



ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Департамент макроэкономической политики

Доклад
о состоянии консолидированного бюджета СГУ
в Республике Казахстан и предложениях Комиссии по
обеспечению бюджетной устойчивости

Москва
2022 год

Оглавление

Список сокращений	3
Резюме	4
I. Макроэкономическая ситуация в Казахстане в 2021 году	5
II. Меры поддержки экономики и населения в 2021 году	7
III. Состояние консолидированного бюджета СГУ	9
IV. Долг сектора государственного управления	15
V. План поддержки экономики в 2022 году	18
VI. Прогноз развития и бюджетная программа на среднесрочный период	20
Предложения по мерам обеспечения бюджетной устойчивости	21

Список сокращений

ЕАЭС, Союз	Евразийский экономический союз
Договор	Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 года
ЕЭК, Комиссия	Евразийская экономическая комиссия
РК	Республика Казахстан
НФ, Фонд	Национальный фонд
СГУ	Сектор государственного управления
Бюджет СГУ	Консолидированный бюджет сектора государственного управления

Резюме

В 2021 г. в Казахстане отмечается значительное улучшение бюджетных и долговых параметров по сравнению с 2020 г. Дефицит бюджета СГУ по отношению к ВВП снизился до уровня 3,5% ВВП против 6,6% ВВП в 2020 г., а долг СГУ уменьшился к предыдущему году на 0,6 п.п. до 24,3% ВВП на фоне положительной динамики роста экономики на уровне 4,1%.

Сокращение дефицита главным образом было связано с интенсивным ростом налоговых доходов и неналоговых поступлений бюджет. В то же время уровень доходов бюджета СГУ к ВВП по итогам 2021 г. не достиг своих допандемийных значений.

Для восстановления деловой активности в условиях циркуляции новых штаммов коронавирусной инфекции COVID-19 Правительство РК в течение 2021 г. продолжало проводить последовательную работу по реализации программ, направленных на поддержку роста экономики и повышение ее устойчивости, а также мер по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности, что создавало дополнительную нагрузку на бюджет в связи с необходимостью их финансирования. В этой связи номинальный объем расходов бюджета СГУ находился выше допандемийного уровня, что повлияло на превышение Казахстаном в 2021 г. установленного ст. 63 Договора количественного значения дефицита бюджета СГУ. Тем не менее проведение сбалансированной бюджетной и долговой политики способствовало поддержанию фискальных параметров на безопасном уровне. При этом сохранение дефицита бюджета СГУ выше установленного ограничения было запланированным результатом бюджетной политики в текущих условиях для обеспечения макроэкономической стабильности.

Бюджетные целевые ориентиры по большинству показателей, установленные бюджетным правилом, не были превышены, чему главным образом содействовал рост доходов от внешнеэкономической деятельности. Объем гарантированного трансферта в 2021 г. снизился более чем в 2 раза до 3,3% ВВП и находился в пределах установленного параметра. При этом уровень нефтегазового дефицита бюджета составил 10,1% ВВП и был выше среднесрочного целевого ориентира, что в том числе обусловлено запаздывающими темпами роста несырьевого сектора.

Бюджетная политика Казахстана в среднесрочной перспективе ориентирована на бюджетную консолидацию, снижение уровня общего баланса и нефтегазового баланса бюджета, а также сохранение долга на безопасном уровне.

I. Макроэкономическая ситуация в Казахстане в 2021 году

Экономика Казахстана в 2021 г. перешла в фазу активного восстановления после отрицательной динамики роста ВВП в 2020 году. Экономический рост Казахстана по итогам года составил 4,1%.

Восстановлению роста экономики главным образом способствовало ослабление ограничительных мер для бизнеса и населения, стабилизация санитарно-эпидемиологической ситуации, продление мер государственной поддержки экономики и приоритетных сфер, улучшение мировой конъюнктуры и повышение мировых цен на нефть и металлы.

Ускорению экономического роста преимущественно способствовал сектор услуг, который был во многом сжат из-за ограничений, связанных с COVID-19. В 2021 г. постепенное снятие ограничений привело к восполнению отложенного спроса в сфере услуг, что дало импульс к ускорению экономической активности. Сервисная часть экономики (2,2 п.п.) обеспечила больше половины роста ВВП во многом за счет повышенной динамики роста в торговле, связи, транспорте и сферах по предоставлению услуг по проживанию и питанию.

По сравнению со сегментом услуг положительный вклад в рост ВВП производственного сектора (1,4 п.п.) был менее значителен ввиду различной динамики промышленных отраслей: горнодобывающая промышленность – 1,7%; обрабатывающая промышленность – 5,6%, сельское хозяйство – (-2,4%). Отрасли обработки оказали основное влияние на увеличение ВВП, показывая двухзначный рост в производстве резиновых изделий (45,0%), производстве деревянных изделий (24,0%), фармацевтике (23,9%), машиностроении (20,4%), производстве напитков (16,1%). Другие основные отрасли обработки также показали существенное ускорение: производство минеральной продукции – 9,8%, химическая промышленность – 8,3%, нефтепереработка – 6,7%.

Со стороны спроса поддержка ВВП обеспечивалась увеличением расходов домашних хозяйств (2,6 п.п.), ростом объема экспорта (0,6 п.п.) и валового накопления основного капитала (0,1 п.п.).

В течение 2021 г. проходило постепенное восстановление инвестиционной активности. Инвестиции в 2021 г. выросли на 3,5%, а наиболее активный рост инвестиций наблюдался в обрабатывающей промышленности (38,1%), сельском хозяйстве (33,3%), строительстве (19,1%) и операциях с недвижимым имуществом (17,9%). Тогда как в горнодобывающую промышленность инвестиции снизились на 9,1%.

Внешняя и взаимная торговля интенсивно восстанавливалась. Высокий уровень спроса на внешних рынках привел к увеличению экспорта на 26,9% к уровню 2020 г., а импорт увеличился на 5,8% за аналогичный период. При этом стоимостной объем взаимной торговли Казахстана со странами ЕАЭС за

2021 г. рос более динамично (34,9%), в то время как объем внешней торговли со странами вне ЕАЭС увеличился на 14,1% и все еще находится ниже докризисного уровня.

На фоне роста мировых цен наблюдалось увеличение положительного сальдо торгового баланса с 6,0% ВВП в 2020 г. до 10,8% ВВП в 2021 году. По финансовому счету сохранялся положительный чистый приток финансовых активов, что главным образом обеспечивалось поступлением прямых и портфельных инвестиций. При этом чистый приток финансовых активов снизился в сравнении с 2020 г. на 7,1 п.п. до 1,6% ВВП. Совокупный объем валовых международных резервов и активов Фонда снизился на 8,2 п.п. до уровня 47,0% ВВП.

