов роста экономики и значительных национальных проектов, в случае которых другие источники финансирования отсутствуют.

6. Основа преследует несколько целей. Бюджетные правила, которые ограничивают дефициты бюджета и различные параметры государственного долга, а также устанавливают нижний предел финансовых активов НФРК, ставят цели устойчивости валового и чистого долга, а также призваны, благодаря ограничению дефицита без учета нефти, в краткосрочной перспективе разорвать связь между расходами и доходами от нефти. Направление основного

объема доходов от нефти в НФРК в сочетании с фиксированным трансфертом в бюджет имеет целью ограничить влияние волатильности доходов от нефти на бюджет и повысить бюджетную дисциплину, хотя дополнительные «целевые трансферты» в конкретных целях разрешены. Однако то, будет ли чистая стоимость финансовых активов органов государственного управления передана будущим поколениям, зависит от взаимосвязи между накоплением финансовых активов в НФРК и траекторией валового государственного долга.

7. Два бюджетных правила и практическое правило в отношении гарантированных трансфертов из НФРК в 2018–2019 годах были изменены поправками в указ 2016 года.

Были изменены как верхние пределы, так и определения. В частности, был смягчен лимит дефицита без учета нефти на 2019 год и сужен охват правила, согласно которому долг ограничивался иностранными активами НФРК, в результате чего оно распространялось только на внешний и гарантированный внешний государственный долг без учета внутреннего долга. Были увеличены номинальные лимиты трансфертов из НФРК в бюджет на 2019–2021 годы, а среднесрочный номинальный лимит в размере 2 трлн тенге, который должен был применяться с 2020 года, был заменен обязательством о том, что, начиная с 2022 года, трансферт будет постепенно сокращаться. Официальные разъяснения к поправкам не предоставлялись. В ближайшем будущем, как ожидается, будут внесены дополнительные изменения в верхние пределы гарантированных трансфертов.

8. Соблюдение правил является неоднозначным. Так, в 2017 году не был соблюден дефицит без учета нефти республиканского бюджета; дефицит государственного бюджета в 2018 году и прогноз на 2019 год превышают соответствующее правило. Поправки, внесенные в указ 2016 года, смягчили некоторые правила, в частности, в отношении верхнего предела дефицита без учета нефти в 2019 году. Указами не предусматриваются официальные встроенные процедуры применения санкций.

Желательные характеристики базирующихся на правилах систем

9. Бюджетные правила представляют собой долговременные ограничения в отношении налогово-бюджетной политики в форме заранее установленных лимитов на агрегированные бюджетные индикаторы. Правила обычно определяются как фиксированные числовые лимиты (нижние или верхние пределы) бюджетных переменных, которые устанавливаются законодательством и являются обязательными по крайней мере три года. Они широко применяются в мире как институциональные механизмы, уточняющие цели и сдерживающие дискреционные меры налогово-бюджетной политики. Бюджетные правила применяются в более чем 90 странах. Их основные задачи состоят в том, чтобы обязать директивные органы обеспечивать устойчивость бюджета, повышать прозрачность и посылать сигнал финансовым рынкам относительно курса налогово-бюджетной политики. Правила также помогают достигнуть широкого консенсуса по устойчивой бюджетной стратегии⁵.

⁵ См. работы Eyraud et al. (2018), Schaechter et al. (2012) и Corbacho, Ter-Minassian (2013).

10. Правила направлены на совершенствование стимулов разрабатываемой экономической политики и повышение при этом бюджетной дисциплины и доверия к бюджетной основе. В число факторов, которые могут служить основанием для сдерживания дискреционных полномочий органов государственного управления, входит «смещение в сторону дефицита» (тенденция слишком частого наличия дефицитов, не согласующихся с устойчивостью государственных финансов, ввиду проблем несогласованности сроков и «общего котла»)⁶; смещение в сторону проциклической налогово-бюджетной политики (например, увеличение бюджетных расходов или сокращение налогов в периоды экономических подъемов); и реалии, которые состоят в том, что финансовые рынки часто не обеспечивают дисциплины органов государственного управления (до тех пор пока они ее не обеспечат, ограничивается доступ к финансированию в период возросшей потребности в нем).

11. Как показывает последняя работа МВФ, для того чтобы бюджетные правила были результативными, они должны обладать рядом важнейших свойств, а именно следующих: простота, широкий охват, гибкость и обеспеченность правовой санкцией. Достигнуть наличия всех этих свойств одновременно трудно; так, могут иметь место компромиссные решения в отношении простоты и гибкости. Вес, присваиваемый различным целям, будет зависеть от позиции официальных органов конкретной страны по этим компромиссным решениям и особенностей страны.

12. Простота. Бюджетные основы обычно должны включать долговой ориентир, устанавливающий среднесрочную цель, вместе с одним или двумя практическими правилами, находящимися под контролем директивных органов, для определения курса налогово-бюджетной политики на год.

- Странам — экспортерам биржевых товаров следует рассмотреть вопрос о применении комплексного показателя чистой стоимости активов органов государственного управления с учетом оцениваемой стоимости активов, связанных с природными ресурсами, для получения целевого ориентира долгосрочной устойчивости бюджета (устойчивого первичного сальдо без учета нефти (ПСБН)), поскольку простой показатель долга может быть недостаточным указанием. Бюджетный целевой ориентир, вытекающий из процедуры в отношении долгосрочной устойчивости, служит источником важной информации для принятия стратегических решений. Однако он не может быть единственным соображением при формировании среднесрочной налогово-бюджетной политики — и в настоящее время не является таковым ни в одной стране. Так, выведенное

⁶ Под несогласованностью сроков понимаются, возможно, имеющиеся у директивных органов стимулы к отклонению от принятых ранее обязательств, которые были учтены экономическими агентами, например, чрезмерные оппортунистические расходы в периоды выборов или серьезные трудности в области политики или социальной сфере. Проблема «общего котла» представляет собой неучет различными группами, такими как профильные министерства, органы государственного управления разных уровней, коалиционные партии и влиятельные круги, общего воздействия на бюджет и цены для общества заявляемых ими противоречивых требований в отношении пула государственных доходов. Это может усилить постепенное увеличение расходов. См. работу Eyraud et al. (2017).

таким образом практическое правило может быть нецелесообразно мягким, вливать чрезмерные ресурсы в экономику, вести к накоплению долга и (или) препятствовать созданию финансовых резервов. Кроме того, долгосрочные оценки стоимости активов являются весьма волатильными и неопределенными.

- Поэтому практические правила также должны устанавливаться в связи со среднесрочными макроэкономическими прогнозами и с учетом емкости экономики, эффективности государственных расходов, волатильности доходов от нефти, вытекающей из этого направленности налогово-бюджетной политики и последствий для государственного долга и финансовых активов.
- Кроме того, устанавливать лимиты государственного долга и (или) нижние пределы чистых финансовых активов органов государственного управления обычно рекомендуется с целью предотвратить накопление чрезмерного долга и способствовать формированию или защите финансовых резервов, чтобы помочь оградить бюджет от уязвимости бюджета. Действительно, бюджетные правила и бюджетные организации могут играть важную роль в определении надлежащего размера финансовых резервов и эффективном управлении резервами НФРК, чтобы помочь органам государственного управления решать проблемы волатильности и неопределенности потоков доходов.

13. Широкий охват. Успешные бюджетные правила обычно имеют широкий институциональный охват и характеризуются широким охватом целевых бюджетных агрегатов. Это снижает риск сдвига фискальных операций в те области государственного сектора, которые не охватываются правилами, и прочих форм «творческого подхода» к учету и ослабляет стимулы к этому. Такая практика может снижать прозрачность, препятствовать принятию решений, создавать фискальные риски и со временем ослабить доверие к правилам. На практике в решениях относительно охвата бюджетных правил должны учитываться своевременное наличие достоверных данных и практическая возможность применения санкций.

14. Гибкость. Для содействия стойкости правил по отношению к шокам и меняющейся среде бюджетные правила должны обладать соответствующей степенью гибкости. Действительно, чем больше страна подвержена непредсказуемым и крупным экзогенным шокам, тем более вескими являются основания для гибкости. Отсутствие гибкости может вести к нарушению правил (особенно в периоды шоков) и, следовательно, утрате доверия к ним или соблюдению правил, препятствующему принятию обоснованных мер по преодолению шоков. Гибкость не означает и не подразумевает, что правила являются «слабыми» или «мягкими». Хорошо спланированные и четко разъясненные характеристики гибкости базирующейся на правилах системы могут фактически повысить доверие к правилам, потому что они снижают риск несоблюдения правил органами государственного управления с целью избежать проциклических бюджетных корректировок в неблагоприятный период.

- Прозрачные и четко указанные «оговорки об освобождении», которые допускают краткосрочное смягчение или приостановку действия правил в случае непредсказуемых,

крупных и временных шоков (таких как рецессии или стихийные бедствия) с предоставлением разъяснений, являются элементом гибкости. «Оговорки об освобождении» должны быть четко указаны. Должны быть разъяснены соображения, по которым применяется «оговорка об освобождении», а также планы официальных органов в отношении корректировки и возврата к правилу.

- Оговорки о пересмотре, которыми допускается официальный периодический пересмотр целевых показателей, и оговорки об обзоре с целью периодически оценивать функционирование основы также помогут обеспечить соответствующую гибкость. И в этом случае предоставление общественности и рынкам разъяснений относительно обзора или пересмотра играет решающую роль в обеспечении доверия.
- Правила в отношении расходов, которыми допускается действие автоматических стабилизаторов доходов, можно считать правилами, построение которых обеспечивает определенную гибкость. Допущение действия автоматических стабилизаторов позволяет уменьшить необходимость опираться на оговорки об освобождении, которые должны применяться нечасто.

15. Обеспеченность правовой санкцией и прозрачность в налогово-бюджетной

сфере. Соблюдению правил можно содействовать путем увеличения издержек, связанных с репутацией, для несоблюдающих правила, и создания выгод для тех, кто их соблюдает (в частности, политических и связанных с репутацией выгод для разработчиков политики, которые придерживаются желательных мер политики, и потенциальной выгоды в форме более узких спредов по суверенным облигациям, когда приверженность органов государственного управления осмотрительной экономической политике, о чем свидетельствует соблюдение правил, вызывает больше доверия), а не использования угрозы санкций, которые могут не пользоваться доверием. Санкции, самостоятельно применяемые директивными органами, скорее всего, не будут выполняться (Eyraud et al., 2018). В число примеров стран, которые опираются исключительно на стимулы, связанные с репутацией, входят Австралия, Индия, Новая Зеландия и Соединенное Королевство. Применение санкций тесно связано с прозрачностью в налогово-бюджетной сфере и механизмами корректировки.

- Представление полной, четкой, достоверной и своевременной отчетности о государственных финансах и результатах в соотношении с правилами является одним из ключевых требований для осуществления результативного надзора, в частности, со стороны парламента, финансовых рынков и общественности. Высшие ревизионные учреждения и независимые бюджетные организации (НБО) (такие как бюджетные управления парламента и независимые советы по налогово-бюджетным вопросам), выполняющие контрольные функции, могут обеспечить дополнительную уверенность в добросовестности и помочь увеличить издержки, связанные с репутацией, в случае несоблюдения правил, обеспечивая тем самым их большую результативность, и при этом проводить полезный анализ. НБО могут играть полезную роль в оценке причин, по которым не соблюдаются правила, и оказывать поддержку органам государственного управления в применении в соответствующих случаях оговорок об освобождении.

- Механизмы корректировки часто включаются в базирующиеся на правилах основы с целью улучшить их обеспеченность правовой санкцией и повысить доверие к ним. Эти механизмы обычно влекут за собой явные требования об устранении в достаточно короткие, заранее определенные сроки отклонений от целевых показателей, если таковые будут иметь место.

Оценка характеристик системы правил Казахстана и предложения по повышению ее качества

16. Указом 2016 года были внесены важные улучшения в бюджетную основу и повышена прозрачность. В частности, в бюджетные правила был включен дефицит без учета нефти в качестве целевого показателя — важнейший индикатор в странах, зависящих от доходов от нефти. НФРК более не разрешалось напрямую финансировать внебюджетные расходы, которые в некоторые предыдущие годы были существенными — все трансферты (гарантированные и целевые) должны поступать в бюджет, и фонд не может осуществлять инвестиции во внутренние финансовые инструменты. Эти реформы представляли собой основополагающие шаги по укреплению бюджетной основы и целостности бюджета. Этим указом также были введены более жесткие требования к представлению отчетности об операциях НФРК.

17. Вместе с тем имеются возможности для улучшений в нескольких областях. Как указано ниже, система бюджетных правил и практических правил в отношении НФРК сложна и должна быть реформирована и упрощена. Следует расширить ее охват. В нее следует включить элементы гибкости. Должны быть укреплены механизмы информирования, прозрачности и мониторинга и введены механизмы корректировки с целью способствовать соблюдению правил, содействовать их пониманию общественностью и повысить вероятность их успешного применения. Чтобы повысить доверие, следует стремиться избегать частого внесения поправок. Новая основа должна сопровождаться сопутствующими реформами УГФ.

18. Опять-таки рекомендации данного документа носят стратегический характер. Относительно конкретных действий — в частности, определения, расчета и указания деталей правил (например, в отношении дефицита, уровней расходов и долга) и институциональных реформ, необходимых для их внедрения и информирования о них — полезно было бы руководствоваться ОПНС МВФ и ТП МВФ.

