

**КАЗАХСТАН: УСИЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ФИНАНСОВ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО
И УСТОЙЧИВОГО К ВОЗДЕЙСТВИЯМ РОСТА**

ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Казахстан: Усиление государственных финансов для достижения инклюзивного и устойчивого к воздействиям роста

ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ
ОБЗОРНЫЙ ОТЧЕТ

Казахстан: Усиление государственных финансов для достижения инклюзивного и устойчивого к воздействиям роста

Обзор государственных финансов

Бюджетные резервы Казахстана обеспечиваются доходами от нефти, однако, если страна намерена поддерживать инклюзивный и устойчивый к воздействиям рост, ей необходимо улучшить управление государственными финансами. В данном Обзоре государственных финансов (ОГФ) признается, что за последние годы Правительством Казахстана усовершенствована фискальная политика и бюджетирование, а также поддерживается относительно низкий уровень государственного долга. В то же время ОГФ приходит к заключению о недостаточной эффективности государственных финансов страны вследствие отсутствия ясности в общем курсе налогово-бюджетной политики, широкого распространения квазифискальной деятельности и недостатков в мониторинге рисков для бюджета от квазифискальной деятельности, низкой производительности собираемости доходов, низкой прогрессивности в налоговой политике, значительной неэффективности расходов в ключевых сферах, а также недостаточно развитого мониторинга и оценки бюджетирования и исполнения программ. Учитывая важность образования и социальной защиты в структуре государственных расходов, в данном ОГФ отмечается необходимость повышения результативности, справедливости и эффективности государственных расходов в образовании, а также адресности и оценки системы социальной защиты.

Совершенствование политики государственных финансов еще никогда не было столь актуальным для Казахстана, учитывая сложные перспективы роста. Несмотря на окончание кризиса COVID-19, внешние условия в ближайшей перспективе остаются сложными. Риски возникают преимущественно вследствие неопределенности глобального роста экономики, неустойчивости цен на товарные ресурсы и геополитических конфликтов, таких как вторжение России в Украину. В то же время в Казахстане высокие цены на потребительские товары, а инфляция достигла 20% в годовом исчислении в декабре 2022 года, что стало самым высоким показателем инфляции с 2016 г. Народные протесты в январе 2022 г. обострили необходимость подходов, предусматривающих больше подотчетности, инклюзивности и прозрачности в государственных финансах, и стали проверкой способности Правительства реагировать на растущую обеспокоенность по поводу неравенств в состоятельности и доходах. Несмотря на то, что коэффициент Джини Казахстана составляет всего 0,29 (2021), данная статистика приводит к неверному толкованию, как следствие неполного предоставления сведений в обследованиях. Она также существенно отличается от выводов, сделанных на основе Всемирной базы данных о неравенствах, согласно которой самый верхний 1% по уровню доходов в Казахстане обладает почти 30% благосостояния страны по сравнению с всего 5% благосостояния у 50% населения с наименьшим уровнем доходов. Непостоянство цен на нефть вызывает риск резких колебаний доходов от нефти, которые обеспечивают 35% государственного бюджета.¹ Казахстан также подвержен влиянию изменения климата и зеленого перехода, что подвергает бюджет рискам климатических бедствий и может замедлить рост доходов от нефти в дальнейшем.

¹ Используя классификацию Правительства доходов от нефти в бюджет сектора государственного управления: таможенные пошлины от экспорта и трансферты из Национального фонда Республики Казахстан.

Правительство предприняло шаги по совершенствованию управления государственными финансами. В 2022 году Правительство приняло *Концепцию государственных финансов до 2030 года* в качестве основы с целью сохранения фискального пространства путем контроля расходов, увеличения доходов, ограничивания государственного долга и повышения прозрачности бюджетной отчетности. Концепция направлена на сокращение до 5% ненефтяного дефицита, который оставался высоким на уровне 9,9% ВВП в период с 2019 по 2021 г. В ней также предусматриваются лимиты долга до 2030 года относительно ВВП: совокупный государственный долг² (28,3% в 2021 г.) и долг квазигосударственного сектора (23,6% ВВП в 2021) не должны превышать 53,2% ВВП. Для сохранения бюджетных резервов Казахстан стремится приумножить активы Национального фонда Республики Казахстан (далее - «Нацфонд»), стоимость которых составляла 55 млрд. долларов США на конец 2021 г. (28% ВВП), до 100 млрд. долларов США к 2030 г. Правительство также внесло изменения в процессы бюджетирования и планирования для обеспечения их большего соответствия приоритетам развития Казахстана.³

Несмотря на все эти положительные меры, в данном ОГФ отмечены и другие важные направления в области государственных финансов, в которых настоятельно необходимы реформы политики.

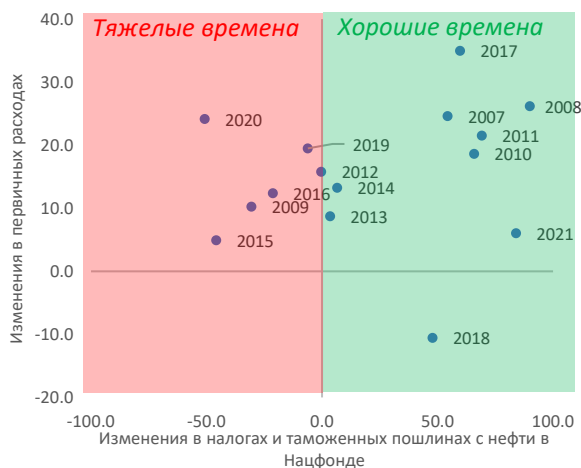
Бюджетная основа и управление долгом: не забывать о разрывах

Принимая во внимание, что в тяжелые времена предпринимались решительные бюджетные меры, фискальную политику следует усилить для поддержания макроэкономической стабильности и обеспечения большей эффективности расходов. Как у страны, богатой нефтью, у Казахстана имеются бюджетные резервы для принятия усиленных фискальных мер по снижению отрицательного воздействия ценовых шоков на рост. Но в *хорошие времена* с более высокими ценами на нефть, обеспечивающими рост таможенных пошлин от экспорта нефти и налоговых поступлений в Нацфонд, увеличивались и бюджетные расходы (Рисунок 1). Казахстан мало что сделал для обеспечения бюджетной консолидации после улучшения ситуации с налоговыми поступлениями, за исключением 2018 года. Поскольку воздействие бюджетных расходов на рост усиливается с течением времени, бюджетной основе необходимо не допустить сохранения расслабленного положения бюджета, которое может вылиться в перегрев экономики и ослабление макроэкономической стабильности. Это происходит потому, что бюджетные расходы оказывают положительное воздействие на рост, и с течением времени оно скорее всего будет только расти. Ожидается, что рост реальных государственных расходов на 1,0% приведет к увеличению ненефтяного ВВП на 0,7% через год и 0,9% через два года (Рисунок 2). Но высокий доверительный интервал расчетных мультипликаторов предполагает, что воздействие бюджетных расходов на ненефтяной ВВП может быть выше или ниже. Казахстан может рассмотреть меры бюджетной политики, которые позволят выстроить бюджетные резервы в периоды высоких цен на нефть и обеспечить повышенную эффективность расходов.

² Включает центральное правительство, местные исполнительные органы, гарантии государства и центральный банк.

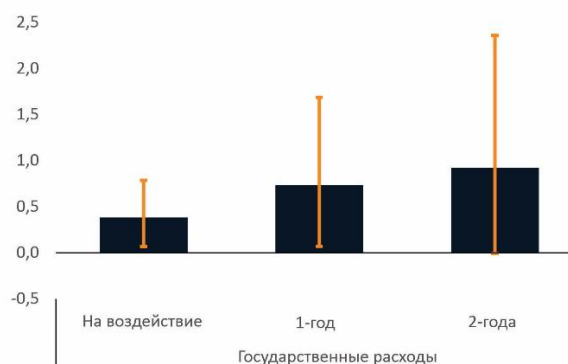
³ Казахстан начал внедрять инструменты государственного управления на основе результативности в 2007 г. Агентство по стратегическому планированию и реформам создано в 2019 году для координации планирования государственных программ и усиления согласованности между планами и их исполнением. Правительство также внесло ряд поправок в Бюджетный кодекс для улучшения исполнения бюджета, включая государственные закупки и расходы городов республиканского значения (Алматы, Астана, Шымкент) и окружающих их территорий.