Среднегодовое ослабление национальной валюты в 2021 г. составило 3,1%, а реальный эффективный курс укрепился на 3,3% под влиянием благоприятной конъюнктуры и роста доходов от внешнеэкономической деятельности.

Инфляция в Казахстане двигалась в рамках общемирового тренда, что в большей мере было обусловлено ростом мировых цен на сельхозпродукцию и ослаблением курса национальной валюты. Потребительские цены выросли на 8,4% к декабрю 2020 г., а ключевыми факторами их роста стали продовольственные и непродовольственные товары, вклад которых в прирост ИПЦ составил 3,9 п.п. и 2,5 п.п. соответственно. Национальный банк отреагировал на увеличение инфляции повышением базовой ставки на 0,75 п.п. до 9,75%, а ужесточение денежно-кредитной политики носило скорее догоняющий характер в связи с сохранением неопределенности относительно скорости восстановления экономики.

Рис. 1. Структура ВВП по потреблению, вклад в прирост ВВП в п.п.

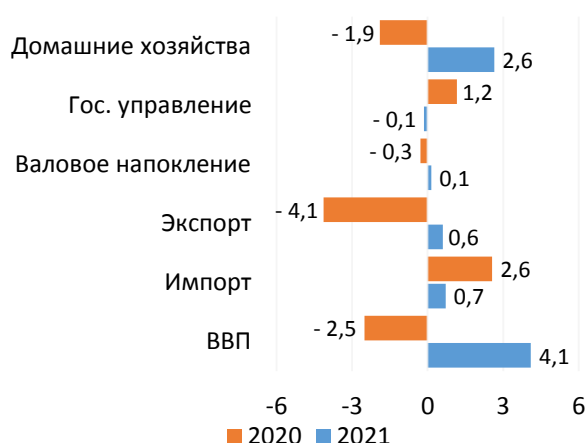
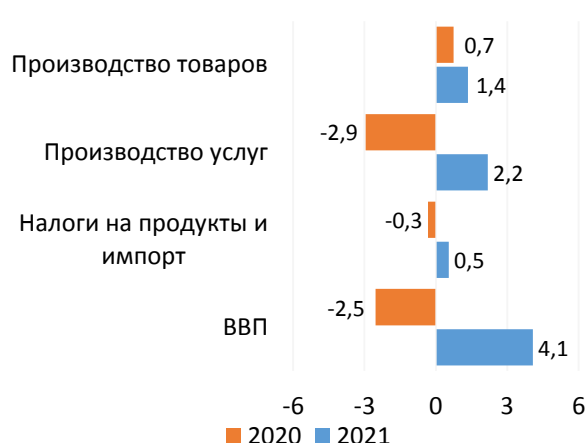


Рис. 2. Структура ВВП по производству, вклад в прирост ВВП в п.п.



Источник: Бюро национальной статистики, расчеты ЕЭК.

II. Меры поддержки экономики и населения в 2021 году

Принятые в 2020 г. Правительством РК меры экономического и санитарно-эпидемиологического характера позволили избежать в 2021 г. повторного введения в Казахстане ограничительных мер на фоне появления новых штаммов коронавирусной инфекции COVID-19 (врезка 2). В то же время в 2021 г. Правительством РК продолжали предприниматься меры по недопущению распространения инфекции и ускорению процесса восстановления деловой активности, что обусловило необходимость их финансирования за счет бюджетных вливаний.

В 2021 г. был принят План оперативных действий по противодействию пандемии коронавирусной инфекции на 2021-2022 годы¹ (далее – План), который направлен на обеспечение бесперебойного функционирования экономики в условиях постоянной циркуляции вируса среди населения. Особое внимание в Плане уделяется обеспечению бесперебойной работы системы здравоохранения, а основными приоритетными направлениями были определены: оказание медицинской помощи населению и его реабилитации; расширение охвата вакцинацией; проведение противоэпидемических мероприятий; усиление контроля в пунктах пропуска через государственную границу; развитие научно-исследовательского потенциала по противодействию пандемии коронавирусной инфекции и др.

Кроме того, Правительством РК до конца 2021 г. было продлено действие Комплексного плана по восстановлению экономического роста² (далее – Комплексный план), которым предусматривается продление моратория на арендные платежи для СМП и предоставление отсрочки платежей; снижение административной нагрузки на хозяйствующие субъекты и расширение условий государственных программ поддержки предпринимательства; продление субсидирования процентных ставок по кредитам СМП, а также для наиболее пострадавших секторов экономики, в том числе в рамках госпрограмм «Дорожная карта занятости», «Дорожная карта бизнеса», «Енбек»; внесение изменений в налоговое законодательство в части сокращения количества налогов и платежей для бизнеса. Приоритетными сферами Комплексного плана также были определены поддержка системы здравоохранения и образования.

Общий объем стимулирующих мер по поддержке экономики и населения, включая поддержку здравоохранения и образования, за период 2020-2021 гг. в Казахстане составил около 4,9% ВВП³.

¹ Постановление Правительства РК от 4.11.2021 г. № 781.

² Постановление Правительства РК от 17.04.2021 г. № 250 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства РК от 20.05.2020 г. № 307 «Об утверждении Комплексного плана по восстановлению экономического роста до конца 2020 года».

³ Оценка МВФ за период с начала 2020 г. и до 1 октября 2021 года. Ссылка:

<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Врезка 1. Основные программы поддержки экономики и населения, принятые в Казахстане в 2020 году.

Реализованные Правительством РК в 2020 г. меры были направлены на обеспечение социально-экономической стабильности, смягчение влияния негативных последствий пандемии COVID-19 на экономику, поддержку занятости и доходов населения. Приняты и реализованы 3 пакета антикризисных мер: срочные меры по поддержке населения и бизнеса, оперативные меры по сохранению социально-экономической устойчивости, Комплексный план по восстановлению экономического роста (Указ Президента РК от 16.03.2020 г. № 287 «О дальнейших мерах по стабилизации экономики» и Постановление Правительства РК от 20.05.2020 г. № 307 «О Комплексном плане по восстановлению экономического роста до конца 2020 года»). Меры были направлены поддержку здравоохранения, экономической активности и доходов населения, содействие занятости, активизацию предпринимательской деятельности, цифровизацию, а также развитие жилищно-коммунальной, транспортной, социальной и торговой инфраструктуры.

Для поддержки экономической активности хозяйствующим субъектам были предоставлены налоговые послабления, включая временное снижение ставки НДС на социально-значимые товары, обнуление ставки налога на имущество. От уплаты акциза освобождены производители ГСМ. Предоставлена отсрочка по уплате арендных платежей за пользование государственным имуществом. Финансовая поддержка предпринимателей осуществлялась посредством установления льготных процентных ставок и увеличения финансирования в рамках госпрограмм: «Дорожная карта занятости», «Дорожная карта бизнеса», «Енбек».