Разработка и внедрение бюджетных правил и практических правил в отношении трансфертов из НФРК

19. Система бюджетных правил Казахстана сложна и характеризуется избыточностью и совмещениями. Система включает семь бюджетных правил и два

практических правила в отношении трансфертов из НФРК⁷. Основами со столь многочисленными правилами трудно управлять, поскольку переопределение целевых показателей и трансфертов может усложнять бюджетное регулирование и при этом не приносить очевидной пользы, но затруднять понимание общественностью целей и результатов. Соответственно:

- Бюджетные правила следует реформировать и рационализировать. Ограниченными основами легче управлять, легче осуществлять их мониторинг и информировать о них общественность. Упрощение должно быть одной из основных целей реформ.
- Следует рассмотреть вопрос о системах, включающих лишь одно или два правила, определяющие курс налогово-бюджетной политики на год, такие, как, например, правило в отношении ПСБН и/или правило в отношении расходов, ориентируемое оценками долгосрочной устойчивости и среднесрочными соображениями, и нижний предел чистой стоимости финансовых активов органов государственного управления и/или ограничение государственного долга⁸. В приложении 1 рассматриваются преимущества и недостатки ПСБН и расходов как целевых показателей бюджетных правил⁹. В приложении 2 приводится информация о широком спектре систем бюджетных правил, внедренных странами, добывающими природные ресурсы.
- Целевые показатели бюджетных правил в пересмотренной системе должны быть соответствующим образом рассчитаны исходя из средне- и долгосрочных бюджетных целей и анализа. В расчетах следует учитывать фискальные риски, в частности, макроэкономические риски.

20. Определение государственного долга, который должен оставаться на уровне ниже объема иностранных активов НФРК, было недавно сужено до внешнего долга.

При том что отмечается, что структура рисков долга, выраженного в тенге, отличается от структуры рисков внешнего долга, это изменение ослабило правило, которое первоначально было ближе к правилу в отношении чистой стоимости финансовых активов органов государственного управления. Это изменение также может создать стимулы к накоплению внутреннего долга по соображениям, не связанным с оптимальным управлением государственным долгом. И хотя может казаться, что оно ограничивается правилом в отношении дефицита, внутренний долг также может приобретаться в результате нерегулярных

⁷ В частности, два правила в отношении сальдо бюджета с разными базами и институциональным охватом, четыре правила, устанавливающие целевые показатели различных параметров и охвата государственного долга, правило в отношении минимального объема активов НФРК и практические правила в отношении гарантированных и целевых трансфертов из НФРК.

⁸ В идеале точный характер правил должен быть предметом дальнейшей ТП МВФ.

⁹ В целом правила в отношении первичного или текущего сальдо не рекомендуются. Правила в отношении сальдо являются проциклическими везде, а в странах, сильно зависящих от доходов от нефти, это усугубляется передачей воздействия волатильности доходов на экономику.

крупных операций (например, принятия долговых обязательств негосударственных заемщиков).

- Как отмечалось, следует рассмотреть вопрос о правиле в отношении чистой стоимости финансовых активов органов государственного управления.

21. В указ 2016 года уже несколько раз вносились поправки. Соображения, по которым вносились эти поправки, публично не разъяснялись. Частое внесение поправок идет вразрез с предполагаемым долговременным характером и постоянством правил, сказывается на предсказуемости налогово-бюджетной политики и в конечном итоге ослабляет доверие к бюджетной основе. Счетный комитет (СК) Казахстана выражает обеспокоенность в связи с частыми поправками и соблюдением правил.

- Успех перестроенной базирующейся на правилах системы будет важнейшим образом зависеть от консенсуса и политической приверженности на высоком уровне базирующейся на правилах основе, а также от воли участников процесса бюджетного планирования, исполнения бюджета, бюджетного учета и представления бюджетной отчетности, в частности, администрации президента, кабинета министров, Министерства национальной экономики и Министерства финансов, профильных министерств и бюджетных ведомств наряду с СК, который играет свою надзорную роль.

22. Практическое правило в отношении гарантированного трансферта из НФРК в бюджет не функционирует надлежащим образом.

- Согласно первоначальному замыслу указа 2016 года, устанавливались номинальные лимиты ежегодных трансфертов на несколько лет без какой-либо очевидной ссылки на цели макроэкономического управления, бюджетного регулирования и управления активами и обязательствами или допущения гибкости для решения проблем, связанных с изменениями. И хотя заблаговременное установление фиксированной суммы, возможно, было привлекательным, проблемы, связанные с принятием жесткого долгосрочного правила в отношении трансфертов, возникли вскоре после того, как эта система была внедрена. Первоначально установленные максимальные уровни гарантированного трансферта были повышены поправками в указ 2016 года. Важно то, что это показало финансовым рынкам и общественности, что гарантированный трансферт может меняться по мере того, как меняются обстоятельства и цели, что ослабляет цель правила. Правила в отношении трансфертов из НФРК часто менялись и в системах трансфертов до указа 2016 года. Как ожидается, вскоре будут внесены очередные изменения в лимиты гарантированных трансфертов.
- Кроме того, имеется возможность использования дискреционных целевых трансфертов, и они использовались в 2017 году (2,9 процента ВВП) и уже в 2019 году (0,6 процента ВВП). Положение о целевых трансфертах допускает определенную гибкость, но ценой меньшей определенности и предсказуемости и более широких дискреционных полномочий.

23. Таким образом, на практике ограничения в отношении совокупного размера ежегодного трансферта не являются твердыми. Однако внесенные изменения в трансферты повлекли за собой потенциально значительные издержки, связанные с репутацией и доверием, для бюджетной основы и репутации НФРК в этой основе.

24. Следует рассмотреть обоснование одновременного использования бюджетных правил и лимитов на трансферты из НФРК. Каким образом лимиты на трансферты способствуют достижению целей основы, если налогово-бюджетная политика уже сдерживается общими бюджетными правилами? Система, как кажется, переопределена. И если потенциальная польза от этого переопределения неочевидна, то лимиты могут усложнить бюджетное регулирование и управление активами и обязательствами и препятствовать финансовым стратегиям. Например, лимит на трансферт может вынудить органы государственного управления привлекать займы в случаях, когда с учетом всего это может быть не оптимальным ходом действий. В любом случае в настоящее время бюджетным правилом устанавливается целевой показатель минимального объема активов НФРК, что обеспечивает определенную дополнительную уверенность.

- Планирование трансфертов из НФРК следует рассматривать в связи с общей бюджетной основой. Усовершенствованная базирующаяся на правилах основа будет включать бюджетные правила, направленные на достижение общих целей налогово-бюджетной политики, преследуемых действующими бюджетными правилами, в частности, разрыва связи между расходами и волатильностью доходов от нефти, содействия устойчивости и, возможно, установления нижнего предела объема активов НФРК. Поскольку налогово-бюджетная политика будет сдерживаться этими бюджетными правилами, можно рассмотреть вопрос о гибкой системе трансфертов, как в Чили и Норвегии и как рекомендуется МВФ¹⁰. В обеих этих странах налогово-бюджетная политика сдерживается бюджетными правилами, и дополнительные конкретные лимиты на трансферты из их фондов национального благосостояния в бюджет не устанавливаются.
 - В Норвегии фонд получает все чистые доходы от нефти из бюджета и автоматически финансирует возникающий в результате дефицит без учета нефти бюджета.
 - В Чили стабилизационный фонд получает в целом профициты бюджета. В случаях, когда имеет место дефицит бюджета, министерство финансов на гибкой основе принимает решение в отношении трансферта из фонда с учетом

¹⁰ МВФ рекомендует определять накопление финансовых активов в фонде в целях самострахования и/или распределения между поколениями из фактических профицитов бюджета и стратегии управления кассовыми средствами органов государственного управления (IMF, 2012; IMF, 2015).

макроэкономических и бюджетных условий и целей управления активами и обязательствами¹¹.

25. Выделять части гарантированного трансферта из НФРК целевым назначением на конкретные расходы не рекомендуется. Указом 2016 года допускается выделение решением президента части гарантированного трансферта из НФРК целевым назначением на социально значимые и инфраструктурные проекты.

- Выделение средств целевым назначением может быть целесообразным и оправданным, если существует прямая взаимосвязь между налогами и сборами, выделяемыми целевым назначением, и расходами и оказываемыми услугами. В число распространенных примеров входят социальные пособия, финансируемые за счет выделяемых целевым назначением взносов на социальные нужды, и техническое обслуживание автомобильных дорог, финансируемое автодорожными налогами или сборами. Однако в случае трансфертов из НФРК эти потенциальные преимущества выделения доходов целевым назначением отсутствуют.
- Выделение средств целевым назначением не рекомендуется, поскольку это сделает жестким республиканский бюджет и усложнит бюджетное регулирование. Более того, один из важнейших принципов надлежащего бюджетирования состоит в том, что все потребности в расходах должны конкурировать за дефицитные государственные ресурсы в рамках бюджетного процесса. Почему какие-либо расходы должны быть защищены от конкуренции? Кроме того, выделение средств целевым назначением может привести, вследствие демонстрационного эффекта, к требованиям и давлению со стороны других секторов с целью добиться смягчения определений или получения целевого финансирования. При этом в случаях, когда целевым назначением выделяется слишком много средств в соотношении с потребностями, отсутствуют стимулы к эффективному использованию ресурсов, что может повлечь за собой их расточительное использование и/или накопление неиспользуемых или непроизводительных депозитов. В случаях, когда целевым назначением выделяется слишком мало средств, важные потребности могут остаться неудовлетворенными.

Широкий охват

26. Институциональный охват бюджетных правил в Казахстане является сравнительно узким. В частности, правило в отношении общего сальдо применяется к государственному бюджету, который включает республиканский бюджет (то есть бюджетные организации центрального правительства) и местные бюджеты, а правило в отношении сальдо без учета нефти применяется к республиканскому бюджету. Таким образом, правила в отношении сальдо не охватывают нерыночные внебюджетные институциональные единицы

¹¹ Например, в последние годы органы государственного управления предпочитали финансировать дефициты бюджета в основном путем выпуска долговых обязательств, а не использования средств стабилизационного фонда.

центрального и местного уровней (которые относятся к сектору государственного управления) и государственные корпорации. Аналогичным образом, охват правил в отношении долга является более узким, чем в отношении долга сектора государственного управления или нефинансового государственного сектора.

27. Внебюджетные институциональные единицы и финансовые и нефинансовые государственные корпорации занимают широкий спектр видов деятельности в целях государственной политики. Так, в последние годы поддержка, оказываемая банковской системе, является в основном внебюджетной¹². Поддержка жилья отчасти осуществляется благодаря процентным субсидиям и ведению строительства на внебюджетной основе дочерними предприятиями национальной управляющей холдинговой компании. Аналогичные механизмы действуют в сельском хозяйстве. Некоторые социальные и инфраструктурные проекты финансируются государственными предприятиями и национальными холдингами, а не из бюджета. Следует разграничивать внебюджетную деятельность, компенсируемую за счет бюджетных трансфертов, и деятельность, которая не компенсируется или не в полном объеме компенсируется напрямую из бюджета (то есть квазифискальной деятельностью).

28. Узкий охват правил может создавать стимулы к сдвигу расходов в остальной государственной сектор и ослаблять цели, преследуемые правилами. Возможность правила в отношении первичного сальдо без учета нефти и правила в отношении расходов обеспечивать дисциплину и расстановку расходов и доходов от нефти может быть ослаблена наличием неохватываемых или внебюджетных видов деятельности, особенно квазифискального характера.

29. Следует преследовать цель охвата сектора государственного управления в рамках бюджетных правил¹³. Необходимо расширить институциональный охват бюджетной отчетности, чтобы иметь более полную картину налогово-бюджетной политики и допускать расширение со временем охвата бюджетных правил¹⁴. До тех пор пока не будет внедрена новая система правил, есть время для необходимой подготовительной работы. Это включает правильное указание институционального сектора («секторизацию») внебюджетных институциональных единиц, установление, если это необходимо, соответствующих требований к представлению отчетности институциональными единицами и расширение охвата бюджетных отчетов (см. нижеследующий раздел С).

¹² Рекомендации относительно бюджетных правил и помощь банковскому сектору будут представлены в рамках будущей ТП.

¹³ Сектор государственного управления включает бюджетные и внебюджетные организации центрального правительства, бюджетные и внебюджетные организации местных органов управления и фонды социального обеспечения центрального и местного уровней.

¹⁴ Дополнительным аргументом в пользу охвата сектора государственного управления служит необходимость охвата государственно-частных партнерств (ГЧП), которые являются значительными на уровне местных органов управления (см. раздел С).

Гибкость

30. Система бюджетных правил Казахстана должна включать четко указанные элементы гибкости, чтобы сделать правила более стойкими. Они включают:

- Оговорки об освобождении, допускающие надлежащим образом обоснованное краткосрочное смягчение или приостановку действия правил в случае крупных, непредсказуемых и временных шоков. Условия применения оговорки об освобождении должны быть четко и полностью указаны предварительно и поддаваться проверке на основе оцениваемых переменных, не контролируемых органами государственного управления, с тем чтобы они применялись только в четко указанных исключительных обстоятельствах. В приложении 3 приводятся примеры оговорок об освобождении нескольких стран.
- Оговорки о периодическом пересмотре для удовлетворения потенциальной необходимости рассмотрения значительных и долговременных изменений обстоятельств. Правила должны быть действительными длительные периоды времени. Но в средне- и долгосрочной перспективах страны претерпевают или осуществляют структурные изменения, значимые для налогово-бюджетной политики, такие как обнаружение дополнительных запасов нефти, крупная миграция в страну или благоприятные структурные реформы, связанные с краткосрочными бюджетными издержками. Включение положения о периодических рассмотрении и, в соответствующих случаях, пересмотрах целевых показателей правил обеспечивает целесообразный баланс дисциплины и гибкости.

Обеспеченность правовой санкцией и прозрачность

31. Усовершенствованная основа должна подкрепляться надежной прозрачностью в налогово-бюджетной сфере и устойчивым информированием о планах, их осуществлении и соблюдении. Это непреложные условия успеха. Устранение недостатков существующей основы, связанных с сообщением данных о бюджетных правилах и соблюдении целевых показателей в бюджетной документации и бюджетных отчетах, значительно укрепит базирующуюся на правилах систему. Для этого потребуются расширить аналитические и информационные возможности, в идеале при поддержке ТП МВФ.