Рисунок 1. Относительное изменение в первичных расходах в хорошие времена и тяжелые времена по годам (2007–2021)



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Рисунок 2. Мультипликатор бюджетных расходов на нефтефтяной ВВП



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе квартальных данных с 2005 по 2019 г.

Упрощение бюджетного правила во избежание усложнения и отклонения от многочисленных целей позволит усилить бюджетную основу. В настоящее время бюджетное правило содержит несколько компонентов, таких как правило расходования средств, целевой показатель нефтефтяного дефицита, целевой показатель государственного долга, порог по платежам для обслуживания долга и правила снятия средств из Нацфонда. Наличие слишком большого числа компонентов в бюджетном правиле усложнит исполнение, если доверие к нему не будет усилено. Правило государственных расходов предусматривает верхний предел роста номинальных государственных расходов. При надлежащей проработке оно позволит лучше контролировать расходы в хорошие времена, создавая при этом необходимые бюджетные резервы. Правила расходования средств также более прозрачны, доступны для понимания и отслеживания их в реальном времени,⁴ а в сочетании с понятным правилом по нефтефтяному дефициту это упростит бюджетное правило. Но если Правительство пожелает пересмотреть фиксирование годовых объемов трансфертов из Нацфонда в государственный бюджет, эквивалентных доходам Нацфонда от нефти при низкой заранее определенной цене на нефть, в рамках бюджетного правила, это еще больше усложнит макрофискальное управление и может оказаться несовместимым с целью по поддержанию уровня государственного долга ниже 27,5% ВВП до 2030 г. Моделирование дает основание полагать, что в условиях негативного шока цен на нефть фиксирование трансфертов из Нацфонда в бюджет может вызвать увеличение государственного долга для обеспечения контрциклических бюджетных расходов.

Отказ от произвольного использования средств Нацфонда, принятие оговорки об отмене и наличие независимого бюджетного органа для оценки бюджетной политики помогут усилить доверие к бюджетной основе. В настоящее время допускается произвольное использование средств Нацфонда для целевых трансфертов на *развитие инфраструктуры жизнеобеспечения и реализацию проектов национальной важности*, но в какое время и при каких обстоятельствах -

⁴ Стоит отметить, что по состоянию на 2017 г. в половине стран, входящих на тот момент в состав ЕС, действовало национальное правило расходов.

четко не прописано.⁵ Несмотря на то, что решение принимается только Президентом, тем не менее такая практика несет риск подрыва доверия к бюджетному правилу. Оговорка об отмене позволит сделать критерии отклонения от бюджетного правила в исключительных обстоятельствах более прозрачными. В настоящее время такая практика направлена на изменение утвержденного бюджета и переход на кризисный бюджет. Наглядным примером является пандемия COVID-19, вследствие которой было приостановлено бюджетное правило. Технически оговорку об отмене можно увязать с индикаторами, такими как отклонение роста ВВП от его долгосрочной тенденции или увеличение уровня безработицы. Казахстан может рассмотреть создание независимого бюджетного учреждения с четко прописанными обязанностями для выполнения независимых макроэкономических прогнозов, анализа бюджетной эффективности и курса бюджетной политики.

Рекомендуется рассмотреть возможность публикации стратегии, четко формулирующей подход к управлению долгом. Концепция государственных финансов предусматривает несколько лимитов долга до 2030 г., в частности, 27,5% в отношении правительственного долга, 32% в отношении государственного долга (правительства и центрального банка), 53,2% в отношении государственного и квазигосударственного долга. Для достижения этой цели в Концепции говорится о необходимости поддержания затрат на обслуживание долга на уровне менее 10% республиканского (центрального правительства) бюджета, получения обязательного одобрения квазигосударственным сектором при увеличении внешнего долга, а также строгих лимитов в отношении правительственного внешнего долга. Несмотря на то, что установление лимитов демонстрирует решимость, в Концепции нечетко прописаны некоторые важные вопросы, такие как потенциальные затраты, плюсы и минусы различных стратегий (состав и источники финансирования), влияние шоков (стоимость нефти, обменный курс и рост) на траекторию долга и сравнения разных стратегий финансирования на основе реалистичных оценок затрат и рисков. Также необходимо определить выпуск правительственного долга совместно с использованием активов Нацфонда в качестве чистого государственного долга. Все это, как правило, отражается в среднесрочной стратегии управления долгом, которую Казахстан еще пока не опубликовал.⁶ Не менее важно, что публикация среднесрочной стратегии управления долгом поможет Правительству в разъяснении обществу того, как оно намерено поддерживать государственное финансирование с наименьшими затратами и приемлемыми рисками.

Бюджетной основе Казахстана необходимо управлять рисками, связанными с климатическими шоками и зеленым переходом, в том числе посредством налогообложения ископаемого топлива для интернализации углеродных выбросов. Засухи и наводнения, усугубленные изменением климата, в среднем обходятся Казахстану в потере 1,2% ВВП. Такие потери будут расти в условиях сценария умеренного изменения климата до 2,2% ВВП. В мире, в котором многие ускоряют темпы декарбонизации, постепенное снижение цен на нефть может снизить реальный ВВП на душу населения на 2,5–3,0% по сравнению с базисным прогнозом до 2050 г. Для управления этим риском Правительству необходимо включить стресс-тестирование из разных сценариев зеленого перехода и климатических шоков в среднесрочную экономическую и бюджетную основу. Как и будет описано чуть позже, Правительство может рассмотреть возможность расширения охвата всех видов ископаемого топлива акцизами, что позволит обеспечить поступления в бюджет и стимулировать

⁵ Правительство Казахстана, 2022. «Об утверждении концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года».

⁶ По состоянию на июнь 2022 г. 69 развивающихся стран уже [опубликовали](#) среднесрочную стратегию управления долгом.

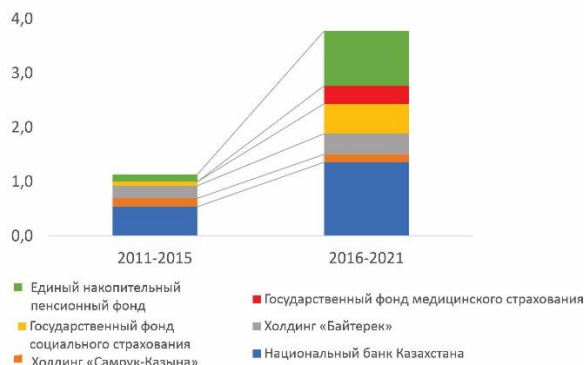
сокращение углеродных выбросов. Постепенное повышение ставок акцизов на все виды топлива до 25% от уровня, указанного в директиве ЕС, постепенно позволит увеличить налоговые поступления до 4% ВВП до 2030 года (Всемирный банк, 2022). Прогнозные показатели также дают основания полагать, что рециклирование 40% акцизных поступлений в виде денежных трансфертов для нижних 40% распределения доходов позволит более чем нивелировать отрицательное воздействие более высоких цен на топливо на их потребление.

Квазифискальная деятельность: можно ли ею управлять?

Распространение квазифискальной деятельности бросает тень на макрофискальное управление в Казахстане. В 2017–2019 годах расходы сектора государственного управления составили примерно 21% ВВП по сравнению с 31% в среднем для стран с уровнем доходов выше среднего. Но даже такой относительно скромный уровень не позволяет установить фактический фискальный след. Валовые расходы квазифискальной деятельности составили примерно 3,8% ВВП в 2016–2021 годах, в три раза выше, чем в 2011–2015 годах (Рисунок 3). К примеру, в 2021 году Правительство поручило Единому накопительному пенсионному фонду (ЕНПФ) содействовать выплате 1% ВВП на поддержку жилищной программы. Казахстанский фонд устойчивости (KSF) при Национальном банке Казахстана (НБК) также оказал поддержку жилищным займам на сумму 0,4% ВВП. Такая квазифискальная деятельность, осуществляемая внебюджетными фондами и субъектами квазигосударственного сектора (СКГС), не учитывается в среднесрочной бюджетной основе и формирует курс бюджетной политики с уклоном на дефицит. Она также подрывает структуру фискальной политики и тем самым создает риск чрезмерных стимулов. Несколько внебюджетных фондов финансируют государственный бюджет и субсидируют квазифискальную деятельность посредством покупки облигаций ниже номинала или размещения депозитов по ставкам ниже рыночных, что может повлечь убытки для фондов.