Для сохранения социальной стабильности оказывалась помощь населению. В частности, предоставлялись ежемесячные выплаты лицам, лишившимся доходов в связи с введением чрезвычайного положения, в размере 1 минимальной зарплаты (42 500 тенге), а социально-уязвимым слоям населения и многодетным семьям дополнительно предоставлялись бесплатные продуктово-бытовые наборы.

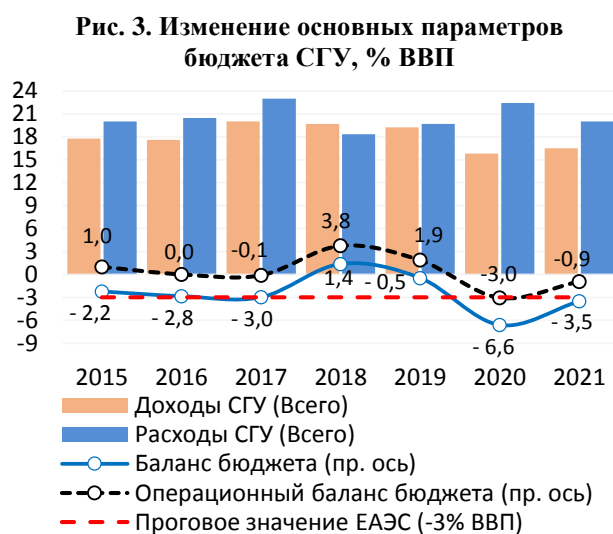
В области здравоохранения были увеличены расходы на проведение мероприятий по сдерживанию распространения коронавирусной инфекции COVID-19, а также на проведение ее профилактики и лечение. В этой связи были увеличены государственные закупки, в том числе средств индивидуальной защиты и необходимых медикаментов.

Кроме того, в 2020 г. был принят Национальный план по защите жизни и здоровья казахстанцев в условиях пандемии (Постановление Правительства РК от 30.07.2020 г. № 489), в рамках которого были определены цели и конкретные механизмы по снижению заболеваемости COVID-19.

III. Состояние консолидированного бюджета СГУ

Бюджетная политика Казахстана в 2021 г. была направлена на сохранение бюджетной стабильности в условиях сохранения расходов на повышенном уровне. Дефицит бюджета СГУ по итогам 2021 г. снизился до 3,5% ВВП, при этом продолжал превышать количественное ограничение, установленное Договором. На формирование отрицательного сальдо бюджета СГУ в 2021 г. повлияло исполнение бюджета центральных органов управления с дефицитом 3,8% ВВП. Улучшение бюджетного баланса главным образом было вызвано интенсивным ростом доходов бюджета СГУ. В то же время уровень доходов бюджета СГУ к ВВП все еще находился ниже своих допандемийных значений⁴. Кроме того, на снижение дефицита также повлияло сдерживание роста номинальных расходов бюджета СГУ, в том числе в связи с отсутствием в необходимости дополнительного финансирования мер государственной поддержки экономики сверх того объема, который был запланирован в рамках принятых госпрограмм поддержки.

В 2021 г. продолжает сохраняться дефицит операционного баланса бюджета. При этом в 2021 г. отмечается его снижение до 0,9% ВВП против 3,0% ВВП в 2020 г., что способствовало повышению устойчивости бюджета СГУ.



Источник: ЕЭК, расчеты ЕЭК.

Доходы бюджета СГУ

Доходы бюджета СГУ по отношению к ВВП увеличились на 0,7 п.п., составив 16,5% ВВП, а в номинальном выражении выросли на 20,2%⁵. Рост

⁴ Среднее значение доходов бюджета СГУ за период 2015-2019 гг. составило около 19% ВВП.

⁵ Необходимо отметить, что в Казахстане уровень налоговых доходов является одним из самых низких среди стран ЕАЭС. В среднем за 2015-2021 гг. уровень налоговой нагрузки на экономики составляет около 13,8% ВВП, что в том числе связано с более низкими ставками по основным видам налогов (НДС, налог на доходы юридических и физических лиц) по сравнению с остальными странами ЕАЭС. Средний уровень налоговых

доходов бюджета СГУ в целом был обусловлен как общеэкономическими факторами (оживление деловой активности в связи с ослаблением карантинных ограничений и благоприятными условиями внешней торговли), так и действиями Правительства РК в рамках принятых национальных программ по снижению теневого сектора экономики и улучшению налогового администрирования (врезка 2). В наибольшей мере к ВВП увеличились налоговые доходы (1,7 п.п.) и неналоговые поступления (0,8 п.п.). Рост налоговых поступлений главным образом сопровождался увеличением объема отчислений такими отраслями как горнодобывающая (45,0%) и обрабатывающая (31,3%) промышленность, оптовая и розничная торговля (27,5%)⁶. В разрезе бюджетных статей рост доходов бюджета СГУ обеспечивался увеличением поступлений экспортных пошлин (92,8%) и налога на доходы юридических лиц (49,3%) в связи с ростом мировых цен на нефть, нефтепродукты и металлы. Кроме того, росту поступлений налога на доходы юридических лиц способствовала постепенная отмена некоторых налоговых послаблений, увеличение отчислений авансовых платежей и доначисленных сумм налога некоторыми крупными налогоплательщиками. Кроме того, в этот период отмечается увеличение поступлений налога на доходы физических лиц (22,0%), а также неналоговых доходов (44,0%), рост которых обеспечивался увеличением поступлений процентов по депозитам, ренты, административных штрафов и пени, налагаемых государственными органами. Сокращение поступлений по статье «гранты», в том числе было вызвано увеличением сумм возврата НДС.

Рис. 5. Структура доходов бюджета СГУ, вклад в прирост ВВП в п.п.

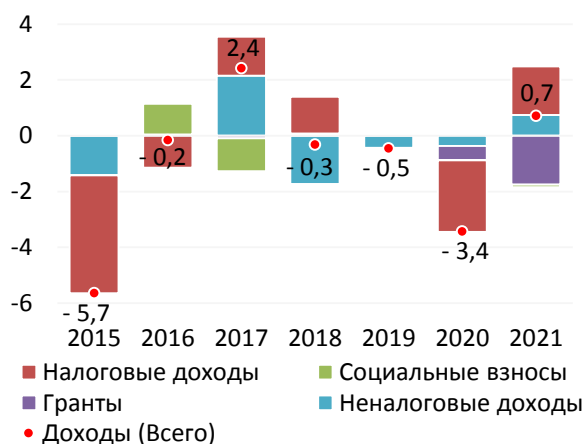
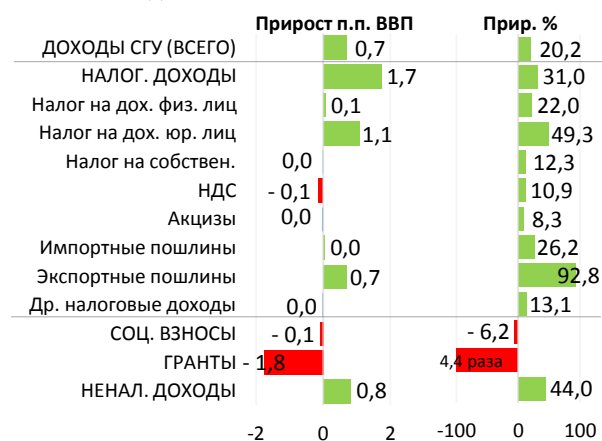


Рис. 6. Изменение статей доходов бюджета СГУ в 2021 г. к 2020 г.