32. Следует повысить прозрачность путем улучшения качества отчетности о целях и результатах налогово-бюджетной политики. В настоящее время заинтересованные стороны не могут с легкостью увидеть бюджетные правила и результаты в соотнесении с ними. Указы 2013 и 2016 годов, возможно, не являются широко известными и ссылки на них в легкодоступной форме на веб-сайтах Министерства национальной экономики (МНЭ) и Министерства финансов (МФ), в частности, на английском языке отсутствуют. Отчет «Прогноз социально-экономического развития» (ПСЭР), прилагаемый к бюджетной документации, представляемой в Парламент, является надлежащим документом, но в нем не содержится

четкой информации о бюджетных правилах и результатах, в частности, для читателей, не знакомых с этими правилами.

- Следует повысить качество ПСЭР и на систематизированной основе разъяснять в нем переменные, целевые показатели которых устанавливаются бюджетными правилами, результаты в соотношении с правилами и факторы, сказавшиеся на результатах, и показывать, что предложенные годовые и среднесрочные бюджеты соответствуют правилам. Аналогичным образом, в пояснительных записках, прилагаемых к представляемой бюджетной документации и годовым отчетам об исполнении бюджета, не сообщается необходимая информация о бюджетных правилах. В бюджетной документации и годовых отчетах об исполнении бюджета должна быть представлена информация о том, согласуются ли результаты исполнения соответствующих бюджетных переменных, целевые показатели которых устанавливаются бюджетными правилами, с целевыми показателями и лимитами¹⁵.

33. Должны быть указаны механизмы корректировки для устранения отклонений от правил. Они устанавливаются законодательством, и ими предписываются меры, которые должны быть приняты в случаях, когда результаты исполнения бюджета не соответствуют бюджетным правилам. Некоторые основы опираются на подробные (или автоматические) механизмы корректировки, в других приняты в большей мере процедурные подходы (см. примеры стран в приложении 4).

34. Наличие достоверных бюджетных данных, которые подлежат результативной внешней проверке, имеет важное значение для прозрачности в налогово-бюджетной сфере, в частности, прозрачности базирующихся на правилах систем. Полезно было бы повысить качество финансовой отчетности органов государственного управления для надлежащего содействия бюджетному регулированию и внешней проверке. Соблюдение числовых и процедурных бюджетных правил должно подвергаться непрерывному мониторингу. Это включает внешний аудит финансовой отчетности и бюджетных счетов органов государственного управления и удостоверение законного соблюдения законодательства о бюджетных правилах. Что касается достоверности данных, СК должен быть обязан по закону проводить анализ достоверности данных учета и давать официальные заключения относительно соответствия обязательных годовых отчетов системы бюджетных правил применимым руководящим указаниям в отношении учета и отчетности. СК должен оценивать соблюдение органами государственного управления официальных бюджетных правил и давать заключение о том, соблюдены ли правила.

35. Может быть изучена потенциальная роль бюджетного управления парламента (БУП). Такое управление могло бы, например, проводить регулярные оценки

¹⁵ Полезно было бы представлять ПСЭР, пояснительные записки и прочие соответствующие материалы на английском языке для международной аудитории.

макроэкономических и бюджетных прогнозов, обзоры налогово-бюджетной политики и анализ соблюдения бюджетных правил. Так, БУП существуют в Грузии и Армении.

Реформы управления государственными финансами

36. В своей ТП МВФ подчеркивает, что важнейшее значение для успеха бюджетных правил имеет удовлетворение предпосылкам в области УГФ. Действительно, базирующаяся на правилах система «поднимает планку» относительно требуемой прочности институтов УГФ ввиду потенциальных издержек, связанных с репутацией, и финансовых издержек, которые может повлечь за собой несоблюдение правил (Corbacho, Ter-Minassian, 2013). В приложении 5 излагаются важные требования в области УГФ для результативности бюджетных правил. В данном документе не проводится тщательная оценка системы УГФ Казахстана и ее возможности в полной мере результативно поддерживать систему бюджетных правил, а лишь предоставляются отдельные конкретные рекомендации относительно УГФ. Важно при поддержке ТП МВФ провести полную оценку и указать приоритетные задачи реформ и основные области УГФ, которые требуют совершенствования.

Комплексные стратегии реформ, их осуществление и информирование о них

37. Официальным органам следует тщательно и полностью рассмотреть варианты. Изменение систем правил и повышение качества бюджетной основы является сложной задачей, касается многих параметров и требует проведения серьезной подготовительной работы с целью привести Казахстан в соответствие с оптимальной практикой. Также целесообразно было бы в течение переходного периода опробовать новые системы на внутренней основе и внести необходимые корректировки, после чего внедрить их официально.

38. Целесообразно провести реформы системы бюджетных правил на основе комплексной стратегии, а не постепенного или фрагментарного подхода. Как показывает международный опыт, постепенные реформы часто делают системы правил более сложными на практике, тогда как в Казахстане изменения должны быть направлены на упрощение и повышение результативности. Рекомендуется осуществить комплексную стратегию, обеспечивающую в том числе внутреннюю согласованность правил.

39. Чтобы не допустить ситуации, когда изменения в бюджетных правилах могут быть истолкованы как ослабление бюджетной основы, важно принять результативную информационную стратегию. Например, органы государственного управления могли бы вновь подтвердить свою приверженность бюджетной дисциплине. Они могли бы демонстрировать четкий и простой тезис относительно целей и важнейших характеристик перестроенной бюджетной основы. В этом тезисе можно было бы сделать акцент на пользе, которую принесет новая система (например, повышении бюджетной дисциплины, сдерживании потребностей в расходах, большей предсказуемости и возможности решать проблемы, связанные с шоками, и уменьшении уязвимости), и элементах существующей системы, которые сохранены. В этой стратегии следует избегать раздробленности

информационной работы и сосредоточить внимание на аудитории и информационных средствах.

40. Встраивание усовершенствованной системы бюджетных правил в правовую основу, которая подлежит рассмотрению и утверждению парламентом, усилит ее обязательный характер и повысит доверие к ней. Пока бюджетные целевые показатели устанавливаются указами президента. В эти указы неоднократно вносились поправки, и они могут быть внесены снова. Бюджетные правила должны быть установлены таким образом, чтобы обеспечивалось более высокое качество их выполнения и они служили четкими долгосрочными указаниями относительно налогово-бюджетной политики. Как показывает международный опыт, основная часть национальных бюджетных правил в мире закреплена в законодательных нормах; в некоторых странах бюджетные правила встроены в законодательство более высокого уровня или конституцию (Lledó et al., 2017). Поэтому следует рассмотреть возможность встроить бюджетные правила наряду с мониторингом, представлением отчетности, внешней проверкой, а также механизмами гибкости и обеспечения правовой санкцией в правовую основу, которая рассматривается и утверждается парламентом.

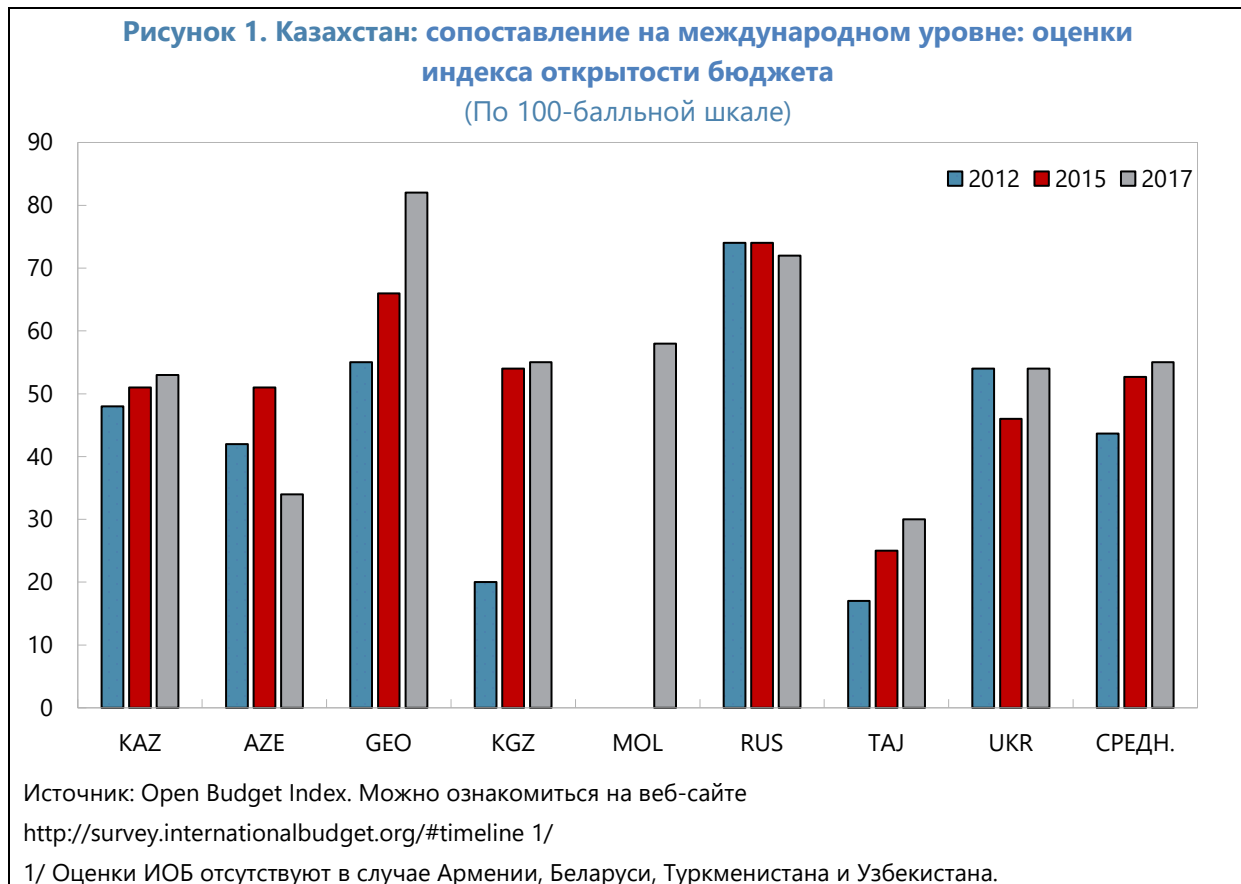
С. Отдельные вопросы прозрачности в налогово-бюджетной сфере

41. Прозрачность в налогово-бюджетной сфере играет важнейшую роль в базирующейся на правилах основе. Парламент, граждане и рынки должны быть обеспечены точной и достоверной информацией об изменениях в налогово-бюджетной сфере в рамках бюджетных правил, в частности, чтобы повысить подотчетность органов государственного управления в отношении бюджетного регулирования. Поэтому желательно провести комплексный обзор прозрачности в налогово-бюджетной сфере Казахстана, в идеальном варианте в связи с ОПНС МВФ, после чего внедрить усовершенствованную базирующуюся на правилах основу.

42. В данном разделе представлены предварительная оценка отдельных вопросов прозрачности в налогово-бюджетной сфере и рекомендации относительно них. Это делается по основным компонентам: бюджетная отчетность, бюджетное прогнозирование и бюджетирование, анализ фискальных рисков и управление ими, прозрачность НФРК. Этот раздел не охватывает всех параметров прозрачности, требующих анализа, и в нем не рассматриваются в полной мере охватываемые области. Полная оценка будет проведена и конкретные рекомендации будут предоставлены в ОПНС.

43. В последние годы Казахстан достиг успехов в повышении прозрачности в своей налогово-бюджетной сфере. Так, ПСЭР, прилагаемый к представляемой бюджетной документации, постепенно расширяется за счет включения дополнительной информации и анализа; публикуются пояснительные записки к представляемой бюджетной документации и отчеты об исполнении бюджета; составляются бюджеты для граждан.

44. При этом совершенствование бюджетной основы должно включать принятие широких мер по повышению прозрачности в налогово-бюджетной сфере. В индексе открытости бюджета — независимом сравнительном показателе прозрачности бюджета центрального правительства — Казахстан находится примерно посередине среди других аналогичных стран этого региона, и последние несколько лет успехи, по средним оценкам, являются умеренными (рис. 1).



Отдельные вопросы бюджетной отчетности

45. Следует расширить институциональный охват бюджетных отчетов. В настоящее время бюджетная отчетность страны ограничивается консолидированным бюджетом и его компонентами¹⁶. Официальным органам следует уточнить границу между сектором государственного управления, остальным государственным сектором и частным сектором и расширить институциональный охват бюджетных отчетов. Согласно Оценке государственных

¹⁶ Официальные органы представляют в МВФ данные статистики государственных финансов (СГФ) о бюджетных организациях центрального правительства, бюджетных организациях местных органов управления, НФРК и Государственном фонде социального обеспечения. Институциональный охват отчетности СГФ расширяется за счет включения Фонда обязательного медицинского страхования в подсектор «Фонды социального обеспечения» в СГФ 2018 года. Фонд проблемных кредитов, как ожидается, будет включен в 2020 году.

расходов и финансовой подотчетности (ОГРФП), основанной на доступной информации, в 2017 году расходы за пределами бюджетных отчетов могли составлять эквивалент почти 11 процентов расходов республиканского бюджета, или 2,25 процента ВВП (PEFA, 2018).

46. Высокоприоритетным вопросом является надлежащая секторизация институциональных единиц государственного сектора. Определенные внебюджетные институциональные единицы и государственные предприятия необходимо правильно отнести к сектору государственного управления или, исходя из их экономического характера, в качестве государственных корпораций к нефинансовому государственному сектору с применением критериев РСГФ 2014 года.