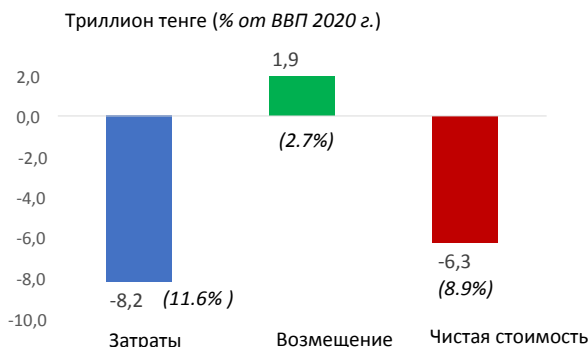
Необходимы дальнейшие действия для систематического мониторинга квазифискальной деятельности и рисков, которые она представляет для бюджета. Правительству следует определить внебюджетные фонды так, чтобы это определение соответствовало руководству по статистике государственных финансов, что поможет учесть квазифискальную деятельность, осуществляемую ЕНПФ, Фондом проблемных кредитов и KSF в консолидированном правительственном бюджете. Правительству также следует рассмотреть возможность предоставления сведений о рисках условных обязательств вследствие квазифискальной деятельности, осуществляемой внебюджетными фондами и квазигосударственным сектором. Предварительный анализ предприятий коммунального сектора, находящихся в собственности акиматов Астаны и Алматы, дает основания полагать, что в 2020 году политика реализации тепла, газа, электроэнергии и воды ниже себестоимости могла стать причиной существенного дефицита в объеме примерно 2,2% ВВП. Так, квазифискальная деятельность может создавать условные обязательства для Правительства, для чего необходимы анализ и мониторинг. В данном контексте Правительство может рассмотреть возможность внедрения систем для мониторинга рисков деятельности СКГС, а также показателей рентабельности, ликвидности и платежеспособности. Это позволит Парламенту более эффективно участвовать в мониторинге и надзоре макрофискальных последствий квазифискальной деятельности, осуществляемой внебюджетными фондами, что также усиливает подотчетность таких фондов.

Рисунок 3. Общий объем квазифискальной деятельности крупных СКГС и ключевых внебюджетных фондов, как доля ВВП



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе опубликованной финансовой отчетности.

Рисунок 4. Общая чистая стоимость финансовой помощи банкам в 2009–2020 годах в триллионах тенге текущей стоимости 2020 г.



Источник: Адаптировано из данных Маре, Мелецкого и Муриной (2022)

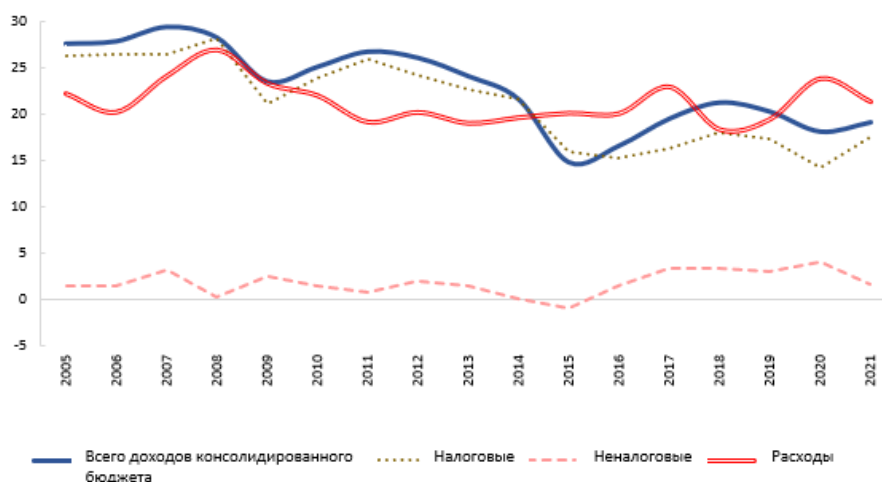
Использование государственных средств для оказания финансовой помощи банкам без права у налогоплательщиков требования является несправедливым, т.к. подразумевает передачу государственных средств банковскому сектору, и такую практику следует ограничить. Финансовая помощь банкам, оказанная в период с 2009 по 2020 г. (Рисунок 4), по оценкам, обошлась налогоплательщикам в 8,2 триллиона тенге в текущей стоимости 2020 г. (около 11,6% ВВП 2020 г.) и привела к возмещению 1,9 триллиона тенге в текущей стоимости 2020 г. (около 2,7% ВВП 2020 г.). Это стало возможным преимущественно благодаря приобретению ФПК невозвратных кредитов у банков по 100% их первоначальной стоимости. В некоторых случаях KSF также оказывал финансовую помощь путем приобретения долговых обязательств, выпущенных проблемными банками по низкой стоимости. Например, финансовая помощь АТФ Банку в 2020 году была структурирована с купоном 0,1% — практически без возврата денег налогоплательщиков. У налогоплательщиков должно быть право требования на будущую прибыль банков, которым оказана финансовая помощь, для реализации реальной доходности, которая должна покрывать часть альтернативной стоимости увеличивающегося государственного заимствования и задолженности или идти на инвестиции в государственные услуги без выделения дополнительных средств налогоплательщиков.

Квазифискальная деятельность НБК может осложнить макрофискальное управление. В 2021 г. НБК поддержал разные правительственные инициативы, такие как программа жилищных займов/ипотеки и государственные программы («Дорожная карта занятости», «Нурлы Жол», а также для приоритетных секторов), на общую сумму примерно 0,7% ВВП. В то время, как поддержка была частью слаженного усилия по поддержанию восстановления экономики после кризиса COVID-19, продление участия НБК в оказании поддержки этим программам представляет риск подрыва доверия к основной функции центрального банка - поддержанию стабильности цен. Так, НБК может рассмотреть передачу функцию фискального агента АО «KSF» Правительству (такая передача уже была выполнена в отношении Фонда проблемных кредитов). Это позволит Правительству учитывать KSF в консолидированной бюджетной отчетности Правительства и станет стимулом для передачи мер поддержки от внебюджетных бюджетным программам или через государственные финансовые институты, такие как Национальный управляющих холдинг «Байтерек».

Налоговая политика: неоправданные ожидания и отсутствие прогрессивности

Налоговые поступления Казахстана как доля ВВП в последние 15 лет шли на спад (2005–2021). Снижение поступлений сужает бюджетное пространство и тем самым ограничивает возможность увеличения государственных расходов на устойчивый рост, инклюзивность и прогрессивность. Изначально сохраняя стабильность на уровне примерно 27% ВВП в течение 2005–2008 годов, налоговые поступления значительно сократились до всего лишь 14,2% ВВП в 2020 г. (Рисунок 5). Налоговая эффективность Казахстана, несмотря на то что она чуть выше среднего в странах, зависимых от ресурсов, отстает от среднего по миру - 18,4% в 2019 г. (Рисунок 6). Снижение ненефтяных доходов относительно ВВП еще больше затруднит расходы в условиях увеличения потребностей в расходах и оставит дефицит ненефтяного бюджета неуправляемым. Снижение доходов от нефти вслед за падением цен на нефть в 2014–2015 годах привело к снижению государственных доходов как доли ВВП.

Рисунок 5. Сбор доходов и всего государственных расходов (% ВВП), 2005–2021 годы



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Рисунок 6. Налоговые поступления в международном сравнении (% ВВП)



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

В целом эффективность налоговых поступлений, за исключением акцизов и налогов с торговли, остается недостаточной. Динамичность налоговых доходов (т.е. насколько налоговые поступления реагируют на изменения в налоговой базе) остается слабой. В 2005–2020 годах динамичность по всем налоговым доходам вместе взятым составила 0,74, означая, что рост налоговых поступлений отстает от роста экономики. Самой высокой динамичностью была по налогам на международную торговлю, составив 1,3, тогда как самой низкой она была по корпоративному подоходному налогу (КПН), социальному налогу и налогу на пользование природными ресурсами.