Источник: ЕЭК, расчеты ЕЭК.

доходов по отношению к ВВП составил в Армении – 21,8% ВВП, в Беларуси – 24,0% ВВП, в Кыргызстане – 19,6%, в России – 19,7% ВВП.

⁶ <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/details/256430?lang=ru>

Врезка 2. Меры Правительства РК по снижению неформального сектора экономики и повышению собираемости налогов

Указом Президента РК от 15.02.2018 г. утвержден Национальный план развития РК до 2025 года, которым предусмотрено сокращение доли теневой экономики до 20% ВВП к 2025 г. и до 15% ВВП к 2050 году, что будет соответствовать уровню стран ОЭСР.

Постановлением Правительства РК 21.09.2021 г. № 644 утвержден Комплексный план мероприятий по противодействию теневой экономике на 2021 – 2023 гг., которым предусмотрены следующие направления: совершенствование таможенного администрирования и повышение уровня собираемости таможенных пошлин (интеграция ИС «Астана-1» с единым реестром сертификатов соответствия ЕАЭС, установление системы связи и слежения в отношении товаров и транспортных средств при процедуре таможенного транзита через территорию страны и др.); совершенствование налогового администрирования и вывод предпринимателей из теневого сектора (совершенствование уголовного, административного и налогового законодательства, проведение проверок в отношении недобросовестных налогоплательщиков в сфере оборота подакцизной продукции, а также участников внешнеэкономической деятельности, выработка мер к работодателям, использующим труд работников без заключения трудовых договоров, а также мер по противодействию фирмам-«однодневкам» и др.); обеспечение благоприятной конкуренции и эффективное распределение бюджетных средств (построение на базе системы мгновенных платежей платформы для обеспечения зачисления бюджетных средств, выделяемых в рамках государственных закупок, и средств квазигосударственного сектора в виде электронных денег Национального Банка с возможностью прослеживания расходования бюджетных денег и др.); защита интересов населения от нелегального бизнеса (запуск в действие системы «Автоматизированный мониторинг национального информационного пространства» для мониторинга, выявления, фиксации и блокирования материалов, содержащих признаки финансовых пирамид и др.); создание благоприятной бизнес-среды в отраслях экономики (расширение списка товаров в модуле «Виртуальный склад», создание и развитие системы мгновенных платежей, позволяющей проведение платежей в онлайн-режиме между клиентами разных банков, поэтапное внедрение системы маркировки и прослеживаемости товаров в целях всестороннего контроля товаров на всех этапах его движения (ввоз, производство, реализация), поэтапное внедрение передового опыта функционирования биржи и биржевой инфраструктуры зерна и др.).

За период 2018-2020 гг. доля теневой экономики в Казахстане была снижена на 6,8 п.п. с 27,0% ВВП до 20,2% ВВП. Реализация мер данного Комплексного плана позволит снизить неформальный сектор экономики до 18,2% ВВП к 2023 году.

Расходы бюджета СГУ

Расходы бюджета СГУ в процентах ВВП по итогам 2021 г. снизились на 2,4 п.п. до 20,0% ВВП, что главным образом обеспечивалось сдерживанием их номинального роста (2,7%). Ограниченный рост текущих расходов (5,9%) во многом способствовал сдерживанию роста расходов бюджета СГУ и сохранению бюджетной устойчивости.

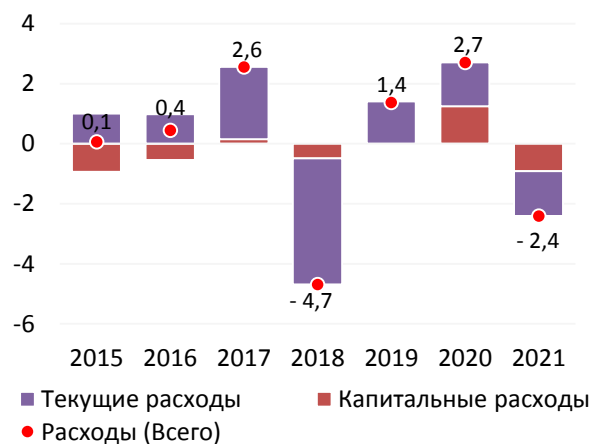
В разрезе бюджетных статей ограниченному росту расходов способствовало сокращение затрат по статьям «гранты» (-34,3%) и «другие платежи» (-7,6%), а также незначительное увеличение расходов на покупку товаров (1,0%). При этом интенсивный рост расходов произошел по статьям «оплата труда» (20,7%) и «проценты» (34,0%), что сдерживало общую динамику сокращения дефицита бюджета СГУ к ВВП. Увеличение расходов

на оплату труда было обусловлено увеличением зарплат бюджетникам (здравоохранение, образование и социальная сфера), а расходов на обслуживание долга – ослаблением национальной валюты и повышением эффективной процентной ставки.

Согласно экономической классификации отмечается увеличение расходов бюджета на здравоохранение (17,2%), образование (15,5%), оборону (10,9%), что в целом было вызвано реализацией Правительством РК мер по поддержке приоритетных сфер экономики в рамках Плана оперативных действий по противодействию пандемии коронавирусной инфекции на 2021-2022 гг. и продлением действия мер Комплексного плана по восстановлению экономического роста.

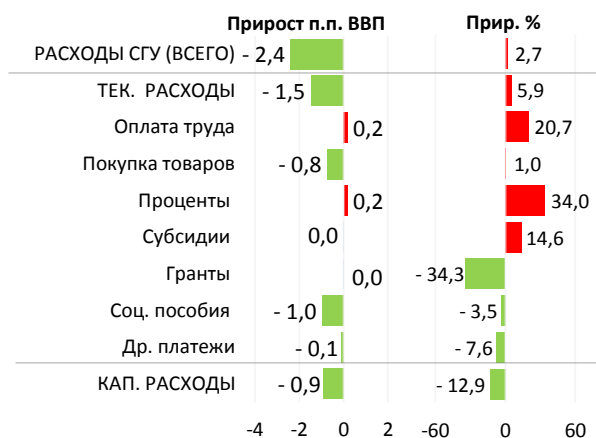
Снижению дефицита бюджета СГУ и повышению бюджетной устойчивости также способствовало сокращение расходов по статье «капитальные расходы» в номинальном выражении на 12,9%, а по отношению к ВВП на 0,9 п.п. до 2,8% ВВП. Данное снижение было вызвано, в том числе сокращением объема финансирования проектов, не являющихся приоритетными для экономики в анализируемом периоде.