- Секторизация позволит расширить охват сектора государственного управления за счет включения нерыночных нефинансовых государственных предприятий. Это необходимо для представления более полной картины деятельности органов государственного управления. Некоторые существующие государственные предприятия могут подпадать под определение внебюджетной институциональной единицы сектора государственного управления. Если эти организации будут отнесены к правильной категории, они будут оказывать воздействие на налогово-бюджетную статистику, форму представления бюджета, правовой статус (организационно-правовая форма, целесообразная в случае коммерческой организации, может быть нецелесообразной в случае некоммерческой организации), механизмы управления, учет и отчетность (на отдельные финансовые отчеты некоммерческих организаций должно распространяться действие стандартов государственного сектора, а не стандартов частного сектора) и охват деятельности казначейства.
- Эта процедура требует межведомственного сотрудничества. Как рекомендуется ТП МВФ, приоритетной задачей должна быть классификация по секторам государственных унитарных предприятий, а также национальных холдинговых компаний и их дочерних предприятий.
- Если это необходимо, следует принять стандарты отчетности внебюджетных институциональных единиц и обеспечить их правовой санкцией с целью иметь возможность своевременно составлять бюджетные отчеты сектора государственного управления.

47. Официальным органам следует достичь успехов в согласовании бюджетной классификации с РСГФ 2014 года. Система бюджетной классификации была создана постановлением МФ 2014 года; на всех уровнях бюджетной системы действует единая бюджетная классификация. Однако бюджетная классификация в различных отношениях не согласуется с РСГФ 2014 года. Официальным органам рекомендуется с помощью МВФ привести систему классификации в соответствие с РСГФ 2014 года.

48. В бюджетной документации и бюджетных отчетах следует представлять больше информации о сальдо без учета нефти. Сальдо без учета нефти должно быть явно

определено в соответствии с рекомендациями МВФ, и его расчет из бюджетных счетов следует показывать в ПСЭР, бюджетной документации и бюджетных отчетах, предпочтительно в форме достаточно подробных расчетных таблиц. Этот важнейший показатель следует представлять и тщательно рассматривать, независимо от того, будет ли он целевым показателем бюджетных правил¹⁷.

49. Бюджетные расходы, представленные в соответствии с экономической классификацией, должны обнародоваться. Расходы в годовом бюджете и ССПБ, представляемых в парламент, приводятся в разрезе административной, функциональной и программной классификаций, но не экономической классификации. В отчетах об исполнении бюджета в течение года и годовых отчетах об исполнении бюджета расходы указываются в разрезе экономической классификации, но возможность сопоставления с первоначальным бюджетом отсутствует. Желательно включить экономическую классификацию в бюджеты и ССПБ.

50. Требуются улучшения в сводном финансовом отчете о бюджете. Отчет для парламента об исполнении бюджета на 2018 год впервые включал пилотный сводный финансовый отчет о республиканском бюджете. СК планирует провести аудит сводного финансового отчета об исполнении бюджета на 2019 год и представить в парламент официальное заключение. Важно продолжить работу по совершенствованию первого сводного финансового отчета — основополагающей статьи будущего сводного баланса государственного сектора.

51. Следует расширить охват статистики государственного долга. Органы государственного управления публикуют квартальную статистику долга органов государственного управления и государственного долга. Эта статистика охватывает долг центрального правительства, совокупный долг местных органов управления, долг НБК и гарантированный государством долг. Долг приводится в разрезе внешнего и внутреннего долга. Охват статистики долга следует расширить за счет включения долга внебюджетных институциональных единиц и государственных корпораций. Эта информация доступна для внутреннего пользования. Информация об активах и обязательствах основных национальных управляющих холдинговых компаний доступна в финансовых отчетах отдельных компаний, но статистика государственного долга государственного сектора не представляется.

- Многие страны-компараторы регулярно публикуют статистику долга государственного сектора. Так, Годовой отчет о государственном долге Перу включает данные о внешнем и внутреннем государственном долге в разрезе центрального правительства, субнациональных органов государственного управления и государственных предприятий и обсуждение этого долга. В нем также представлены сведения о гарантиях и условных обязательствах, относящихся к государственно-частным партнерствам (ГЧП).

¹⁷ Нормализация по ВВП без учета нефти позволит избежать проблем, связанных с волатильностью цен на нефть и доходов и, таким образом, совокупного ВВП.

Отдельные вопросы бюджетного прогнозирования и бюджетирования

52. МНЭ по крайней мере ежегодно составляет прогнозы социально-экономического развития (ПСЭР). В ПСЭР указываются цели в области экономики и меры экономической политики на следующий пятилетний период и бюджетные цели на следующие три года. После утверждения ПСЭР правительством ПСЭР вместе с бюджетом (или дополнительным бюджетом) представляется в парламент. ПСЭР публикуется. В последние годы МНЭ расширяет охват вопросов и анализа, включаемых в ПСЭР.

53. ПСЭР включает скользящий пятилетний макроэкономический прогноз.

В прогнозе учитываются стратегические и программные документы, а также ежегодное послание президента об экономике и основных направлениях экономической политики. Прогноз включает пятилетние прогнозы ВВП, производства в разрезе секторов, цены на нефть, инфляции, денежно-кредитных показателей и показателей платежного баланса, государственного долга и долга органов государственного управления и социальных показателей.

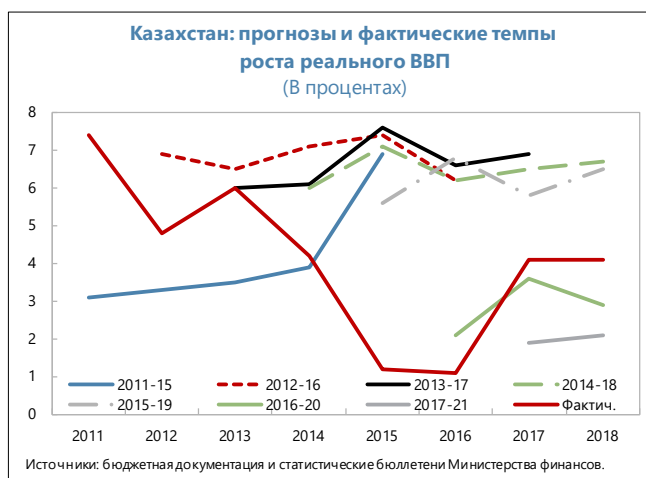
54. Прогноз темпов роста реального ВВП на год вперед, как кажется, является несмещенным.

Однако в 2011–2018 годах абсолютная средняя ошибка прогноза на год вперед составляла 2 процента (рис. «Казахстан: прогнозы и фактические темпы роста реального ВВП»).

Скорректированная с учетом весьма волатильной экономики Казахстана, абсолютная ошибка прогноза выше, чем в европейских странах, но в целом аналогична таким странам, как Грузия,

Колумбия и Мексика. Во второй и третий годы прогноза рост зачастую завышается.

Изменчивость макроэкономических прогнозов в последние годы можно отчасти объяснить крупным непредвиденным шоком цен на нефть 2014–2015 годов и его последствиями.



55. Можно усовершенствовать форму представления и рассмотрение макроэкономических прогнозов в ПСЭР.

- Следует представлять и полностью рассматривать показатели важнейших макроэкономических и налогово-бюджетных переменных за последние несколько лет в качестве соответствующего контекста прогнозов. Полезно было бы включать в таблицы прогнозов результаты трех предыдущих лет, в том числе прогноз на прошлый год.
- И хотя основные предположения, которые лежат в основе прогнозов, в ПСЭР раскрываются, разъяснения к ним, в частности, описание важнейших факторов и

взаимосвязей, носят ограниченный характер. Раскрытие методов прогнозирования и большего объема информации о предположениях, сделанных при составлении прогнозов, может показать, что оценки основываются на заслуживающих доверия прогнозах макроэкономических изменений.

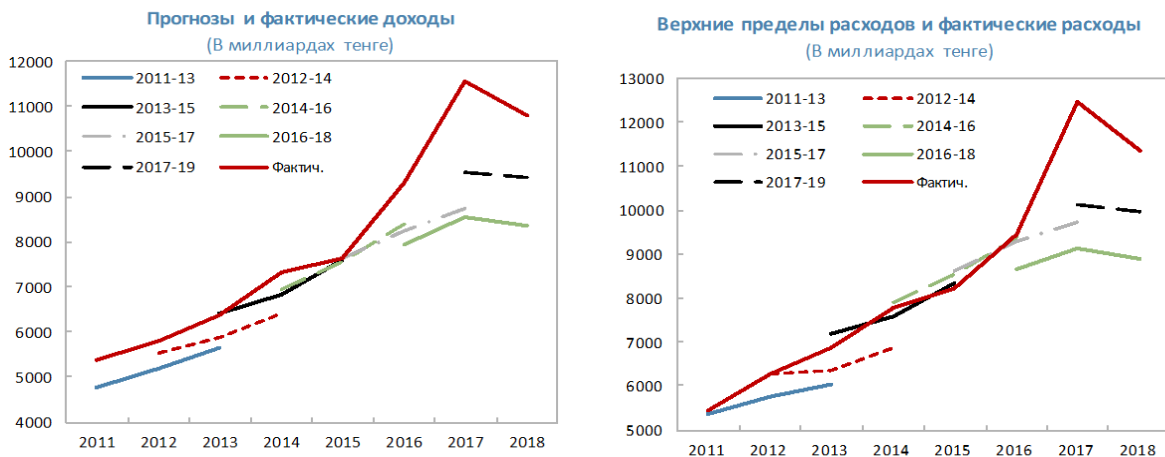
- Следует представлять и полностью рассматривать показатели важнейших макроэкономических и налогово-бюджетных переменных за последние несколько лет в качестве соответствующего контекста прогнозов. Полезно было бы включать в таблицы прогнозов результаты трех предыдущих лет, в том числе прогноз на прошлый год.
- В ПСЭР можно включить сопоставление с прочими внешними прогнозами. Макроэкономические прогнозы в отношении Казахстана составляются различными организациями, в частности, региональными и международными финансовыми организациями и рейтинговыми агентствами.

56. В Казахстане существуют ССПБ, которые включают параметры бюджета на бюджетный год и два последующих года. ССПБ представляются в момент представления в парламент бюджетной документации в отношении республиканского бюджета, местных бюджетов и НФРК, которые вместе составляют консолидированный бюджет. Верхние пределы расходов на два внешних года в ССПБ являются ориентировочными, а не имеющими обязательную силу обязательствами.

57. Доходы государственного бюджета часто занижаются. Как показывает опыт 2011–2018 годов, фактические доходы государственного бюджета в бюджетном году были выше в среднем на 1,4 процента ВВП по сравнению с первоначальным прогнозом и на 2,2 процента ВВП и 2,6 процента ВВП, соответственно, во втором и третьем годах ССПБ (рис. 3). Это не связано напрямую с обычным занижением цены на нефть в прогнозах (см. ниже), поскольку в краткосрочной перспективе бюджет огражден от волатильности доходов от нефти, которую поглощает НФРК.

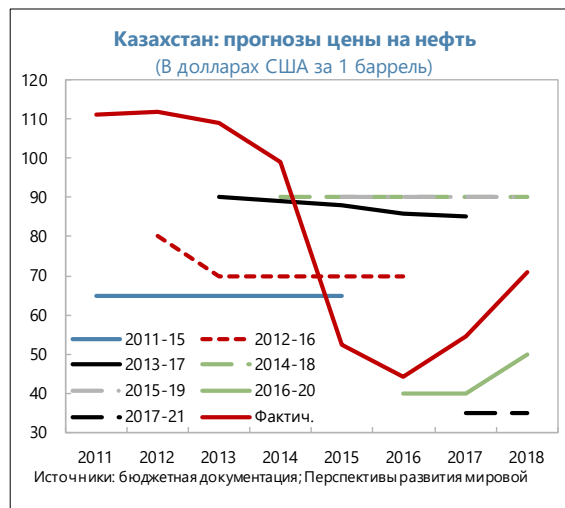
58. Расходы внешних лет ССПБ зачастую занижаются. Как показывает опыт 2011–2018 годов, фактические расходы государственного бюджета в среднем почти на 10 процентов выше первоначальной оценки относительно второго года и почти на 14 процентов выше первоначальной оценки относительно третьего года, или, соответственно, на 1,7 процента ВВП и 2,3 процента ВВП (рис. 2). Верхние пределы внешних лет регулярно корректируются в следующем бюджетном цикле. Крупные уточнения верхних пределов бюджетных расходов внешних лет ограничивают результативность верхних пределов в отношении установления пользующихся доверием и предсказуемых среднесрочных ограничений и их возможность сдерживать расходы. Внедрение базирующейся на правилах системы, рассматриваемой в предыдущем разделе, поможет укрепить среднесрочные верхние пределы расходов.

Рисунок 2. Казахстан: прогнозы доходов и верхние пределы расходов государственного бюджета в 2011–2018 годах



Источники: бюджетная документация и статистические бюллетени Министерства финансов.

59. Прогнозы цены на нефть намеренно являются консервативными. МНЭ использует различные источники информации из прогнозов международных агентств для составления пятилетнего прогноза цены на нефть Brent в ПСЭР и применяет тот или иной коэффициент дисконтирования для включения в прогнозы элемента защиты. Отчасти вследствие консервативного подхода в 2011–2018 годах средняя ошибка первоначального прогноза в бюджетном году составляла 24 процента (абсолютная средняя ошибка — 35 процентов). Во втором году прогноза ошибки прогнозов составляли, соответственно, 26 процентов и 53 процента (рисунок «Казахстан: прогнозы цен на нефть»).



60. Защиту от риска, связанного с ценой на нефть, следует стремиться обеспечить не искусственно низкими прогнозами цены на нефть по сравнению с текущими ожиданиями рынка, а путем осмотрительного бюджетирования и создания резервов на непредвиденные расходы. Практика «консервативного» прогнозирования цен на нефть может порождать неопределенность, когда парламент и экономические агенты, возможно, из опыта знают о существовании смещения в сторону занижения, но в отсутствие информации могут не знать его величины (см. ниже). Это может ослабить доверие к прогнозам, лежащим в основе бюджета, и, таким образом, самому консолидированному бюджету. Смещение в сторону занижения в прогнозах цен на нефть также может порождать потребность в

дополнительных бюджетах в случаях, когда фактические цены на нефть оказываются выше прогноза — явление, которое, скорее всего, будет иметь место ввиду этого смещения. В любом случае в краткосрочной перспективе НФРК ограждает бюджет от волатильности цен на нефть.