Фискальные стимулы, предоставленные посредством разнообразных налоговых и бюджетных инструментов, находятся в компетенции исполнительной власти и предположительно обуславливают значительные издержки в доходах. Так, льготы предоставляются по КПН, таможенным пошлинам, налогу на добавленную стоимость (НДС) и в виде инвестиционных субсидий (например, инвестиционные налоговые кредиты). Они указаны в Налоговом кодексе и других законодательных актах, главным образом, в Предпринимательском кодексе. Налоговые стимулы также предоставляются по усмотрению исполнительного органа (например, Предпринимательский кодекс предусматривает налоговые стимулы для секторов, которые считаются Правительством приоритетными), что создает лазейки с целью войти с течением времени в перечень таких приоритетных секторов. Предварительный анализ налоговых расходов в Казахстане показывает, что общий объем недополучения налогов по КПН и НДС составил примерно 7,8% ВВП в 2021 г.⁷ Стимулы также могут создавать антистимулы для предприятий к тому, чтобы они не стремились расти, или усугублять неравные условия среди бизнеса, подрывая конкуренцию и рост производительности.⁸ Для поддержания амбициозной цели по доведению налоговых поступлений до 25% ВВП до 2025 года стране следует рационализировать и существенно сократить текущий объем недополученных доходов от основных прямых и косвенных налогов.⁹

Предполагалось, что структура специального налогового режима снизит налоговые расходы у малого бизнеса, но это может оказать отрицательное влияние на производительность частного сектора. Классификация и структуры сложные и создают благоприятные возможности для лазеек. Два критерия включения в режим - годовой оборот и количество сотрудников - для определения налоговых ставок для индивидуальных предпринимателей представляют риск присущего противоречия. Например, фиксированный вычет применяется к бизнесу с определенными лимитами по количеству сотрудников, но также может применяться к предприятиям с определенным объемом годового оборота. Разделение внутри режима (на основе патента и упрощенной декларации) вносит искажения и тем самым мотивирует бизнес к дроблению (чтобы оборот был на уровне, позволяющем оставаться на патенте с пониженной ставкой) и неформальному найму работников (без формального декларирования для самоисключения из упрощенного режима). Все это может оказывать негативное воздействие на нейтральность, справедливость общей налоговой системы, конкуренцию, производительность и создание рабочих мест в частном секторе.

Правительству следует рассмотреть возможность систематической рационализации и реструктуризации системы налоговых стимулов и упрощения чрезмерно усложненного

⁷ Исходный анализ, выполненный после завершения Проекта по реформированию налогового администрирования.

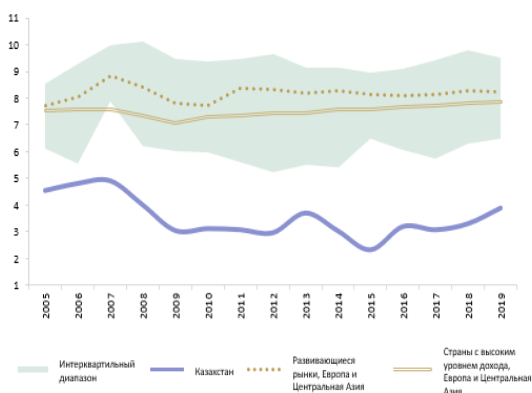
⁸ Данные о пользе налоговых стимулов в продвижении желаемых результатов неоднозначны (см. раздел 3.4.3).

⁹ Всемирный банк продолжает работу над оказанием технической помощи для поддержки Правительства в институционализации и развитии потенциала для анализа налоговых расходов.

специального налогового режима. Эти меры должны приниматься после межведомственного анализа различных стимулов и публикации отчета о налоговых расходах. Для упрощения специального налогового режима реформы следует проводить в два этапа. Первым шагом станет структурирование специального налогового режима на основе годового оборота, как *единственного* критерия правомочности. Вторым шагом станет применение одинакового порога НДС для классификации тех, кто переходит на стандартный налоговый режим, и тех, кто остается на специальном режиме.

Также рекомендуется понизить чрезмерно высокий порог по НДС, рационализировать множество исключений и в долгосрочной перспективе повысить стандартную ставку НДС. Поступления от НДС в Казахстане относительно ВВП вдвое меньше, чем в среднем в странах региона с развивающимся рынком (**Error! Reference source not found.**). Еще более примечательно, что по сравнению со странами Европы и Центральной Азии примерно одного уровня в 2019 году производительность НДС в Казахстане была самой низкой (0,32), а по коэффициенту собираемости страна занимала седьмое (0,617) место из 11 стран Европы и Центральной Азии, что чуть выше, чем средний коэффициент собираемости стран с новой и развивающейся экономикой в Европе - 0,56 (Рисунок 8). Рекомендуется продолжить снижение порога по НДС (и сократить область применения неэффективных льгот по НДС) для расширения охвата НДС и повышения его производительности. Пониженный порог НДС будет использован для приведения в соответствие с пересмотренным пороговым значением, определяющим малые и средние предприятия (группа налогоплательщиков, которым предоставлены специальные налоговые режимы). Простые средние по региону и медианные пороговые значения НДС варьировали от 66.000 и 83.000 долларов США, что значительно ниже, чем порог, установленный в Казахстане (эквивалентен 113.000 долларам США).

Рисунок 7. Поступления от НДС в сравнении со странами региона (% ВВП)



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Рисунок 8 Сравнение производительности НДС и коэффициента собираемости, 2019 г.



Эффективность собираемости индивидуального подоходного налога (ИПН) также шла на убыль, а структура единой ставки в сочетании с низким порогом для применения льгот не предусматривает прогрессивности. Собираемость ИПН в Казахстане снизилась с 1,5% ВВП в 2016 г. до 1,3% ВВП в 2019 г., она также ниже, чем в среднем по региону (Рисунок 9 **Error! Reference source**

not found.), равно как и производительность (Рисунок 10). В 2016–2019 годах собираемость ИПН в республике относительно ВВП составляла всего лишь пятую часть доли ИПН в среднем по региону Европа и Центральная Азия и половину доли в странах с уровнем доходов выше среднего. Единая и низкая ставка ИПН в 10% также сопровождается низким порогом для базового вычета, в результате чего граждане с низкой зарплатой платят по той же ставке, что и хорошо зарабатывающие. По ИПН также предусматривается множество исключений в отношении прибыли с капитала, дивидендов и дохода по процентам. Казахстан не взимает налогов ни с чистой стоимости имущества, ни с наследства, ни с подарков, что еще больше оказывает отрицательного влияния на справедливость и прогрессивность инструмента налогообложения с доходов.

Рисунок 9. Собираемость ИПН в сравнении со странами региона (% ВВП)

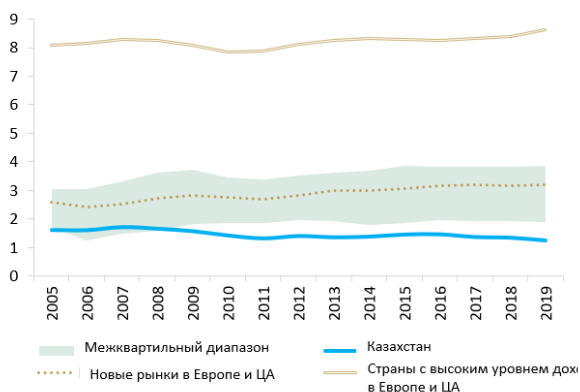
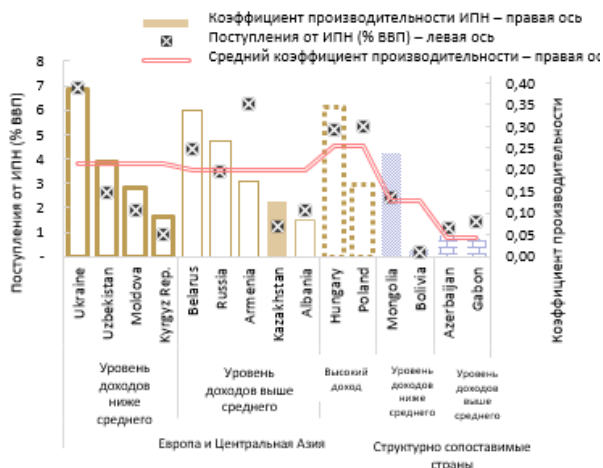