Рис. 7. Структура расходов бюджета СГУ, вклад в прирост ВВП в п.п.



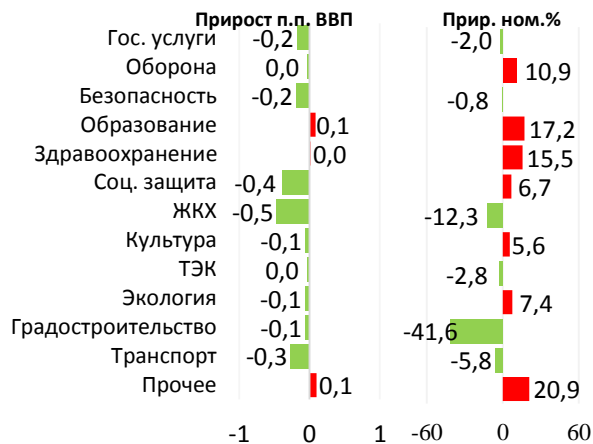
Источник: ЕЭК, расчеты ЕЭК.

Рис. 8. Изменение статей расходов бюджета СГУ в 2021 к 2020 г., (экономическая классификация)



Источник: ЕЭК, расчеты ЕЭК.

Рис. 9. Изменение статей расходов консолидированного бюджета в 2021 г. к 2020 г. (функциональная классификация)



Источник: МФ РК, расчеты ЕЭК.

Совершенствование механизма бюджетного правила

В 2021 г. наблюдалась постепенная нормализация бюджетной политики в части выполнения рекомендуемых параметров бюджетного правила⁷, которые были соблюдены по большинству основных показателей (врезка 3).

Объем гарантированного трансферта в 2021 г. снизился до 2 669 млрд тенге (3,3% ВВП) против 4 770 млрд тенге в 2020 г. (6,8% ВВП) и находился в пределах установленного параметра – 2 700 млрд тенге. Общий объем трансфертов из Фонда в 2021 г. снизился на 1,3 п.п. до 5,5% ВВП против 6,8% ВВП в 2020 г., что во многом обусловлено финансированием расходов бюджета, в том числе за счет роста ненефтяных доходов бюджета.

Уровень государственного долга в 2021 г. составил 27,0% ВВП и не превысил установленный бюджетным правилом целевой ориентир. Уровень ненефтяного дефицита бюджета составил 10,1% ВВП и находился выше планируемого ориентира (6,0% ВВП). Объем накопленных резервов Фонда в 2021 г. составил 34,7% и был выше установленного неснижаемого остатка (30% ВВП). При этом, уровень резервов снизился на 4,2 п.п. по сравнению с 2020 г., в котором составил 38,9% ВВП.

С начала 2023 г. в Казахстане будет применяться усовершенствованное бюджетное правило. Правило, в первую очередь, направлено на регулирование объема гарантированного трансферта, который будет направляться в республиканский бюджет, не директивно, а исходя из и складывающихся макроэкономических условий и стоимости нефти на мировых рынках.

В соответствии с новым механизмом размер гарантированного трансферта будет устанавливаться на ежегодной основе исходя из «цены отсечения» и цены на нефть, используемой для определения размера гарантированного трансферта. При этом, дополнительные доходы от экспорта нефти, полученные свыше «цены отсечения» будут сохраняться в Фонде. Кроме того, следует отметить, что максимальный объем трансферта будет ограничен объемом поступлений в Фонд от организаций нефтяного сектора, прогнозируемых при расчетной цене на нефть («цена отсечения»). При превышении прогнозного объема добычи выше 90,5 млн тонн нефти за отчетный год⁸ «цена отсечения» будет корректироваться в сторону снижения.

Правилом вводятся ограничения на темпы роста планируемых расходов, которые рассчитываются за предыдущие 10 лет с учетом целевого ориентира по инфляции. Объем расходов бюджета будет ограничен ненефтяными доходами и гарантированным трансфертом, прогнозируемым при «цене отсечения», целевым трансфертом, а также дефицитом, планируемым с учетом установленных ограничений. Долгосрочным ориентиром бюджетной политики будет являться уровень ненефтяного дефицита в размере 5% ВВП.

⁷ Указ Президента Республики Казахстан от 8 декабря 2016 г. № 385.

⁸ Максимальный исторический уровень добычи, достигнутый Казахстаном за все время в 2019 году.

Целевой ориентир по уровню долга Правительства РК составляет 35% ВВП, а госдолг и долг квазигосударственного сектора не должен превышать 50% ВВП.

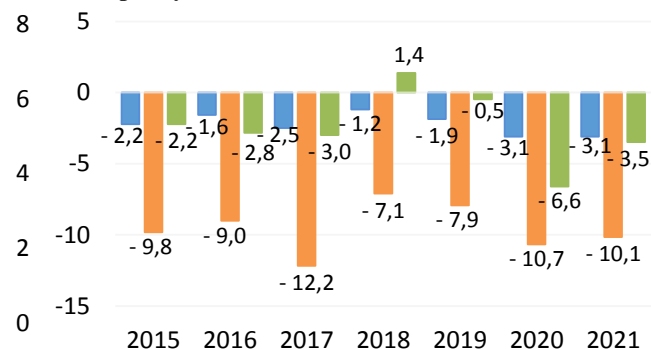
Правилом предусматривается возможность временного отклонения от его параметров при наступлении кризисных ситуаций – падение мировых цен, пандемия и прочее, с механизмом обязательного восстановления показателей в течение 1-2 лет.

Рис. 10. Резервы Национального фонда, в % ВВП



Источник: МФ РК, расчеты ЕЭК.

Рис. 11. Общий и нефтегазовый балансы республиканского бюджета, в % ВВП



Источник: МФ РК, расчеты ЕЭК.