- Лучшим и более прозрачным способом защиты от риска, связанного с ценой на нефть, может быть осмотрительное планирование расходов, создание официальных или явных бюджетных резервов на непредвиденные расходы надлежащего размера и включение защитных марж: в частности, целевая среднесрочная налогово-бюджетная политика без учета нефти должна обеспечивать высокую вероятность того, что чистая стоимость финансовых активов органов государственного управления будет оставаться на уровне выше нижнего предела¹⁸. Развитые страны и регионы, такие как Австралия, Альберта (Канада) и Норвегия, используют для составления своих прогнозов цен на природные ресурсы рыночные прогнозы, курсы фьючерсов и анализ экспертов. Другие страны, практикующие применение искусственно низких прогнозов цен на нефть, часто вносят поправки в бюджеты или правила, подчеркивая, что они обеспечивают ограниченную дисциплину.

61. В ПСЭР должна представляться информация о прогнозах цен на нефть. В нем должны быть указаны применяемая методология составления прогнозов, используемые источники информации и внешние прогнозы, расчеты и примененный коэффициент дисконтирования. Например, в Мексике методология прогнозирования цены на нефть в бюджете предусмотрена законодательством, и в бюджетном документе, эквивалентном ПСЭР, представлена полная информация о расчетах, которые помогают составить прогнозы цены на нефть, а также величине коэффициента дисконтирования.

62. ПСЭР должны включать анализ расхождений с макроэкономическими и налогово-бюджетными прогнозами. Этот анализ уже проводится для внутреннего пользования. Он представляет собой одну из форм контроля качества, который помогает избежать возникновения периодических и системных ошибок в прогнозах, а также может повысить качество прогнозов и, благодаря этому, доверие к ним. Включение в ПСЭР согласования с четким разъяснением расхождений и их причин поможет заручиться доверием к предположениям и методологии прогнозов МНЭ и МФ. Так, Управление по вопросам бюджетной ответственности в Соединенном Королевстве представляет «Доклад об оценке прогнозов», в котором его прогнозы рассматриваются в соотнесении с последующими данными о результатах исполнения бюджета, и извлекаются уроки для дальнейших прогнозов; Австралия и Новая Зеландия также служат примерами стран, в которых приняты подходы, предусматривающие анализ расхождений между прогнозами и фактическими показателями.

¹⁸ Это аналогично установлению в других странах целевых показателей уровня долга ниже предусмотренного законодательством верхнего предела, с тем чтобы была высока вероятность того, что он останется на уровне ниже верхнего предела.

63. Полезно было бы включить в ПСЭР согласование прогнозов. Полезно было бы включить в ПСЭР и прочую бюджетную документацию разъяснения расхождений между последовательными прогнозами. Что изменилось по сравнению с предыдущим прогнозом? Это повысит доверие к прогнозам, лежащим в основе бюджета. В число примеров стран, публикующих согласования прогнозов, входят Румыния и Финляндия.

64. Внедрение усовершенствованной системы бюджетных правил должно тесно координироваться с проводимой работой по введению бюджетирования по методу начисления. Это касается, в частности, метода учета бюджетных агрегатов, используемых в бюджетных правилах. Поскольку прозрачность и точный учет имеют важное значение для успеха усовершенствованной базирующейся на правилах основы, обе реформы следует тесно координировать.

65. В годовой бюджет часто вносятся поправки в форме принятия одного или нескольких дополнительных бюджетов (ДБ). Так, в бюджет на 2019 год дважды вносились поправки в форме ДБ, которые увеличили расходы по сравнению с первоначальным бюджетом примерно на 1,5 процента ВВП. Лимит дефицита без учета нефти республиканского бюджета на 2019 год, предусмотренный указом 2016 года, поправкой в этот указ был повышен с 7,2 процента ВВП до диапазона от 7 процентов до 8,5 процента ВВП с целью адаптации к более высоким расходам. Бюджетным кодексом (статьей 107) предусматриваются условия представления ДБ, и их число ограничивается одним ДБ в год, но из этого принципа есть исключения, в частности, случаи, когда должны быть выполнены указания президента. Чрезмерное применение практики ДБ может сказаться на доверии к бюджету и предсказуемости налогово-бюджетной политики.

66. Основными причинами для принятия ДБ должны быть неожиданные макроэкономические изменения, новые чрезвычайные приоритетные задачи в области экономической политики и расходы, заложенные в среднесрочный бюджет, точная калькуляция которых при составлении годового бюджета невозможна. ДБ должны быть нечастыми, их объем должен быть ограниченным (обычно менее 3 процентов бюджета) и должен быть предписан заблаговременно. Надлежащей бюджетной практикой является проведение законодательным органом обязательного официального среднесрочного обзора исполнения бюджета, который может привести или не привести к принятию ДБ и использованию резерва на непредвиденные расходы бюджета. Ограничение уточнений бюджета разовыми уточнениями в середине года (при том что будет допускаться принятие ДБ в другое время в исключительных обстоятельствах) повысит прозрачность и подотчетность в налогово-бюджетной сфере. Создание нераспределенного резерва на непредвиденные расходы, который можно использовать для финансирования непредвиденных необходимых расходов без принятия ДБ, также является надлежащей практикой, которая может обеспечить соответствующую гибкость в ходе исполнения бюджета. В Казахстане бюджетные резервы, созданные в республиканских бюджетах на 2019 год и 2020 год, были эквивалентны 1–1,5 процента расходов, или 0,2–0,3 процента ВВП. Этот резерв может быть распределен постановлением правительства в ходе исполнения бюджета. Однако дополнительные

бюджеты, подобные дополнительным бюджетам в 2017 году и 2019 году, увеличили расходы на суммы больше этих величин.

Отдельные вопросы анализа фискальных рисков и управления ими

67. В такой богатой природными ресурсами стране, как Казахстан, необходима основа налогово-бюджетной политики, базирующаяся на оценке рисков. Хорошо спланированные бюджетные правила и бюджетные организации, которые опираются на анализ фискальных рисков, могут обеспечить долгосрочные указания относительно соответствующего курса налогово-бюджетной политики, надлежащего размера финансовых резервов и уровня сбережений благодаря доходам, полученным от природных ресурсов.

68. Управление фискальными рисками в Казахстане рассматривалось в одном из последних документов по отдельным вопросам (IMF, 2018a). Данный подраздел весьма выборочно дополнит информацию и анализ, которые содержатся в этом документе. Его внимание сосредоточено на макроэкономических рисках, анализе долгосрочной устойчивости бюджета и конкретных фискальных рисках, создаваемых государственными корпорациями и ГЧП.

69. Существование значительных фискальных рисков в Казахстане, в частности, связанных с финансовым сектором и государственными корпорациями, указывает на важность совершенствования их анализа, управления ими и раскрытия информации о них. Последнее десятилетие серьезные фискальные риски возникали часто и влекли за собой крупные издержки для бюджета. Так, по оценкам персонала МВФ, вливания государственных средств в банковский сектор в 2008–2014 годах составили более 5 процентов ВВП 2014 года. Поддержка банков с 2017 года составила еще 8 процентов ВВП. Поддержка в 2015 году компании «КазМунайГаз» для погашения внешнего долга была эквивалентна почти 2 процентам ВВП.

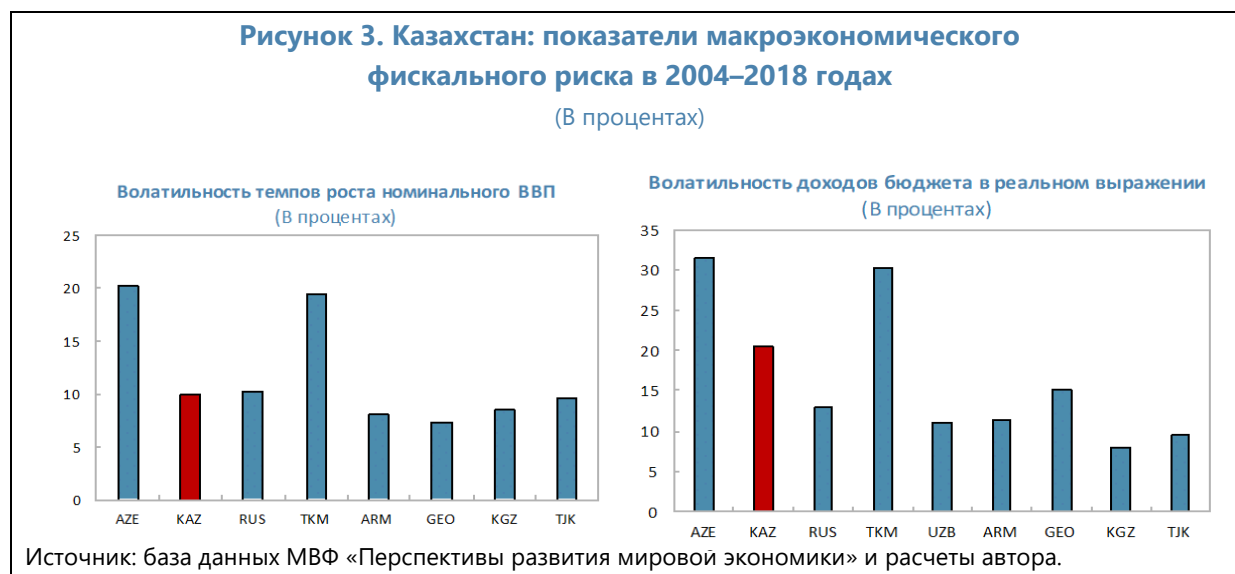
70. Планируется представлять в парламент отчет о фискальных рисках. Это намерение отмечается с удовлетворением. Оно требует поэтапного подхода, распределения, если это необходимо, обязанностей, связанных с управлением рисками и представлением отчетности о рисках, и значительной дальнейшей подготовительной работы, которая может быть поддержана ТП МВФ. Грузия, например, публикует оценку воздействия альтернативных макроэкономических сценариев и основных конкретных фискальных рисков на государственные финансы и вероятности их возникновения. Россия начала публиковать отчет о фискальных рисках.

71. Совершенствование анализа, количественной оценки фискальных рисков и раскрытия информации о них поможет повысить качество бюджетного регулирования и решать проблему потребностей в расходах Казахстана. Это расширит возможности налогово-бюджетной политики решать проблемы, связанные с потенциальными шоками и возникновением рисков, и повысит ее способность преодолевать их. Более того, общественный контроль, который имеет место при количественной оценке фискальных

рисков и раскрытии информации о них, может создать давление с целью обеспечить, чтобы они сдерживались и эффективно регулировались. В периоды подъемов давление с целью добиться проведения проциклической налогово-бюджетной политики может быть меньше, например, в случаях, когда существует четкий анализ того, что такая политика означает для уязвимости бюджета по отношению к шокам.

Макроэкономические риски

72. Экономика Казахстана является сравнительно волатильной по региональным стандартам, и волатильность доходов бюджета весьма высока. Макроэкономическая волатильность (оцениваемая в форме стандартного отклонения годового изменения в процентах номинального ВВП) аналогична волатильности в России. Она ниже, чем в Азербайджане и Туркменистане, но выше, чем в странах этого региона, которые не зависят в большой мере от экспорта нефти (рис. 3). Волатильность доходов консолидированного бюджета Казахстана является одной из наиболее высоких в регионе (рис. 3). Волатильность и неопределенность, связанные с доходами от нефти, создают значительные кратко- и среднесрочные риски.



73. Следует усовершенствовать анализ макроэкономических рисков в ПСЭР и рассмотреть чувствительности прогнозов по отношению к шокам. В ПСЭР на 2020–2024 годы обозначены макроэкономические риски, вытекающие из цен на нефть, валютных курсов и внешнего спроса. Однако чувствительность рассматривается в весьма ограниченной степени, и единственное изменение, о котором кратко сообщается, относится к сальдо консолидированного бюджета в случаях, когда цена на нефть будет несколько выше, чем в рамках базисного сценария. Полезно было бы включить в ПСЭР более глубокое рассмотрение чувствительности бюджетных прогнозов по отношению к основным макроэкономическим предположениям. Работа, которая проводится внутри МНЭ, уже доступна. В число примеров

стран, публикующих результаты анализа чувствительности бюджетных прогнозов, входят Армения, Бразилия, Грузия, Колумбия, Литва, Перу и Филиппины.

- Полезно было бы рассматривать воздействие изменений таких переменных, как темпы роста реального ВВП, цена на нефть и снижение или повышение курса валюты, на базисные бюджетные прогнозы (доходов, расходов, сальдо, финансирования), активы НФРК и государственный долг. Потрясения для значений всех макроэкономических агрегатов могут основываться на их волатильности в прошлые периоды, одном стандартном отклонении или ошибках прогнозов прошлых периодов.

74. Анализ сценариев, который приводится в ПСЭР, также можно

усовершенствовать. В ПСЭР на 2020–2024 годы представлены три сценария (оптимистический, базисный и пессимистический), зависящие от мировой экономики, цены на нефть и мировых финансовых рынков. Кратко рассматриваются последствия этих сценариев для темпов роста ВВП, экспорта в 2024 году и активов НФРК в 2022 году, и в случае пессимистического сценария выводятся некоторые общие последствия для мер политики, но без количественной оценки. Никакие другие количественные показатели в случае альтернативных сценариев не представляются. МНЭ уже проводит анализ сценариев для внутреннего пользования. Более подробное указание воздействия разных сценариев будет служить дополнительной ценной информацией для директивных органов. Анализ сценариев представляется в бюджетной документации таких стран, как Грузия, Новая Зеландия и Перу.

- Форму представления и рассмотрение сценариев в ПСЭР можно расширить. В нем можно было бы представить количественную оценку и рассматривать последствия сценариев для бюджетных прогнозов, активов НФРК и государственного долга, а также основные каналы передачи воздействия и потенциальные корректировки мер политики.