Рисунок 10. Коэффициент производительности ИПН, 2019



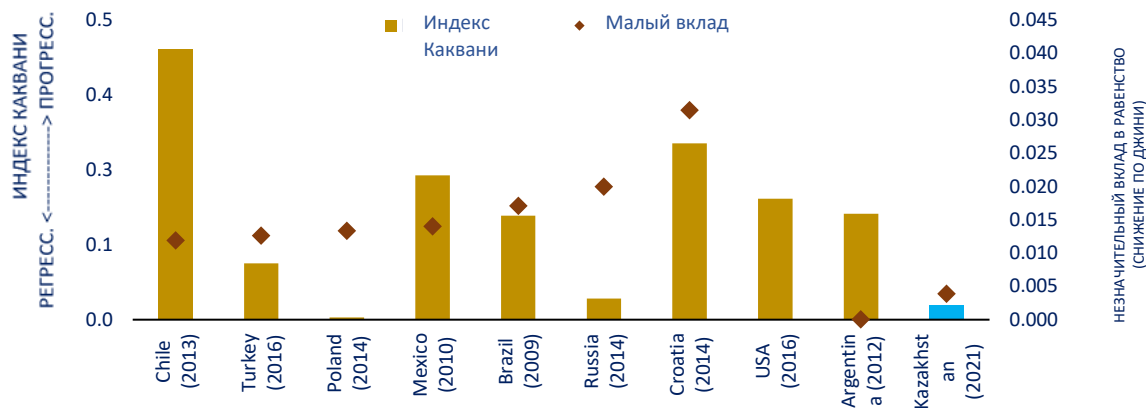
Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Реформа ИПН должна быть направлена на увеличение базового вычета, внедрение прогрессивной налоговой структуры для замены текущей низкой единой ставки и улучшение режима налогообложения дохода с капитала. По сравнению с аналогичными странами прямые налоги в Казахстане заметно менее прогрессивные, что особенно отчетливо выражено в режиме ИПН. По сути, прогрессивность ИПН в Казахстане аналогична Российской Федерации и Польше, где применяется аналогичная общая структура единой ставки (

Рисунок 11). Текущую единую низкую ставку ИПН можно преобразовать в прогрессивную, градуированную структуру, включая льготы (с повышенным порогом). Действующие многочисленные исключения из подоходного налога не делают базу налогообложения доходов исчерпывающей, истощают ее и компрометируют целостность. Эти исключения необходимо проанализировать и рационализировать для того, чтобы заложить основу для последовательного преобразования единой ставки ИПН в прогрессивную структуру. В среднесрочной перспективе

Правительству следует рассмотреть внедрение налога на богатство или на наследство. Такие реформы направлены на рост поступлений и улучшение справедливости.

Рисунок 11. Прогрессивность прямых налогов в некоторых странах



Источник: Аргентина (Rossignolo 2017); Бразилия (Higgins и Pereira 2017); Чили (Martinez-Aguilar и др. 2016); Хорватия (Inchauste и Rubil 2015); Мексика (Scott 2013); Польша (Goraus и Inchauste 2016); Российская Федерация (Попова и др. 2018); Соединенные Штаты Америки (Higgins и др. 2018); Турция (Cuevas и др. 2020). Казахстан: Борнукова и Небилер(2023) по данным Обследования доходов и расходов домохозяйств в Казахстане 2021 г.

Примечание: Индекс Каввани рассчитывается как разница между коэффициентом концентрации налога и коэффициентом Джини рыночного дохода плюс пенсии. Индекс Каввани по налогам будет положительным (отрицательным), если налог в целом является прогрессивным (регрессивным). Незначительный вклад в равенство — это разница между коэффициентом Джини без фискальной интервенции и коэффициентом Джини всех компонентов дохода. Отсутствует расчет незначительного вклада в Аргентине. Результаты по Соединенным Штатам предварительные.

Налоговой политикой можно добиться большего в поддержке охраны окружающей среды.

Действующий акциз на автотранспорт зависит от объема двигателя и не соответствует эффективному экологическому налогу. Данный акциз не зависит от используемого топлива, срока эксплуатации автотранспортного средства или иных факторов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую среду, и поэтому не может служить соответствующим показателем-посредником по выбросам парниковых газов или загрязнителей воздуха. В действующей структуре акциза также упускаются другие виды зеленых налогов, такие как дорожный налог, налоги на полиэтиленовые мешки, старые шины и отходы. Анализ экологического и углеродного налога можно начать с рассмотрения текущего охвата видов топлива акцизами для расширения базы, чтобы охватить все источники топлива и рационализировать ставки. Предлагаемый углеродный налог дополнит действующую систему торговли выбросами, и все вместе поможет сформировать минимальную и максимальную цену на углерод.

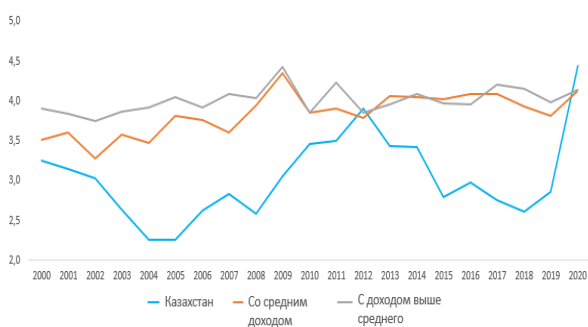
Государственные расходы на образование: больше эффективности и справедливости

Долгое время бюджет Казахстана на образование был небольшим, и наряду с мерами политики, предусматривающими направление ресурсов на повышение академической успеваемости, их удалось улучшить у небольшой части, оставляя многих учащихся позади при приобретении ими человеческого капитала. В 2000–2018 годах расходы Казахстана на образование составляли 2,3–3,9% ВВП (Рисунок 12), что ниже, чем в странах с уровнем доходов выше среднего (3,8–4,4% ВВП). В то

же время в 2018 году Казахстан в четыре раза больше тратил в расчете на учащегося Назарбаев интеллектуальных школ (НИШ), численность которых составляет всего лишь 0,4% всех учащихся средних школ. В настоящее время примерно две трети учащихся плохо подготовлены, чтобы успешно функционировать в современном мире, как следует из уровня функциональной безграмотности на уровне 64% (PISA 2018, **Рисунок 13**). Учащиеся в среднем в Атырау отстают на четыре года от своих сверстников в НИШ, при этом самые бедные и ущемленные значительно отстают от среднего показателя.

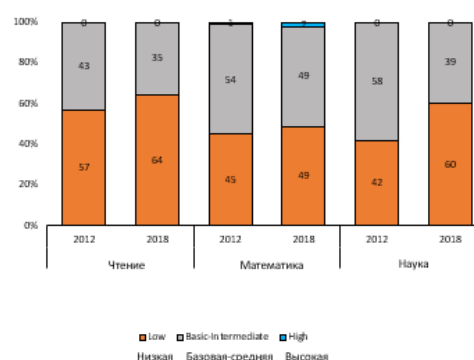
Правительство существенно увеличило государственные расходы на образование в последние четыре года. В 2018–2022 годах расходы на образование увеличились на 48% в реальном выражении в силу разных факторов, в том числе во время пандемии COVID-19, т.к. Правительство продвигало разные способы удаленного/дистанционного обучения в условиях чрезвычайной ситуации. Правительство также расширяло дошкольное образование, что особенно важно для устранения разницы в успеваемости в разных социально-экономических группах. Решение скорректировать зарплату учителей в соответствии с рынком труда в течение четырех лет также привело к стремительному росту государственного финансирования образования.

Рисунок 12. Государственные расходы на образование, как доля ВВП



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе показателей мирового развития. Экстраполированы данные по Казахстану за 2001 и 2003 годы.

Рисунок 13. Доля успеваемости учащихся по результатам теста PISA



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе базы данных PISA (2018) и данных МФ.