Врезка 3. Действующий механизм бюджетного правила

Механизм бюджетного правила заключается в накоплении и использовании нефтегазовых доходов, аккумулируемых в Фонде. Неснижаемый остаток Фонда установлен в размере 30% ВВП. В Фонд поступают налоговые поступления от организаций нефтегазового сектора (корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, налог на добычу полезных ископаемых и др.) и ряд неналоговых платежей. Средства Фонда в законодательно установленном размере ежегодно перечисляются в республиканский бюджет в форме гарантированного и целевого трансфертов (в случае потребности). В рамках бюджетного правила установлены ориентиры по размеру гарантированного трансферта не более, чем 2 700 млрд тенге, а также определены направления использования целевого трансферта. Кроме того, правилом предусмотрен целевой показатель нефтегазового дефицита бюджета – 6% ВВП к 2025 году, а также установлены ограничения по уровню государственного долга – не более 27% ВВП, в том числе долг Правительства – не более 25% ВВП. Введены ограничения по уровню дефицита государственного бюджета (не более 1% ВВП) и ограничен общий размер внешнего государственного, гарантированного государством и квазигосударственного долга, который не должен превышать размер валютных активов Фонда.

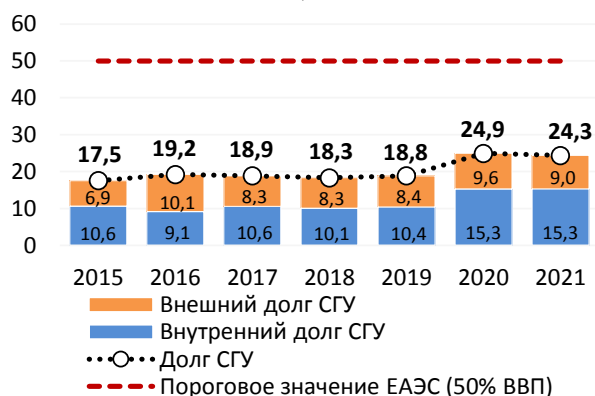
IV. Долг сектора государственного управления

В 2021 г. наблюдалась позитивная динамика, связанная со снижением уровня долговых обязательств Казахстана. Долг СГУ по отношению к ВВП уменьшился на 0,6 п.п. и составил 24,3% ВВП. Текущий уровень долга СГУ с учетом накопленных фискальных резервов Фонда пока не представляет существенной угрозы для бюджетной системы Казахстана. Однако обращает на себя внимание постепенное увеличение объема долговых обязательств с 17,5% ВВП в 2015 г. до 24,3% ВВП в 2021 году.

На снижение долга СГУ в 2021 г. одновременно повлияло несколько факторов. Отрицательная реальная процентная ставка, сокращение объема операции по статье «чистое приобретение финансовых активов», рост реального ВВП, а также другие факторы в совокупности обеспечили вклад в снижение долга СГУ в размере 3,0 п.п. При этом сохранение первичного дефицита бюджета на повышенном уровне в связи с продолжением реализации мер поддержки приоритетных сфер экономики, а также реальный валютный курс национальной валюты по отношению к доллару США, совокупный вклад которых составил 2,4 п.п., оказывали сдерживающие влияние на динамику снижения долга СГУ в целом.

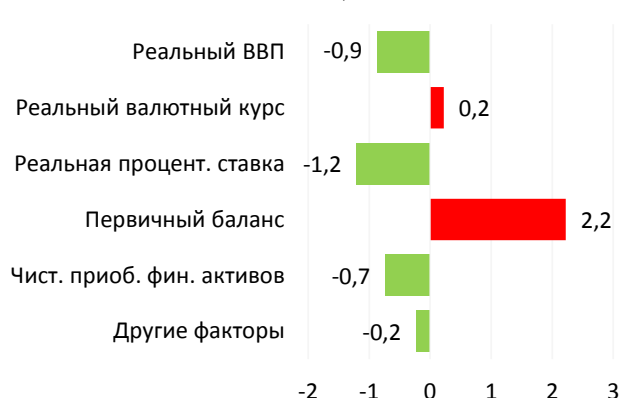
Уровень государственного долга, рассчитанный по национальной методологии, также имел тенденцию к снижению. По сравнению с 2020 г. долг снизился на 2,2 п.п. ВВП, составив 27,0% ВВП, против 29,2% ВВП в 2020 году.

Рис. 12. Динамика и основные параметры долга СГУ, в % ВВП



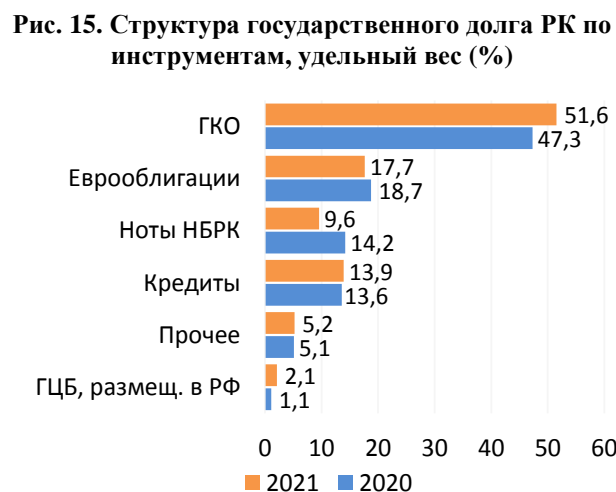
Источник: ЕЭК, расчеты ЕЭК.

Рис. 13. Вклад факторов в изменение долга СГУ в 2021 г. а 2020 г., в п.п. ВВП



Валютная структура долга улучшилась, а валютный риск снизился. Долг СГУ в иностранной валюте относительно ВВП снизился до 9,0% ВВП в 2021 г. с 9,6% ВВП в 2020 г., таким образом снижая валютный риск. Динамика номинального прироста долга, выраженного в национальной валюте, составила 15,3% и была выше, чем в иностранной (7,3%), что привело к некоторому изменению его валютной структуры. В результате доля долга в иностранной валюте снизилась в 2021 г. до 37,0%, а доля долга в национальной

валюте увеличилась до 63,0%. По инструментам заимствования более половины объема долговых обязательств (более 50%) составляют государственные казначейские обязательства, номинированные в национальной валюте. Необходимо отметить, что с 2020 г. в структуре долга Казахстана имеются долговые ценные бумаги, номинированные в российской валюте, доля которых в 2021 г. увеличилась до 2,1%.

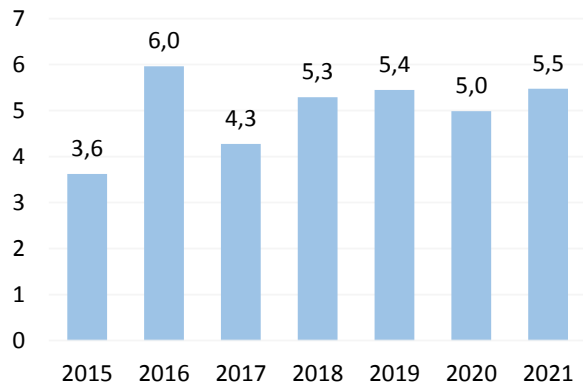


Источник: ЕЭК, расчеты ЕЭК.