75. Следует публиковать анализ устойчивости долговой ситуации (ДСА). ДСА уже проводится для внутреннего пользования МНЭ и МФ. Согласно Бюджетному кодексу, в ПСЭР должны быть представлены оценки устойчивости государственных финансов, и она в ограниченной степени рассматривается в этом документе. Следует публиковать более проработанный ДСА; его можно включить в ПСЭР или публиковать как отдельный годовой доклад с включением тезисов в ПСЭР. Полезно было бы включить в него описание текущей суммы долга и последних изменений; базисные среднесрочные макроэкономические и налогово-бюджетные сценарии; прогнозы в отношении долга; а также стресс-тесты, в частности, указать чувствительность долга по отношению к более высоким уровням дефицита бюджета. Многие страны регулярно публикуют ДСА.

76. Органам государственного управления полезно было бы публиковать свою стратегию управления долгом. Последняя стратегия управления долгом была включена в документ, совместно разработанный МНЭ, МФ и НБК на период 2013–2015 годов. В этом документе были указаны цели управления государственным долгом и возможные модели управления долгом; он включал оценки портфеля долговых обязательств центрального правительства и местных органов управления, и в нем был представлен обзор потенциальных

источников долга с учетом издержек и рисков наряду с прогнозами основных макроэкономических показателей и разделом об условных обязательствах. В настоящее время ведется подготовка обновленной стратегии.

Анализ долгосрочной устойчивости бюджета

77. Задача проведения анализа долгосрочной устойчивости бюджета (АДСУБ) становится более неотложной. Для рассмотрения с учетом всей информации перспектив государственных финансов, а также в качестве исходных данных при расчете бюджетных правил необходимы долгосрочные перспективы бюджета, как указано выше, ввиду все более серьезных вызовов, особенно по мере того, как Казахстан будет подвергаться значительным долгосрочным фискальным рискам. В число этих вызовов входят обезуглероживание; технологический прогресс в энергетике; дальнейшие издержки, связанные с выводом из эксплуатации мощностей нефтяного сектора; а также вызовы, связанные со старением населения, в частности, дальнейшая поддержка из бюджета пенсионной системы и увеличивающихся издержек на здравоохранение. В этом регионе АДСУБ представляют Армения и Россия.

- Так, по оценкам одного из последних исследований ЕБРР, значительное потенциальное воздействие на доходы бюджета Казахстана окажет долгосрочный «зеленый» сценарий перехода мира к «зеленой» глобальной экономике, глобальные выбросы углерода и потребление топлива в которой согласуются с достижением целей Парижского соглашения и Целей в области устойчивого развития (EBRD, 2018).

Государственные корпорации

78. Ввиду своих размера, сложности и связей с органами государственного управления квазигосударственный сектор является одним из основных источников фискальных рисков. Квазигосударственный сектор Казахстана, который, согласно определениям РСГФ 2014 года, включает государственные корпорации (ГК), является обширным. Неблагоприятные изменения доходов и расходов ГК могут оказывать воздействие на результаты исполнения бюджета и стоимость предприятий. Кроме того, ГК ведут значительную КФД от имени государства. На конец 2018 года внешний долг квазигосударственных организаций, которые, согласно данным, владеют основной частью внешнего долга, составлял почти 20 млрд долларов США, или примерно 11,5 процента ВВП.

79. Явные условные обязательства органов государственного управления находятся на низком уровне. непогашенная сумма государственных гарантий ограничивается законом о годовом бюджете; бюджетом на 2020 год устанавливается лимит на гарантии в размере 1,25 процента ВВП. На конец 2018 года долг, официально гарантированный государством, был эквивалентен 0,9 процента ВВП. Таким образом, явные гарантии не создают существенного фискального риска для органов государственного управления, хотя в будущем ситуация может измениться.

80. Большую обеспокоенность вызывают неявные условные обязательства органов государственного управления. Значительные фискальные риски возникают в результате неявного обязательства государства относительно оказания финансовой поддержки ГК в критической ситуации, как в 2015 году в случае компании «КазМунайГаз». Действительно, государству может быть трудно избежать ответственности за долги компаний и холдингов, которые сталкиваются с финансовыми трудностями, если в состав их правления входят государственные министры, их деятельность включает ведение КФД, предписанной государством (такой как предоставление субсидируемых услуг или ссуд заемщикам, которые возможно, не могут их погасить), и если они, возможно, сообщают информацию о своих связях с государством в качестве сигнала относительно своей кредитоспособности. Финансовые рынки и рейтинговые агентства по понятным причинам полагают, что за такими ГК и холдингами стоит государство¹⁹.

81. Выполнение КФД ГК представляет собой практику налогово-бюджетной политики, которую целесообразно пересмотреть. В связи с использованием ГК для проведения государственной политики, издержки которых частично компенсируются или не компенсируются из бюджета, возникают вопросы, касающиеся УГФ и прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Такая практика означает, что часть деятельности в налогово-бюджетной сфере находится вне контроля парламента, и эта проблема усугубляется отсутствием общедоступной информации. Кроме того, КФД не должны конкурировать за ограниченные государственные ресурсы в рамках бюджетного процесса. В период бюджетного стресса и в зависимости от обстоятельств они также могут быть защищены от бюджетной корректировки в большей мере, чем бюджетные расходы.

82. Возможны различные варианты рассмотрения квазифискальной деятельности (КФД). Оптимальным было бы включение КФД в полном объеме в бюджет (то есть «включение КФД в бюджет»). Это сделает бюджетные агрегаты более прозрачными и предсказуемыми и тем самым упростит применение базирующейся на правилах основы. Или же ее следует на прозрачной основе компенсировать из бюджета. Органы государственного управления должны предоставлять государственным корпорациям руководящие принципы в отношении оценки издержек, связанных с КФД, (не всегда очевидной) и обеспечения полного и своевременного возмещения благодаря бюджетным субсидиям и трансфертам²⁰. Как минимум должны регулярно представляться отчеты с указанием в них характера КФД и связанных с ней издержек. Эти меры, однако, не заменяют собой необходимой секторизации внебюджетных институциональных единиц, которая рассматривалась ранее.

83. Воздействие прозрачной компенсации КФД на бюджет может быть меньшим, чем представляется. В настоящее время КФД компенсируется непрозрачно и косвенно. Бюджет уже «оплачивает» издержки, связанные с КФД, отчасти в форме более низких

¹⁹ Например, присваивая в 2018 году кредитный рейтинг Ba1 одной из основных национальных холдинговых компаний, «КазАгро», агентство Moody's указало, что, как оно «полагает, правительство Казахстана окажет этой холдинговой компании финансовую поддержку, если это будет необходимо (...)».

²⁰ См. работу Ter-Minassian (2017).

дивидендов и прибыли, получаемых от государственных корпораций и НБК. Кроме того, внебюджетные организации, которые занимаются КФД, могут частично финансировать ее путем привлечения займов, вследствие чего возникают условные обязательства бюджета, или накопления меньшего объема финансовых активов, чем в противном случае, и использования капитала государственного сектора, который в дальнейшем потребует инвестиций, возможно, с предъявлением требований в отношении бюджета.

84. Последние меры ужесточили государственный контроль над привлечением займов национальными холдингами. Указом, изданным в 2017 году, предусмотрены процедуры координации внешних заимствований квазисуверенных организаций в пределах лимитов долга, установленных указом 2016 года. В частности, государство устанавливает годовые лимиты заимствований каждой национальной холдинговой компании; руководство холдинга, в свою очередь, распределяет имеющиеся возможности привлечения займов среди компаний холдинга.

85. Органы государственного управления не раскрывают агрегированной информации об операциях, финансовых показателях и финансовом положении ГК или о характере КФД и связанных с ними издержках. Отсутствие агрегированной информации о секторе ГК затрудняет проведение надлежащего и полного анализа налогово-бюджетной сферы. Вместе с тем все ГК по крайней мере ежегодно представляют отчетность в финансирующие их министерства, а также в МНЭ и Комитет государственного имущества и приватизации. МФ и МНЭ регулярно отслеживают финансы ГК, в частности, привлечение ими займов. Как показывает имеющаяся внутренняя информация, должна существовать возможность составлять и публиковать агрегированную информацию о секторе ГК.

86. Органам государственного управления следует публиковать по крайней мере годовые отчеты о совокупных показателях сектора ГК, в частности, оценки КФД, которая проводилась. В этом отчете должны указываться цель органов государственного управления в отношении каждой ГК (или по крайней мере более крупных ГК), а также основные показатели деятельности (ОПД). В нем следует представлять данные о секторе ГК в целом и в отношении ГК, подведомственных каждому профильному министерству, и включать в него статистику долга. В нем также должна сообщаться информация о финансовых связях органов государственного управления с ГК, в частности, о вливаниях капитала, субсидиях, ссудах, дивидендах и гарантиях.

- Во многих странах представляются годовые отчеты о мониторинге финансовых и операционных показателей ГК и создаваемых ими фискальных рисков (см. работу Allen, Alves, 2016). Так, в Армении представляется полугодовой отчет о мониторинге финансовых показателей ГК с агрегированными данными и данными на уровне компаний в случае большинства ГК. В годовые отчеты Грузии о финансовых показателях большинства ГК включаются агрегированные сводные показатели доходов и баланса ГК, составляющих примерно три четверти сектора ГК. В России проводится работа по ужесточению финансового надзора за ГК; статистика консолидированного сектора ГК ожидается в начале 2020-х годов.

87. Следует усовершенствовать анализ рисков, проводимый в отношении сектора ГК на центральном уровне. МНЭ следует, если это необходимо, повысить качество своего финансового надзора за ГК для обеспечения возможности регулярно проводить оценки показателей ГК и связанных с ними потенциальных рисков. Следует определить общие показатели рисков и применять их к ГК. ГК должны быть обязаны сообщать о своей КФД и осуществлять калькуляцию связанных с ней расходов согласно методологиям, указанным МНЭ.

Государственно-частные партнерства

88. Правовая и институциональная основа ГЧП включает закон «О концессиях» (2006 года), закон «О ГЧП» (2015 года) и нормативы. На практике возникают некоторые вопросы в отношении взаимодействия этих двух законов и сфер их применения. Ввиду проблем интерпретации и того, что они накладываются друг на друга, официальные органы работают над созданием единой комплексной правовой основы ГЧП.

89. Подготовка и рассмотрение проектов ГЧП проводятся при поддержке специальных организаций. ТОО «Kazakhstan Project Preparation Fund», дочерняя компания национальной управляющей холдинговой компании «Байтерек», оказывает поддержку государственным ведомствам в заказе проведения исследований, а также предоставляет техническую и финансовую помощь в связи с разработкой проектной документации проектов ГЧП. АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (КЦГЧП), действующий при МНЭ, оценивает проекты ГЧП, предложенные министерствами.

- Предложенные ГЧП должны подвергаться устойчивому процессу оценки, чтобы обеспечить достижение эффективности и надлежащее закрепление рисков за той стороной, которая может оптимально управлять ими. Проекты должны подвергаться оценкам фискальных рисков. Так, законодательством Колумбии предписывается проведение оценки рисков, создаваемых конкретными проектами, и оценки потенциальных будущих расходов, связанных с каждым предлагаемым контрактом, а также требуется представление данных о них в составе бюджетной документации.

90. Установлены лимиты на суммы обязательств ГЧП на центральном и местном уровнях и потоки обслуживания долга на местном уровне. Законом о годовом бюджете устанавливаются лимиты совокупных обязательств в рамках ГЧП на уровне республиканского бюджета. Бюджет на 2020 год, представленный в парламент, ограничивает эти обязательства 2,1 трлн тенге, или примерно 3 процентами ВВП. В случае местных бюджетов лимит на обязательства ГЧП составляет 20 процентов собственных доходов, а на основе потоков годовое обслуживание льготных обязательств ГЧП из местного бюджета ограничивается 10 процентами доходов в бюджетном году.

91. Осуществляется централизованный мониторинг ГЧП. Все контракты ГЧП должны быть зарегистрированы в Комитете казначейства МФ. Этому комитету поручено проверять, чтобы обязательства, связанные с будущими платежами, не превышали лимитов.

92. Совокупная стоимость контрактов ГЧП, подписанных к настоящему времени, эквивалентна примерно 2,5 процента ВВП. После принятия в 2015 году закона «О государственно-частном партнерстве» и в 2016 году нормативных актов о его исполнении в последние годы число заключаемых ГЧП быстро растет. Абсолютное большинство контрактов ГЧП (662 из 671) подписаны местными официальными органами, совокупная стоимость контрактов составляет 1,5 процента ВВП. Большинство этих контрактов относятся к областям социальной инфраструктуры, таким как дошкольное образование и здравоохранение. Заключено 9 ГЧП центрального уровня, стоимость контрактов которых составляет 1 процент ВВП.

93. Все большее значение приобретает включение информации об обязательствах ГЧП в статистику долга, бюджетную документацию и бюджетные отчеты. И хотя КЦГЧП ведет базу данных о проектах ГЧП и публикует агрегированные данные и подробную информацию о каждом конкретном проекте отдельно, явные обязательства ГЧП должны включаться в статистику государственного долга. Условные обязательства ГЧП следует раскрывать в бюджетной документации и отчете о будущих фискальных рисках. Будущие изменения указывают на важное значение раскрытия информации о явных и условных обязательствах ГЧП. В частности, в ПСЭР на 2020–2024 годы говорится о том, что для содействия ГЧП государство намерено обеспечить договорную защиту от валютного риска в рамках концессионных соглашений. Ввиду режима плавающего валютного курса и того, что Казахстан периодически подвергается крупным внешним шокам, предоставление гарантий в отношении валютного курса может повлечь за собой существенный риск для органов государственного управления.

- В бюджетной документации следует раскрывать информацию обо всех правах, обязательствах (в частности, договорных условных обязательствах) и прочих рисках в рамках контрактов ГЧП, а также ожидаемых годовых поступлениях и платежах на протяжении срока действия контрактов, чтобы обеспечить прозрачность механизмов ГЧП. Так, Чили публикует годовой отчет об условных обязательствах, в котором указываются гарантии доходов, предоставленные по концессионным соглашениям в отношении общественных сооружений; в нем показывается несколько показателей издержек и рисков, связанных с этими гарантиями.
- В среднесрочных бюджетах следует принимать во внимание потенциальные последствия ГЧП для государственных финансов.