Учитывая рост спроса на более качественную систему образования на фоне увеличения численности населения, Казахстану необходимо внедрить меры по повышению результативности, эффективности и справедливости расходов, чтобы обеспечить больше отдачи от инвестиций. В стране высокий спрос на увеличение школьных площадей вследствие роста численности населения и миграции в крупные городские центры - Алматы, Астану и Шымкент, а также некоторые регионы. Но слабое планирование школьной инфраструктуры, как проиллюстрировано на Рисунок 14 и Рисунок 15, приводит к тому, что обучение учащихся происходит в две и три смены на 75% школьных площадей, что сокращает время обучения и подрывает качество образования. Так, согласно Национальной политике в области образования планируется построить 1000 дополнительных школ. С введением их в эксплуатацию нужно будет больше учителей. Для удовлетворения этого спроса необходимо изучить области достижения большей эффективности за счет улучшенной рационализации школ и учительских кадров, особенно начиная со среднего звена. Население Казахстана неравномерно рассредоточено на большой

географической территории, поэтому важно продолжать обеспечивать начальное образование рядом с каждой закрепленной территорией. Однако, начиная со среднего звена следует сосредоточиться на более крупных школах, обслуживающих большую территорию, где сконцентрировано большее число учителей.

Рисунок 14. Слабая корреляция между расходами капитала на учащегося в 2020 г. и чистой миграцией по регионам

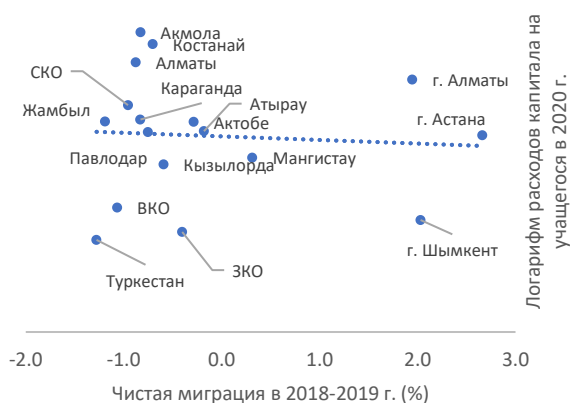
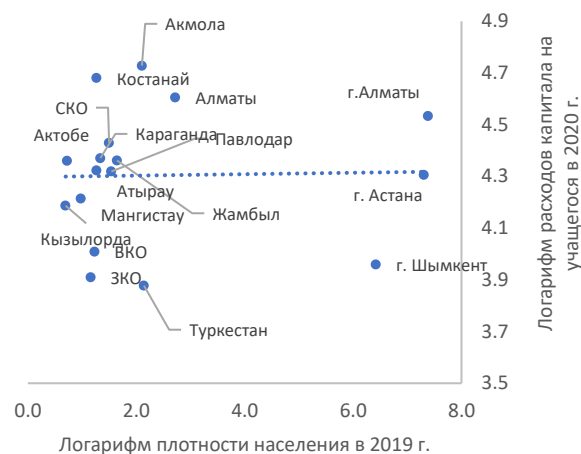


Рисунок 15. Слабая корреляция между расходами капитала на учащегося в 2020 г. и плотностью населения



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка по данным МФ и Бюро национальной статистики.

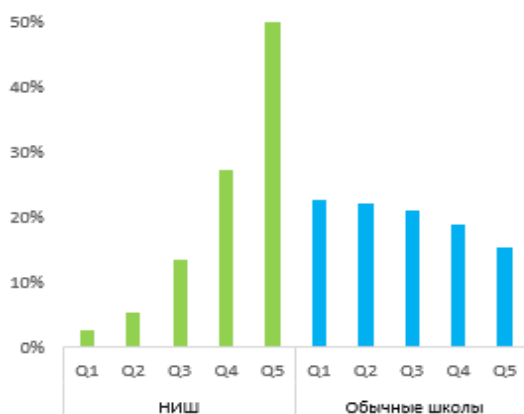
Повышение зарплат учителям может повысить конкурентоспособность профессии учителя, но не следует делать акцент только на этом, чтобы улучшить показатели преподавания. После череды повышений зарплаты учителей приближается к конкурентному на рынке уровню (за исключением дошкольного образования). Но среднее соотношение учащихся и учителей в республике (9,5 учащихся на учителя в общем среднем образовании) низкое по сравнению со средним по ОЭСР (13 учащихся на одного учителя в программах среднего и профессионального образования). В 40% небольших школ по всей стране соотношение учащихся и учителей может быть очень низким – 4,4, а в некоторых школах учителей может быть даже больше, чем учащихся. Такое низкое соотношение учащихся и учителей, особенно в сельских школах, учитывая официальную нагрузку учителей, является нерациональным и делает систему неэффективной. Кроме того, система вознаграждения учителей («ставки») и расчет зарплаты, поощряющие повышение успеваемости среди сильных учащихся, еще больше снижают эффективность профессии с точки зрения равномерного для всей страны развития человеческого капитала. Система стимулирует уделение больше времени «часам», нежели чем подготовке качественных материалов для преподавания и индивидуальной работе с учащимися. Поэтому увеличение зарплаты вряд ли повлияет на эффективность учителей или приведет к повышению успеваемости, пока не будет изменена система ставок и оптимизирована нагрузка.

Справедливость – важное, но упускаемое измерение расходов на образование в Казахстане. В то время как у учащихся НИШ значительно ниже уровень функциональной неграмотности (6%), чем в среднем в ОЭСР (22,6%), 64,2% детей в обычных государственных школах Казахстана являются

функционально безграмотными.¹⁰ Набор учащихся в НИШ менее прогрессивный, т.к. социально-экономическое положение большинства из них лучше, чем у детей в обычных школах (

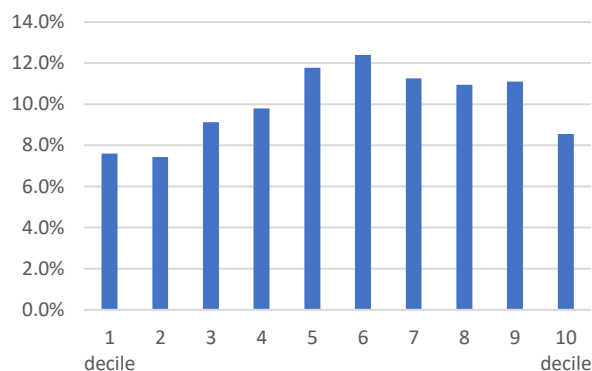
Рисунок 20). Образовательные гранты также носят регрессивный характер. В 2021 году около 8% домохозяйств в верхнем дециле распределения дохода получили гранты, но только 34% домохозяйств в нижних 40% по распределению дохода получили гранты в том же году (Рисунок 17). Чтобы система была более справедливой, в недавно внедренную формулу финансирования необходимо включить компонент справедливости, чтобы финансово поддержать обучение учащихся из неблагополучных групп, тех, кто нуждается в дополнительных ресурсах и педагогической поддержке. Также необходимо пересмотреть оценку непрерывной поддержки системы НИШ за счет бюджетных средств. И, наконец, более качественные данные, прозрачность отчетности, использование данных для принятия решений и более децентрализованное планирование повысят подотчетность внутри системы и ее способность реагировать на спрос в целях своевременного, результативного и эффективного распределения ресурсов.

Рисунок 16. Социально-экономическое положение учащихся в НИШ и обычных школах, по квинтилям



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе базы данных PISA 2018 г.
Примечание: Охват выборки - учащиеся, участвующие в PISA.

Рисунок 17. Охват грантами в Казахстане (для студентов до 25 лет)



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе Обследования доходов и расходов домохозяйств 2021 г.

Расходы на социальную защиту: улучшение структуры и адресности

Наряду с повышенными обязательствами Казахстана по улучшению социального обеспечения значительно увеличился объем средств, выделяемых из бюджета на социальную защиту и трансферты. Система социальной защиты охватывает широкий круг проблемных факторов, социальных рисков и функций по сокращению бедности и включает социальную помощь, социальное страхование и программы активного рынка труда. В 2017–2021 годах расходы на социальные трансферты составили 22,3% общих государственных расходов (4,8% ВВП), тогда как в 2011–2016 годах их было всего 19,9% (4% ВВП). Пандемия COVID-19 вызвала резкое увеличение

¹⁰ Функциональная безграмотность определена как неспособность успешно функционировать в современной мировой экономике. Для целей PISA она рассчитывается как доля учащихся в возрасте 15 лет ниже 2 уровня по математике, науке и навыку чтения.