Процентная ставка повысилась, однако объем процентных платежей не создает риска для ухудшения бюджетной устойчивости. Эффективная процентная ставка долга СГУ увеличилась до 5,5% в 2021 г. с 5,0% в 2020 г., что было связано с увеличением процентных ставок по обязательствам в иностранной валюте с 2,7% до 2,9% и в национальной валюте с 6,6% до 7,1%. Обслуживание долга возросло до 1,3% ВВП в 2021 г. против 1,1% ВВП в 2020 г., что было вызвано увеличением процентной ставки и ослаблением национальной валюты. В среднесрочной перспективе сохраняется риск повышения эффективной процентной ставки в результате инфляции для обязательств в национальной валюте и в результате повышения процентных ставок внешними кредиторами для обязательств, выраженных в иностранной валюте.

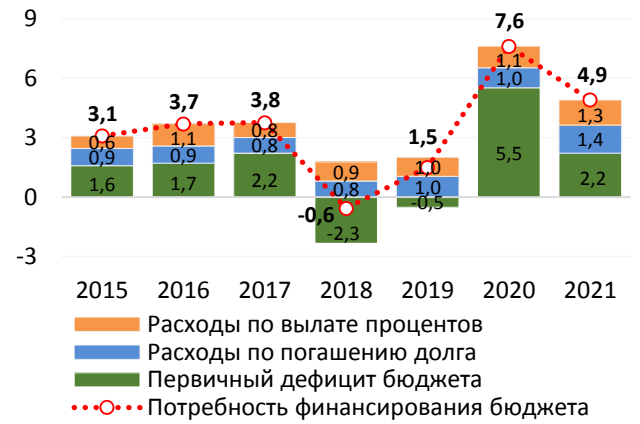
Риск рефинансирования долга снизился по сравнению с 2020 годом. Потребность в финансировании бюджета сократилась до 4,9% ВВП в 2021 г. с 7,6% ВВП в 2020 году. Основной причиной снижения этого показателя являлось сокращение первичного дефицита бюджета до 2,2% ВВП в 2021 г., вызванного главным образом увеличением доходов бюджета СГУ.

Рис. 16. Динамика эффективной процентной ставки, в %



Источник: ЕЭК, расчеты ЕЭК.

Рис. 17. Потребность финансирования бюджета СГУ, в % к ВВП



V. План поддержки экономики в 2022 году

На фоне высокой неопределенности развития мировой экономики, вызванной в начале 2022 г. нарастающей геополитической напряженностью, ростом санкционного давления в отношении некоторых стран ЕАЭС, а также сохраняющимися рисками распространения новых волн коронавирусной инфекции COVID-19 странами ЕАЭС осуществляется разработка антикризисных планов, направленных на обеспечение экономической стабильности в условиях усиления негативного влияния внешних факторов, как на национальном, так и наднациональном уровнях.

Национальный антикризисный план поддержки экономики Казахстана в 2022 году

Правительство и Национальный Банк РК разработали План совместных действий, который направлен на нейтрализацию внешних шоков и обеспечение сохранения стабильного социально-экономического развития Казахстана. Данный план включает в себя меры, направленные на сохранение контроля над инфляцией и стабильности на валютном рынке, поддержку занятости и создание новых рабочих мест, развитие предпринимательства.

Согласно Плану особое внимание уделяется поддержке сельского хозяйства и агропромышленного комплекса. Для этих целей в 2022 г. будет увеличено финансирование программы «Дорожная карта бизнеса-2025», в частности на субсидирование и гарантирование кредитов. Поддержка доходной части государственного бюджета также будет являться приоритетной задачей Правительства РК. Дополнительные поступления в бюджет будут обеспечены посредством увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых, внедрения мер, направленных на пресечение вывода капитала, увеличения налогообложения прибыли иностранных компаний, снижения теневого сектора и усиления налогового контроля. Кроме того, для недопущения роста цен будет реализован комплекс мер по контролю и снижению инфляции.

Для финансирования мер, предусмотренных Планом совместных действий, Правительством РК принято решение об увеличении в 2022 г. расходов бюджета. Дополнительное финансирование расходов будет осуществляться за счет увеличения объема гарантированного трансферта на 1 630 млрд тенге (1,8% ВВП)⁹ до 4 030 млрд тенге (4,4% ВВП).

⁹ Согласно Закона РК от 2.12.2021 г. № 77-VI «О Республиканском бюджете 2022-2024 годы» исходный объем гарантированного трансферта на 2022 г. был запланирован на уровне 2 400 млрд тенге (2,8% ВВП).

Наднациональные меры реагирования на внешние вызовы в рамках Союза

В рамках поддержки экономик стран Союза Советом Комиссии был принят пакет наднациональных мер, направленных на повышение внутренней устойчивости экономик государств-членов ЕАЭС¹⁰, включая обеспечение макроэкономической стабильности. Данный пакет содержит 4 направления оперативных мер поддержки стран Союза и призван способствовать стабилизации ситуации в Союзе путем снижения рисков перебоя в поставках необходимых товарных позиций на рынок ЕАЭС.

Табл. 1. Основные наднациональные меры поддержки экономик стран Союза

Направление	Основные меры
Таможенное, таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, защитные меры	Снижение ставок ввозных таможенных пошлин и предоставление льгот на товары критического импорта; принятие мер нетарифного регулирования в отношении отдельных видов товаров, а также мер, направленных на сокращение сроков совершения таможенных операций и их упрощение; упрощение порядка предоставления сертификатов о происхождении товаров и др.
Внутренний рынок и кооперация	Формирование новых логистических цепочек; стимулирование создания новых кооперационных цепочек и определение перечня кооперационных проектов, которые могут способствовать повышению внутренней устойчивости экономики; стимулирование взаимных инвестиций в экономику государств-членов, а также создание условий для привлечения инвестиций в реализацию проектов по развитию производств, в том числе импортозамещающих; разработка механизмов и программ обусловленного целевого финансирования для развития догоняющих экономик государств-членов и др.
Финансовые и валютные рынки	Расширение использования национальных валют государств-членов при осуществлении расчетов в рамках взаимной торговли; проработка механизма расчетов в национальных валютах и порядка перечисления сумм ввозных таможенных, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин в доход государств-членов и др.
Международное экономическое сотрудничество с третьими странами и интеграционными объединениями	Проработка механизмов расширения торгово-экономического сотрудничества с ключевыми партнерами Союза и заключение с ключевыми партнерами Союза соглашений об устранении технических барьеров во взаимной торговле и др.

Реализация отдельных мер указанного перечня, в частности мер по снижению или обнулению ввозных таможенных пошлин будет оказывать влияние на состояние бюджетов стран ЕАЭС, в частности на наполняемость их доходной части.