94. Следует представлять больше информации о контрактах ГЧП. Контракты ГЧП должны публиковаться, возможно, с изъятиями того вида, который разрешен по законам о свободе доступа к информации, с тем чтобы наблюдающие органы могли их оценить (Irwin et al., 2018). Полезным вкладом в усовершенствованный подход в этой области могут служить руководящие принципы в отношении раскрытия информации о проектах, разработанные Институтом Всемирного банка (World Bank Institute, 2013). Контракты ГЧП публикуют местные юрисдикции Австралии, Бразилии и Канады, а также органы государственного управления Индии, Перу, Соединенного Королевства, Чили и Южной Африки.

НФРК: отдельные проблемы прозрачности

95. Механизмы управления и правила деятельности НФРК указаны в законодательстве. Фонд был учрежден в 2000 году указом президента. Фонд преследует цели стабилизации и сбережения средств. Председателем Совета по управлению НФРК является президент. Функции Совета по управлению определяются Бюджетным кодексом (статьей 25). Согласно постановлению правительства 2001 года, доверительным управляющим фонда, который отвечает за осуществление стратегии инвестирования активов фонда, является НБК. Последние практические правила НФРК в отношении трансфертов в бюджет были установлены указом 2016 года с внесенными поправками.

96. Инвестиционная стратегия НФРК публикуется. Перечень приемлемых финансовых инструментов, в которые допускается осуществление инвестиций фондом, приводится в постановлении правительства. Направления инвестиций утверждаются правлением НБК и публикуются; последний раз в них вносились изменения в 2019 году.

97. Валютный портфель фонда включает два подпортфеля.

- Стабилизационный портфель направлен на поддержание достаточного уровня ликвидности в фонде. Его предел составляет 10 млрд долларов США, и он должен храниться в ликвидных активах (инструментах денежного рынка и ценных бумагах с фиксированным доходом). На конец 2018 года стабилизационный портфель составлял 9,2 млрд долларов США, или 16 процентов валютного портфеля.
- Сберегательный портфель направлен на сбережение средств для будущих поколений и обеспечение долгосрочной прибыли, подверженной максимальным уровням риска. До недавнего времени стратегическое распределение активов в сберегательном портфеле включало облигации (80 процентов, для инвестиций в суверенные облигации и высококачественные корпоративные облигации) и акции (20 процентов). Указом 2016 года предписывалось постепенно изменить стратегическое распределение сберегательного портфеля и достигнуть распределения 60 процентов в облигации и 35 процентов в акции, а также обеспечить инвестирование до 5 процентов портфеля в альтернативные инструменты, такие как частный инвестиционный капитал. Впоследствии внесением поправки распределение в акции было уменьшено до 30 процентов с целью создать возможность инвестировать до 5 процентов портфеля в золото. Переход начался в 2017 году, намеченное распределение должно было быть достигнуто в последующие 3–5 лет. На конец 2018 года сберегательный портфель составлял 48,8 млрд долларов США, или 84 процента валютного портфеля.

98. НФРК является держателем остаточного внутреннего портфеля. Этот портфель был сформирован в период, когда фонду было разрешено осуществлять внебюджетные расходы и кредитование, ориентированные на меры политики, до 2017 года. В него входят

облигации, выпущенные национальными управляющими холдинговыми компаниями. Национальный Банк не управляет активно этим портфелем.

99. Информацию о НФРК можно получить в МФ, НБК и правительстве. Месячные и годовые счета, а также краткий сводный годовой отчет фонда публикуются МФ. В годовом отчете НБК есть раздел об управлении активами НФРК, который включает сводную информацию об инвестиционных целях, назначении стабилизационного и сберегательного портфелей, совокупной рыночной стоимости активов и стоимости подпортфелей, годовой и кумулятивной прибыли с момента создания НФРК и сопоставлении прибыли по подпортфелям с прибылью по контрольным портфелям. С законодательством и нормативами можно ознакомиться на веб-сайтах МФ, НБК и правительства. Годовая финансовая отчетность проходит внешний аудит, который проводится международными аудиторскими компаниями, отобранными на конкурсной основе, но не публикуется.

100. Целесообразно было бы представлять полные квартальные и годовые отчеты по принципу «единого окна» о деятельности и финансах фонда и обеспечить фонд специализированным веб-сайтом. Это решило бы проблему, с которой сталкиваются наблюдающие органы, вынужденные искать информацию о фонде в различных местах, и обеспечило бы представление большей информации, чем в настоящее время. Многие фонды ресурсов регулярно публикуют полные отчеты, к которым прилагается финансовая отчетность, проверенная аудиторами, и имеют специализированные веб-сайты. В число примеров входят фонды Австралии, Азербайджана, Альберты (Канада), Аляски (США), Мексики, Норвегии, Панамы, Тимора-Лешти, Тринидада и Тобаго, Чили.

- В отчетах могла бы представляться информация об управлении фондом, его прозрачности и подотчетности (со ссылками на соответствующее законодательство, нормативы и межведомственные соглашения); руководстве фонда и правилах его деятельности. Регулярное представление такой информации особенно полезно для новых читателей. Отчеты могли бы включать описательную часть о национальной экономике и фонде; доходах и расходах фонда; его инвестиционной стратегии и результатах; инвестиционном портфеле, в том числе в разрезе различных классов активов; прибыли на портфель и сопоставлениях с целевыми ориентирами; структуре рисков фонда и управлении рисками; а также бюджете фонда и его исполнении. К годовым отчетам должны прилагаться финансовая отчетность, проверенная внешними аудиторами, и аудиторские заключения.
- На специализированном веб-сайте могли бы содержаться законы, указы, нормативы, руководящие принципы, соглашения об управлении и кодексы поведения; месячные счета; а также квартальные и годовые отчеты и финансовая отчетность.

D. Дальнейшие шаги

101. Для определения последовательности и приоритетности реформ бюджетной основы будет целесообразно воспользоваться ТП МВФ. Вначале официальные органы могли бы сосредоточить внимание на указании целей, которые они желают осуществить, в

отношении которых возможны компромиссные решения, и недостатков существующей основы, которые они хотят устранить; рассмотрении вариантов построения усовершенствованных бюджетных правил и механизмов гибкости и обеспечения правовой санкцией, на которые они будут опираться; достижении консенсуса на международном уровне и дальнейшем повышении прозрачности в налогово-бюджетной сфере с использованием уже проводимой работы.

102. Рекомендуется провести при использовании ТП полный обзор прозрачности в налогово-бюджетной сфере и УГФ, а также внести первоочередные улучшения, после чего внедрить усовершенствованную базирующуюся на правилах бюджетную основу.

Такая последовательность имеет важное значение, поскольку прозрачность играет ключевую роль в базирующейся на правилах бюджетной основе. В краткосрочной перспективе по итогам этой первоначальной оценки можно предпринять ряд шагов по повышению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (в некоторых случаях уже проделана внутренняя работа и информация доступна):

- повышение качества отчетности о бюджетных правилах;
- расширение охвата ПСЭР и предоставление более обширных информации и анализа;
- достижение успехов в области надлежащей секторизации внебюджетных институциональных единиц. Эта работа должна быть высокоприоритетной; секторизация необходима для того, чтобы обеспечить более полную картину государственных финансов и расширить институциональный охват бюджетных правил;
- расширение охвата публикуемой статистики государственного долга;
- разработка стратегии решения проблем, связанных с КФД;
- планирование при использовании ТП МВФ стратегии и распределение обязанностей по представлению отчета о фискальных рисках;
- достижение успехов в публикации периодического отчета о ГК, прежде всего крупнейших ГК;
- распределение институциональных обязанностей и составление графика представления комплексного периодического отчета о НФРК; публикация финансовой отчетности, прошедшей аудит; и создание специализированного веб-сайта фонда.

Е. Вывод

103. Выполнение рекомендаций данного документа принесет различную пользу.

Усовершенствованная базирующаяся на правилах система с более высоким уровнем прозрачности в налогово-бюджетной сфере и сопутствующими мерами в области УГФ, подкрепляемая твердой политической волей, поможет укрепить бюджетную дисциплину, повысить предсказуемость, результативнее определять курс среднесрочной налогово-бюджетной политики и уделять больше внимания фискальным рискам. Она также поможет сдерживать потребности в расходах и результативнее, чем в настоящее время, решать

проблему смещения в сторону дефицита, способствуя тем самым улучшению результатов исполнения бюджета. Для усилий официальных органов полезными были бы ОПНС МВФ и ТП в области УГФ, а также бюджетной основы и бюджетных правил.

Приложение I. Преимущества и недостатки правил в отношении первичного сальдо без учета нефти и правил в отношении расходов

Правила в отношении первичного сальдо без учета нефти

Правило в отношении ПСБН может быть определено в номинальном выражении (что имеет место нечасто) или как доля ВВП или (что предпочтительно) ВВП без учета нефти, который является менее волатильным, чем совокупный ВВП. Целевое ПСБН должно быть трансформировано в верхний предел ПСБН, указанный в номинальном выражении. Этот номинальный верхний предел, вместе с номинальными прогнозами доходов без учета нефти, позволяет определить номинальный верхний предел расходов, который служит имеющим обязательную силу указанием для процесса планирования годового бюджета.

Преимущества

- Определение налогово-бюджетной политики на основе ПСБН помогает изолировать ее от волатильных доходов от природных ресурсов и разорвать связь между расходами и этими доходами.
- ПСБН является целесообразным представительным показателем вливания доходов от нефти в экономику.
- Благодаря исключению доходов от нефти и процентов ПСБН в основном находится под контролем государства.
- ПСБН является надежным показателем направленности налогово-бюджетной политики.
- ПСБН напрямую связано с анализом средне- и долгосрочной устойчивости бюджета.

Недостатки

- ПСБН может быть проциклическим, особенно если доходы без учета нефти тесно коррелируют с доходами от нефти.
- Стимулы к внебюджетным операциям и «творческому подходу» к учету.
- Может быть уязвимым по отношению к политической экономии расходов в периоды подъемов, связанных с природными ресурсами.

Правила в отношении расходов

Правила в отношении расходов могут быть выражены в номинальных уровнях или в (номинальных или реальных) темпах роста или как доля (фактического или потенциального) ВВП или (фактического или потенциального) ВВП без учета нефти. Может быть установлен целевой показатель совокупных, первичных или текущих расходов. У этого правила могут быть корректирующие коэффициенты с учетом структурных мер в отношении доходов без учета нефти. У каждого из этих вариантов (определения и экономического охвата правила, а также корректирующих коэффициентов) имеются преимущества и недостатки. Независимо от методологии, правило в отношении расходов должно быть трансформировано в верхний предел расходов, указанный в номинальном выражении, который, в свою очередь, служит имеющим обязательную силу указанием для процесса планирования годового бюджета.

Преимущества

- Напрямую решают проблему потребностей в расходах — имеет особенно важное значение в периоды подъемов, когда доходы могут быть весьма динамичными.
- Четкие практические указания.
- Сравнительно просто внедрить, легко отслеживать.
- Функция стабилизации экономики (не нужно корректировать с учетом спадов доходов).
- Целесообразный второй оптимум после структурных бюджетных правил в случаях, когда потенциал является ограниченным или цикл не определен явно.
- Могут помочь достигнуть размера целей органов государственного управления.
- Могут создать стимулы к определению приоритетности и обеспечению эффективности расходов.
- Снижение волатильности расходов.

Недостатки

- Отсутствует прямая связь с устойчивостью долговой ситуации—доходы не сдерживаются. Поэтому зачастую сочетаются с правилом в отношении долга или бюджетного сальдо.
- В принципе отсутствуют возможности для стимулов к дискреционным расходам в периоды спадов, но в периоды серьезных спадов могут использоваться оговорки об освобождении.

- Правильно ли «зафиксирован» уровень расходов? Это можно рассматривать в ходе периодических обзоров.
- Трудно осуществлять в экономических условиях, связанных со значительными структурными изменениями.
- Несовместимы с выделением целевым назначением крупных объемов доходов и нормами минимальных расходов.
- Стимулы к налоговым расходам.
- Как в случае правил в отношении в ПСБН, стимулы к внебюджетным операциям и «творческому подходу» к учету.
- Как в случае правил в отношении в ПСБН, могут быть уязвимыми по отношению к политической экономии расходов в периоды подъемов, связанных с природными ресурсами.

Приложение II. Целевые показатели бюджетных правил в странах, добывающих природные ресурсы

Построение бюджетных правил является весьма различным в разных странах, добывающих природные ресурсы. Некоторые страны устанавливают целевой показатель какого-либо одного бюджетного индикатора, но многие другие устанавливают целевые показатели двух и более индикаторов. В настоящее время указанными странами устанавливаются целевые показатели следующих бюджетных индикаторов или различных комбинаций бюджетных индикаторов.