расходов на социальную защиту, что повлекло за собой и постепенное увеличение расходов на социальную помощь с 1,6% ВВП в 2017 году до 2,2% в 2019 г. и 2,5% в 2021 г. (Рисунок 18) Рисунок 18.

Система социальной помощи разнообразна и щедра, но основной упор сделан на поддержку отдельных категорий населения, нежели чем прямую адресную помощь для самых обедневших.

Расходы на программы, рассчитанные на определенные категории, особенно на семьи с детьми, уверенно увеличивались с 0,3% ВВП в 2018–2019 г. до 0,7% в 2020–2021 г. (Рисунок 19). Эти программы не обусловлены проверкой нуждаемости и не обязательно предназначены тем, кто больше всего нуждается в помощи. Например, около 35% пособий на детей и семью выплачиваются не только бедным (не предназначены только для нижних 10% распределения доходов) по сравнению с 12% в программе адресной социальной помощи (АСП).

По сравнению с другими программами социальной помощи в стране АСП – самая эффективная по охвату бедных и по сокращению бедности. Учитывая всех прямых и косвенных получателей, у АСП наибольшая доля (82,5%) в самом низком квинтиле по сравнению с программами социальной помощи в общем (

Рисунок 20). В то же время в разрезе пособий, предназначенных для первого доходного квинтиля (Q1), сумма, полученная Q1, как доля общей суммы трансфертов на АСП, составляет 85,3%. Программа АСП также достигла самого высокого соотношения между сокращенной глубиной бедности и затратами относительно всех программ (

Рисунок 21). Расширение масштаба программ, направленных на бедность (обусловленных нуждаемостью), с текущего низкого уровня окажет усиленное воздействие на сокращение бедности. Для этого необходимо изменить показатель национальной черты бедности, которая в настоящее время установлена на относительно низком уровне, для определения приемлемости и размера АСП.

Рисунок 18. Расходы на программы социальной защиты, как доля ВВП, 2016–2021

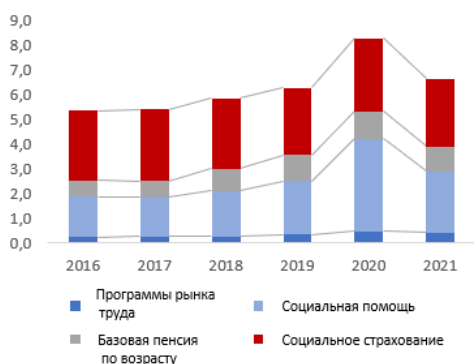


Рисунок 19. Расходы на ключевые программы социальной помощи, как доля ВВП, 2016–2021 годы



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе данных, опубликованных государственными органами.

Рисунок 20. Охват пособиями в программах социальной помощи, по квинтилям дохода, 2021 г., в %

Рисунок 21. Соотношение затрат-выгод программ социальной защиты, 2021 г.



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка с использованием автоматизированных таблиц бедности DEC на основе данных Обследования доходов и расходов домохозяйств 2021 г.



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка с использованием автоматизированных таблиц бедности DEC.

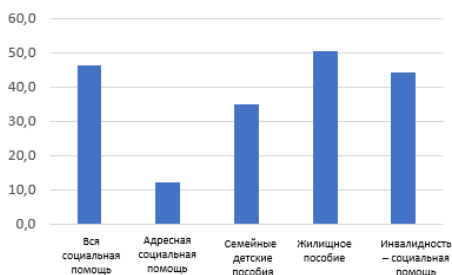
Потенциального эффекта можно достичь за счет улучшения дизайна и реализации программ социальной помощи, минимизируя ошибки исключения и включения. Около 31% нижнего дециля распределения доходов не охвачены программой социальной помощи, и около 46% получателей социальной помощи определены как небедные, т.к. находятся выше нижнего дециля (Рисунок 22). Оценки показывают вполне заметную «утечку», особенно по жилищным пособиям, семейным/детским пособиям, где примерно 50% и 35% получателей соответственно относятся к небедным. Анализ накладок пособий по программам социальной помощи усиливает необходимость улучшения дизайна и адресности определенных программ для повышения эффективности. Например, 1,1% получателей семейных/детских пособий также являются получателями АСП, программы, предназначенной для бедных (Таблица 1). Это означает, что значительная доля получателей программы семейных/детских пособий не являются бедными. Аналогично обстоит ситуация и с пособиями на коммунальные услуги, выплачиваемыми местными органами государственного управления и предназначенными для бедных. 14,3% бенефициаров получают также и АСП, что предполагает необходимость улучшения дизайна программы поддержки по коммунальным услугам.

Правительство может достичь большей эффективности за счет консолидации программ, предназначенных для разных категорий, для многодетных семей и АСП, и преобразовать их в одну программу, направленную на бедность. В 2021 году сокращение утечки за счет улучшения адресности и поддержки многодетных семей могло бы составить 177 млрд. тенге (0,14% ВВП 2021 г.), которые можно было бы перераспределить на программы по бедности, такие как АСП.¹¹ Учитывая, что размер АСП в 2021 году составлял 0,1% ВВП, высвобожденные средства можно было бы направить на увеличение вдвое ресурсов для АСП при отсутствии дополнительных затрат.

Рисунок 22. Предполагаемая утечка в программах социальной помощи (%), 2021

Таблица 1. Программы социальной помощи: наложение пособий (%), 2021

¹¹ Согласно анализу Adept, 60% небедных домохозяйств (Q3-Q5) получают 21,6% семейных пособий в общей сложности. Adept анализирует группу программ семейных пособий, которая включает: (i) государственное пособие для многодетных семей с 4 и более несовершеннолетними детьми, проживающими совместно; (ii) государственные базовые социальные пособия по потере кормильца; (iii) пособие по рождению ребенка; (iv) государственное пособие опекуну ребенка с инвалидностью; (v) государственное пособие матерям многодетных семей, награжденных подвеской «Алтын алка», «Кумыс алка» или ранее получивших звание «Мать-героиня» и награжденных Орденом «Материнская слава»; а также (vi) пособие по уходу за ребенком до 1 года. Всего расходов на эти виды



Получатель	Другие полученные пособия					
	Пенсии по возрасту	АСП	Детские/ семейные пособия	Жилье и комм. услуги	Пособия по инвалидности	
Пенсия по возрасту ¹²			0,1	11,1	0,1	8,1
АСП		15,2		41,9	1,9	8,6
Детские/ семейные пособия		33,6	1,1		0,1	11,8
Жилье и ком. услуги		50,0	14,3	20,9		17,6
Пособия по инвалидности		29,8	0,3	14,4	0,1	

Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе данных ADePT.

Расширение непенсионной категории системы социального страхования требует дальнейшего анализа.¹³ Социальное страхование защищает граждан от разных социальных рисков и финансируется участниками за счет взносов из заработной платы. Расходы на социальное страхование (за исключением пенсии, выплачиваемой за счет взносов) увеличились примерно до 0,4% ВВП в 2021 г., преимущественно за счет пособий по уходу за ребенком и по беременности. Расширение охвата социальным страхованием в Казахстане требует дальнейшего анализа для решения проблемы ограниченного участия самозанятых работников, вовлечения неформальных работников в систему формальной занятости, обеспечения устойчивости Государственного фонда социального страхования.

Несмотря на то, что Казахстан реализует ряд программ активного рынка труда, их вклад в реализацию вероятности, что участники программы найдут качественные рабочие места, систематически не анализировался. Действующие и будущие программы активного рынка труда нуждаются в дополнительной оценке качества и регулярном мониторинге пользы, которую мероприятия в данных программах принесут всему населению Казахстана, особенно бедным и другим уязвимым группам в долгосрочной перспективе.