¹⁰ Распоряжение Совета ЕЭК от 17.03.2022 г. № 12.

VI. Прогноз развития и бюджетная программа на среднесрочный период

Резкое ухудшение в начале 2022 г. геополитической ситуации с учетом ряда других факторов вызвали высокую неопределенность в прогнозах динамики глобального роста. По оценкам международных организаций, в 2022 г. ожидается замедление роста мирового ВВП до 3,6%¹¹ (ранее 4,2%).

С учетом ухудшения прогноза по росту мировой экономики Казахстан пересмотрел национальный прогноз по росту ВВП, понизив его до 2,1%¹² (ранее 3,9%). При этом ожидается, что в 2022 г. среднегодовая цена на нефть сохранится на уровне 90 долларов США за баррель.

В среднесрочном периоде запланировано постепенное снижение нефтяного дефицита бюджета до 5% ВВП, а долг Правительства РК не превысит установленного бюджетным правилом значения 35% ВВП, что в том числе будет обеспечиваться в среднесрочном периоде посредством проведения бюджетной консолидации. В 2022 г. бюджетная политика будет ориентирована на сглаживание внешних шоков посредством проведения стимулирующей контрциклической политики, а размер гарантированного трансферта из Фонда в 2022 г. будет увеличен до 4 030 млрд тенге (4,4% ВВП). Дефицит консолидированного бюджета по итогам 2022 г. запланирован на уровне 3,0% ВВП с увеличением государственного долга до 28,1% ВВП. По оценке Комиссии в 2022 г. Казахстан возможно превысит ограничение дефицита бюджета СГУ, что потребует разработки Комиссией соответствующих рекомендаций. Начиная с 2023 г. предусматривается постепенная бюджетная консолидация и сокращение объема гарантированного трансферта. Уровень инфляции в 2022 г. будет находиться в диапазоне 8%-10% с дальнейшим уменьшением до 4%-5% в 2023-2024 годах.

Рис. 18. Изменение балансов бюджета, в % ВВП

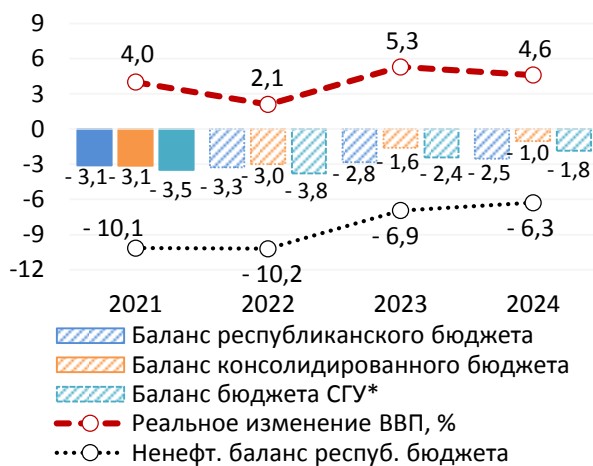
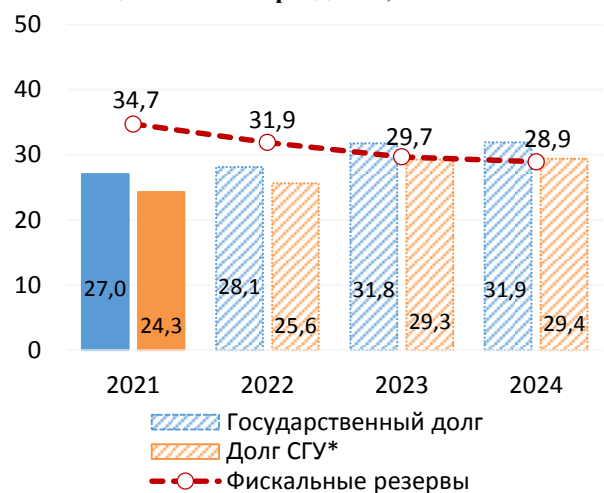


Рис. 19. Государственный долг и резервы Национального фонда РК, в % к ВВП



*Примечание: 2022-2024 гг. оценка Комиссии произведена на основе национального прогноза.

¹¹ Оценка S&P Global Ratings.

¹² Изменения в Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан на 2022-2026 гг., одобренные протоколом Правительства РК № 12 от 5.04.2022 г.

Предложения по мерам обеспечения бюджетной устойчивости

Для восстановления деловой активности в условиях циркуляции новых штаммов коронавирусной инфекции COVID-19 Правительство РК в течение 2021 г. продолжало проводить последовательную работу по реализации программ, направленных на поддержку роста экономики и повышение ее устойчивости, а также мер по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности, что создавало дополнительную нагрузку на бюджет в связи с необходимостью их финансирования. Сохранение дефицита бюджета СГУ выше установленного ограничения в 2021 г. было запланированным результатом бюджетной политики для обеспечения макроэкономической стабильности, которая не представляет какой-либо значимой угрозы для ухудшения бюджетной устойчивости.

В то же время в связи с ожидаемым снижением экономического роста Казахстана в 2022 г., неопределенностью дальнейших перспектив развития мировой экономики и повышенным инфляционным фоном, а также с учетом принятых национальных и наднациональных мер по повышению устойчивости экономики, включая обеспечение макроэкономической стабильности, в Казахстане ожидается возможное превышение количественного значения показателя дефицита бюджета СГУ по итогам 2022 года.

В этой связи Комиссия рекомендует Казахстану при проведении экономической политики и разработке бюджетных параметров на среднесрочную перспективу учитывать следующие предложенные Комиссией меры, направленные на снижение уровня дефицита бюджета СГУ по отношению к ВВП.

Меры по доходной части бюджета:

1. Продолжение работы по пересмотру налоговой политики в отношении экспортёров сырья.
2. Рассмотрение вопроса о приведении размеров экологических платежей в соответствие с нормативами развитых государств в рамках выработки согласованной повестки «зеленой» экономики.
3. Рассмотрение возможности внедрения механизма прогрессивного налогообложения доходов физических лиц.
4. Продолжение работы по дальнейшему сближению ставок акцизов в целях выравнивания условий ведения хозяйственной деятельности на территории Евразийского экономического союза.
5. Сокращение доли теневой экономики.

Меры по расходной части бюджета:

6. Первоочередное финансирование расходов, в том числе бюджетных инвестиций, с наибольшим социально-экономическим эффектом.

7. Поддержание положительного значения чистого операционного сальдо консолидированного бюджета сектора государственного управления в среднесрочной перспективе за счет оптимизации неэффективных расходов бюджета.

8. Привлечение средств для финансирования части бюджетных расходов на недолговой основе для снижения нагрузки на бюджет.

9. Использование незапланированных бюджетных доходов для снижения платежей по обслуживанию и погашению долга.