Системы бюджетных правил с агрегатом бюджетного сальдо

- **Общее сальдо:** Нигерия
- **Общее сальдо и долг:** Индонезия, Нигер (критерии конвергенции Западноафриканского экономического и валютного союза), Папуа-Новая Гвинея, критерии конвергенции Восточноафриканского валютного союза (будущие добывающие страны Кения, Танзания, Уганда; долг, выраженный в приведенной стоимости (ПС)).
- **Общее сальдо и расходы:** Мексика (охватывается лишь часть расходов).
- **Общее сальдо, долг и расходы:** Перу (также публикуется структурное сальдо в информационных целях).
- **Общее сальдо с корректировкой с учетом доходов от природных ресурсов и долг:** критерии конвергенции в налогово-бюджетной сфере Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (Габон, Камерун, Республика Конго, Чад, Экваториальная Гвинея). В Экваториальной Гвинее также действует национальное правило в отношении текущих расходов.
- **Общее сальдо с корректировкой с учетом цен на природные ресурсы, долг и расходы:** Монголия
- **Структурное сальдо с корректировкой с учетом цен на природные ресурсы:** Колумбия, Чили
- **Первичное сальдо по фиксированной контрольной цене на природные ресурсы:** Россия
- **Первичное сальдо без учета природных ресурсов и расходы:** Азербайджан
- **Текущее первичное сальдо без учета природных ресурсов и долг:** Ботсвана (для внедрения в будущем)
- **Структурное первичное сальдо без учета природных ресурсов:** Норвегия

Системы бюджетных правил без агрегата бюджетного сальдо

- **Расходы:** Австралия
- **Расходы (целевой показатель) и долг:** Ботсвана (с нижним пределом расходов на цели развития)
- **Текущие расходы и долг:** Эквадор (охватывается лишь часть расходов), Малайзия
- **Долг:** Кыргызская Республика

Приложение III. Оговорки об освобождении: примеры стран

Бразилия (с 2000 года): Темпы роста реального ВВП на уровне ниже 1 процента в течение четырех кварталов и стихийное бедствие, но может быть применена только с одобрения Национального конгресса.

Германия (с 2010 года): Стихийные бедствия или необычная чрезвычайная ситуация, которые находятся вне контроля государства и оказывают серьезное воздействие на финансовое положение органов государственного управления. Для инициирования оговорки об освобождении требуется абсолютное большинство парламента. Парламент должен утвердить план погашения долга с указанием сроков, чтобы уменьшить накопленное отклонение. До 2010 года оговорка об освобождении в случае «искажения макроэкономического равновесия».

Государства — члены ЕС/зона евро (с 2005 года): Процедура в случае чрезмерного дефицита не может быть начата, если лимит дефицита на уровне 3 процентов превышает лишь временно и на исключительной основе, а дефицит приближен к лимиту дефицита (должны применяться оба условия). В случае неблагоприятных изменений в экономике крайние сроки корректировки чрезмерного дефицита могут быть продлены.

ЗАЭВС (с 2000 года): Временный явный недостаток реального ВВП (по крайней мере на 3 процентных пункта ниже среднего за три предыдущих года) и доходов бюджета (по крайней мере на 10 процентных пунктов ниже среднего за три предыдущих года).

Испания (с 2002 года): В случае стихийных бедствий, исключительного замедления темпов роста экономики исключительные дефициты бюджета сопровождаются среднесрочным финансовым планом исправления этой ситуации в следующие 3 года (должен быть утвержден большинством голосов парламента).

Колумбия (с 2011 года): В случае чрезвычайных событий, ставящих под угрозу макроэкономическую стабильность страны, обеспечение соблюдения бюджетного правила может быть временно приостановлено при получении положительного заключения КОНФИС (внутреннего совета по налогово-бюджетным вопросам, возглавляемого министром финансов).

Маврикий (с 2008 года): Временные отклонения в случае чрезвычайных ситуаций и крупных проектов государственных инвестиций.

Мексика (с 2006 года): В случаях, когда доходы без учета нефти находятся на уровне ниже их потенциала из-за отрицательного разрыва между фактическим и потенциальным объемом производства, может иметь место дефицит, эквивалентный недостатку доходов.

Панама (с 2008 года): В случаях, когда темпы роста реального ВВП составляют менее 1 процента, верхний предел дефицита нефинансового государственного сектора может быть

смягчен до 3 процентов ВВП в первом году с последующим постепенным переходом в течение 3 лет к первоначальному верхнему пределу (на уровне 1 процента ВВП).

Перу (с 2000 года): В случае сокращения реального ВВП или других чрезвычайных ситуаций, объявленных Конгрессом по запросу исполнительной власти, верхний предел дефицита может быть смягчен до 2,5 процента ВВП. Исполнительная власть должна указать верхние пределы дефицита и расходов, которые должны применяться в период действия оговорки. И в том и в другом случаях является обязательной минимальная корректировка на 0,5 процента ВВП, до тех пор пока не будет достигнут верхний предел дефицита на уровне 1 процента.

Румыния (с 2010 года): В случае смены правительства новое правительство объявит, согласуется ли его программа со среднесрочными параметрами бюджета (ССПБ), и, если нет, Министерство финансов подготовит пересмотренные ССПБ, которые должны быть приняты парламентом и требуют рассмотрения Советом по бюджетным вопросам и представления его заключения.

Словакия (с 2012 года): Оговорки об освобождении в случае серьезной рецессии, оказания экстренной финансовой помощи банковской системе, стихийного бедствия и программ международных гарантий.

Швейцария (с 2003 года): Правительство может утвердить квалифицированным большинством бюджет, отклоняющийся от правила в отношении бюджетного сальдо (ПБС), в «исключительных обстоятельствах», которые определяются в законе «О бюджете» как стихийное бедствие, серьезная рецессия и изменения в методах учета.

Ямайка (с 2010 года): Целевые показатели могут быть превышены на основаниях национальной безопасности, национальной чрезвычайной ситуации или прочих таких исключительных основаниях, которые министр может указать в приказе, требующем наличия положительного решения.

Источник: IMF (2018b).

Приложение IV. Механизмы корректировки: примеры стран

В **ЕС** Бюджетным пактом предусматривается механизм автоматической корректировки. В случаях, когда структурное сальдо страны значительно отклоняется от среднесрочной цели или траектории корректировки в направлении нее, будет автоматически инициирован механизм корректировки этих отклонений. Также должно быть автоматически скорректировано кумулятивное воздействие отклонений на динамику государственного долга. Общие принципы в отношении характера, размера и сроков корректирующих мер, которые должны быть приняты, в том числе в исключительных обстоятельствах, определены Европейской комиссией.

В правила в отношении структурного бюджетного сальдо **Швейцарии и Германии** заложены механизмы автоматической корректировки, известные как «долговой тормоз». В обеих странах отклонения от правила в отношении структурного бюджетного сальдо (положительные или отрицательные) хранятся на условном счете. Если накопленное отклонение превышает порог, в установленные сроки должны быть внесены улучшения в структурное сальдо с целью устранить отклонение. Основными отличиями между этими двумя странами являются пороги (в Германии 1 процент ВВП согласно общему праву и 1,5 процента согласно конституции; в Швейцарии 6 процентов расходов) и тип отклонения, которое должно быть устранено. В Германии на условный счет поступают только те отклонения, которые возникли не вследствие ошибок в прогнозах темпов роста реального ВВП, а в Швейцарии учитываются все ошибки. Второй способ является более прозрачным, но предоставляет меньше гибкости относительно учета ошибок, которые находятся вне контроля государства. В Швейцарии избыточная сумма должна быть устранена в течение следующих трех годовых бюджетов. В Германии превышение должно быть снижено только в период экономического подъема, чтобы не допустить проциклического ужесточения, и может быть устранено путем принятия мер в отношении расходов и доходов.

Правилами в отношении долга **Польши и Словацкой Республики**, которыми устанавливается верхний предел отношения долга к ВВП на уровне 60 процентов, предусматриваются пороги, которые инициируют меры по недопущению несоблюдения правила. В Словацкой Республике, если отношение долга к ВВП достигает 50 процентов, министр финансов обязан разъяснить это увеличение парламенту и предложить меры по устранению его повышения. При 53 процентах ВВП кабинет министров должен принять пакет мер по урезанию долга и замораживанию заработной платы. При 55 процентах расходы должны быть автоматически сокращены на 3 процента, а бюджетные расходы в следующем году будут заморожены, за исключением совместного финансирования со средствами ЕС. При 57 процентах ВВП кабинет министров должен представить сбалансированный бюджет. В идеале последние стадии инициирования механизма не понадобятся, если ранее будут приняты результативные меры.

В **США** под секвестрацией понимаются автоматические сокращения расходов, которые имеют место в форме исключения финансирования некоторых (но не всех) правительственных программ в случаях, когда Конгресс принимает законодательство о годовых ассигнованиях,

превышающее установленные пределы расходов. Секвестрация зачастую имеет тот недостаток, что она создает смещение в соотношении с капитальными расходами — статью, которую легче всего быстро сократить, как показал опыт США 1990-х годов.

Источник: IMF (2018b).

Приложение V. Предпосылки в области управления государственными финансами для результативности бюджетных правил

Достаточный потенциал в области УГФ и прозрачность в налогово-бюджетной сфере являются важнейшими требованиями бюджетных правил ввиду издержек для доверия и репутации, связанных с неясными моментами в бюджетных правилах и их несоблюдением. Важнейшие требования в области УГФ, которые касаются всего бюджетного процесса, включают следующее:

- Разработка годовых бюджетов и среднесрочных параметров бюджета на основе подробных целей налогово-бюджетной политики в соответствии с правилом.
- Возможность прогнозировать доходы и эндогенный компонент расходов (или базисные оценки) и составлять реалистичный план финансирования.
- Процесс утверждения парламентом, не допускающий внесения поправок, не согласующихся с бюджетным правилом.
- Возможность обеспечить соответствующее исполнение бюджета, в частности, результативные механизмы контроля над расходами, и возможность вносить корректировки в течение года, если это необходимо, для чего должна быть своевременно доступна достоверная информация об изменениях в бюджете.
- Комплексные план счетов, системы учета и бюджетной классификации, надежно обеспеченные правовой санкцией, а также требования о представлении отчетности, предупреждающие использование манипулирования учетом, которое поставило бы под угрозу и ослабило результативное действие бюджетного правила.
- Механизмы бюджетной информации, способные обеспечить представление своевременных и достоверных статистики и отчетов (в течение года и на конец года). Отчеты в течение года позволяют осуществлять внутренний мониторинг соблюдения правила и дают возможность своевременно посылать сигнал директивным органам в случаях, когда необходимы изменения. Бюджетные данные, соответствующие системе представления бюджетной отчетности, следует обнародовать согласно заблаговременно объявленному календарному плану, чтобы обеспечить внешний мониторинг правила.
- Результативная независимая внешняя проверка, в том числе внешний аудит, с целью обеспечить, чтобы использование государственных ресурсов было полностью отражено.
- Механизмы применения санкций и корректировки.

Помимо вышеуказанных общих предпосылок в области УГФ для бюджетных правил, в странах, богатых природными ресурсами, важное значение имеют дополнительные предпосылки:

- Четкое разграничение в бюджетном учете доходов и расходов, связанных с природными ресурсами, и прочими доходами и расходами, и возможность их отслеживать с обеспечением уверенности в добросовестности, чтобы не допустить возникновения неясных моментов и предотвратить неправильную классификацию.
- Значительная гибкость бюджета и ограниченное выделение доходов целевым назначением или установленные законом нормы минимальных расходов. Эта жесткость бюджета может не согласовываться с бюджетным правилом в большей степени, чем в других странах, поскольку выделение доходов целевым назначением и нормы расходов могут передавать воздействие значительной волатильности доходов от природных ресурсов и процикличности расходам.
- Прозрачность в налогово-бюджетной сфере представления информации о секторе, добывающем природные ресурсы, и доходах от природных ресурсов.

Источник: на основе работы Corbacho, Ter-Minassian (2013).

Литература

- Allen, R., and M. Alves, 2016. "How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations." IMF Fiscal Affairs Department How To Note. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1605.pdf>.
- Corbacho, A., and T. Ter-Minassian, 2013. "Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules." In *The International Handbook of Public Financial Management*, ed. R. Hemming, R. Allen, and B. Potter. London: Palgrave Macmillan.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2018. "The Fiscal Implications for Kazakhstan of a Worldwide Transition To a Greener Global Economy." Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.ebrd.com/news/publications/special-reports/the-fiscal-implications-for-kazakhstan-of-worldwide-transition-to-a-greener-global-economy.html>.
- Eyraud, L. V. Duarte Lledó, P. Dudine, and A. Peralta, 2017. "How to Select Fiscal Rules." IMF Fiscal Affairs Department How To Note. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. Duarte Lledó, and C. Pattillo, 2018. "Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability." IMF Staff Discussion Note No. 18/04. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.
- IMF, 2012. *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource Rich Developing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Macroeconomic-Policy-Frameworks-for-Resource-Rich-Developing-Countries-PP4698>.
- IMF, 2015. "The Commodities Roller Coaster: A Fiscal Framework for Uncertain Times." Fiscal Monitor, October. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/The-Commodities-Roller-Coaster>.
- IMF, 2018a. "Fiscal Risk Management." In Republic of Kazakhstan: Selected Issues, IMF Country Report No. 18/278. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/09/14/Republic-of-Kazakhstan-Selected-Issues-46244>.
- IMF, 2018b. *Georgia—Technical Assistance Report: Enhancing the Fiscal Rules*. IMF Country Report No. 18/132. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-

сайте <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/01/Georgia-Technical-Assistance-Report-Enhancing-the-Fiscal-Rules-45911>.

Irwin, T., S. Mazraani, and S. Saxena, 2018. "How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships." IMF Fiscal Affairs Department How To Note. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/10/17/How-to-Control-the-Fiscal-Costs-of-Public-Private-Partnerships-46294>.

V. Lledó, S. Yoon, X. Fang, S. Mbaye, and Y. Kim, 2017. "Fiscal Rules at a Glance." IMF Background Note. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.

PEFA, 2018. *Kazakhstan: Public Expenditure and Financial Accountability Assessment 2018*. Можно ознакомиться на веб-сайте <http://documents.worldbank.org/curated/en/376211553766763037/Kazakhstan-Public-Expenditure-and-Financial-Accountability-PEFA-Assessment-2018>.

Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, and A. Weber, 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next Generation' Rules. A New Dataset." IMF Working Paper WP12/187. Washington, DC: International Monetary Fund. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.

Ter-Minassian, T., 2017. "Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises." IDB Discussion Paper No. IDB-DP-546. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://publications.iadb.org/en/identifying-and-mitigating-fiscal-risks-state-owned-enterprises-soes>.

World Bank Institute, 2013. "Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships." Washington, DC: World Bank. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16534>.