Система бюджетирования, планирования и мониторинга: главное - результат, а не соблюдение требований

Совершенствование систем бюджетирования и планирования, а также обеспечение их согласованности с ключевыми целями развития играют важную роль в повышении результативности и эффективности фискальной политики. Понимая значимость, Казахстан внедрил бюджетирование, ориентированное на результат, и усилил согласованность результативности бюджета со стратегическими планами. Правительство также укрепило законодательную и институциональную базу для систем бюджетирования и управления государственными финансами на основе опыта Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

¹² Программа ADePT выполняет анализ на основе данных Обследования доходов и расходов домохозяйств. В анкете обследования бюджета домохозяйств содержится вопрос о получении респондентом/домохозяйством пенсии, но без детализации (базовая, солидарная или финансируемая).

¹³ Из-за недостатка данных в данном Обзоре не рассматривается программа пенсии, выплачиваемой за счет взносов, под управлением Единого накопительного пенсионного фонда, и не проводился анализ устойчивости Государственного фонда социального страхования.

Несмотря на эти изменения, связи между бюджетом и стратегическими планами отражают скорее формальное соблюдение требований Бюджетного кодекса, нежели чем ориентированный на результат подход. Бюджетные программы проецированы на множество стратегических задач, а показатели для бюджетных программ ориентированы преимущественно на процесс или промежуточный результат и не связаны с фактическими результатами программы и еще меньше со стратегическими целями. Также наблюдается широкая вариация в количестве и качестве индикаторов и целевых показателей министерств.

Системы мониторинга и оценки эффективности бюджета еще пока не функционируют как инструмент интегрированного управления. Во-первых, система не достигает эффективности из-за отсутствия координации инициатив по мониторингу, как в случае новой системы государственного планирования и системы ежегодной оценки, находящихся в разных ведомствах. Во-вторых, инструменты мониторинга прогресса в исполнении бюджета просто собирают статистическую информацию по промежуточным результатам, но не показателям конечного результата. Бюджетная информация, публикуемая на онлайн-порталах, и гражданские бюджеты не всегда доступны или представлены в удобном формате. И, наконец, вместо формирования культуры повышения результативности мониторинг деятельности осуществляется по принципу «контроля и наказания», внушая боязнь у чиновников за недостижение целевых показателей.

Правительство может рассмотреть возможность совершенствования институциональной базы, руководств и процессов для обеспечения их использования и тем самым помогая бюджетированию и планированию достичь согласованных конечных результатов. Для этого нужно включить ход реализации (по плану или с отклонением) и согласованные корректирующие действия. Соединение индикаторов с программами работы и бюджетными программами также поможет выявить бюджетный дефицит и дублирование. После чего необходимо свести на разных уровнях индикаторы бюджета и планирования в разных планах (национальный план развития, концепции, национальные проекты, планы министерств и ведомств) для того, чтобы отслеживать их реализацию. Можно внедрить анализ расходов, чтобы проанализировать их эффективность и выявить участки для повышения эффективности или определения приоритетов в расходах. Выполнение анализа по окончании ключевых проектов, включая сравнение фактических и плановых расходов, будет способствовать извлечению уроков из реализации программ. Но что еще более важно, Правительству следует рассмотреть институционализацию независимой заключительной оценки крупных и стратегических государственных проектов и программ и распространение извлеченных выводов.

У Казахстана есть возможности осуществления «зеленых» действий государственного сектора, которые можно протестировать в пилотном режиме и внедрить в бюджетный цикл. На уровне планирования и формирования политики можно создать четкую интегрированную законодательную и нормативную базу по изменению климата, исходя из обязательств в рамках Парижского соглашения и Национальной стратегии развития до 2025 года, с переработкой соответствующих стратегических и политических документов в случае необходимости. На уровне результативности, мониторинга и оценки можно включить индикаторы результативности, актуальные для целей политики в отношении климата и окружающей среды. На уровне среднесрочного бюджетирования можно проанализировать изменения в доходах и расходах в среднесрочной перспективе (например, изменения в доходах от акцизов на бензин, вызванные более активным использованием электромобилей). По расходной части, отсутствие ясности в сумме, выделенной на субсидии на энергию и ископаемое топливо в правительственном бюджете

Казахстана, подрывает прозрачность в распределении бюджетных средств. Можно разработать разные инструменты, включая обзор расходов, связанных с изменением климата, маркировку бюджета, управление и закупки зеленых государственных инвестиций.

Прозрачность государственных финансов: больше пользы в бюджетной документации

Казахстан обеспечил широкий доступ к бюджетной документации и внедрил механизмы общественного участия. Закон «О доступе к информации», одобренный в 2015 году, усиливает конституционные права граждан на получение информации государственных органов (с ограниченными исключениями). Он предусматривает право на запрос и получение информации, а также обязательство правительств с упреждением публиковать информацию. Правительство также разработало различные инициативы «Открытого Правительства», включая мониторинг и каналы коммуникации с гражданами, внедрило Общественные советы - площадки, дающие возможность гражданскому обществу выразить свое мнение по важным для общества вопросам.

Эти меры стали важным шагом к повышению прозрачности, но пока что мало данных, подтверждающих, что они способствовали более активному участию граждан. Доступность информации еще не транслировалась в активное участие граждан. Необходимо более глубокое понимание того, что способствует взаимоотношениям граждан и государства. Создается впечатление, что упор в стране делается на формальное соблюдение прозрачности государственных финансов, а не фактическое использование информации. К примеру, информация о государственных закупках и другой деятельности правительства доступна на сайтах правительства, но она представлена так, что не способствует пониманию обществом. Гражданские бюджеты представлены в общем формате и с информацией, которая не подразумевает получения обратной связи от граждан. Казахстану следует продвигать инициативы по содействию участию гражданского общества в законодательном процессе, что включает развитие потенциала, кампании по повышению информированности, модернизированные и более удобные процессы общественных консультаций, а также улучшение размещения информации для учета обратной связи от граждан при принятии решений по формированию политики.

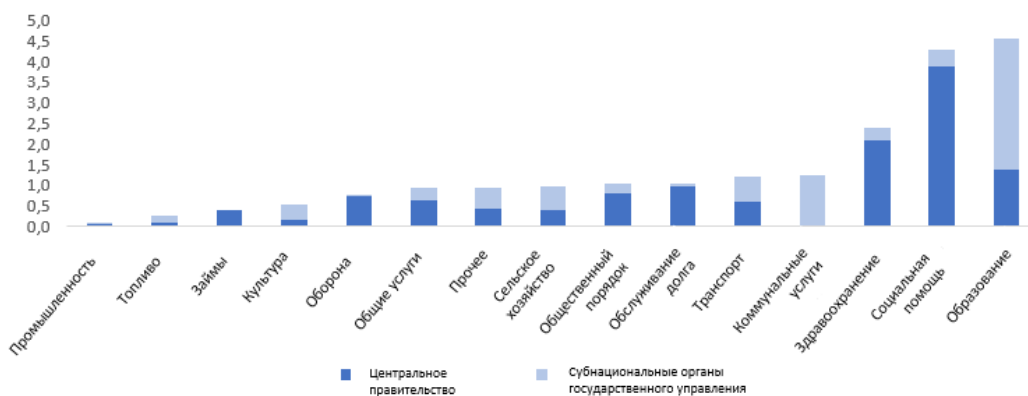
Повышение качества бюджетной отчетности увеличивает полезность предоставленной информации для обсуждения и формирования политики. Более четверти (27,5% в 2020 г.) всех местных расходов на образование относится к категории «прочие расходы» без каких-либо пояснений. Это ограничивает прозрачность в бюджетных расходах и подрывает доверие к обязательствам Правительства по улучшению управления государственными финансами.

Межбюджетные отношения: сложная формула расчета трансфертов

Улучшение государственных услуг также зависит от усиления потенциала государственных органов Казахстана на субнациональном уровне для решения местных приоритетных задач в области развития. Как и в большинстве стран, в Казахстане субнациональные органы власти напрямую взаимодействуют с населением и оказывают ключевые государственные услуги. Они осуществляют примерно 40% всех государственных расходов и отвечают за широкий круг государственных услуг, включая начальное и среднее образование, перевозки регионального и местного значения и коммунальные услуги (Рисунок 23). Так, улучшение потенциала субнациональных органов государственного управления в реализации государственных программ, способных эффективно реагировать на местные потребности развития, становится важной политической задачей. Функциональное разделение обязанностей субнациональных органов государственного управления определено в Законе «О местном государственном управлении и

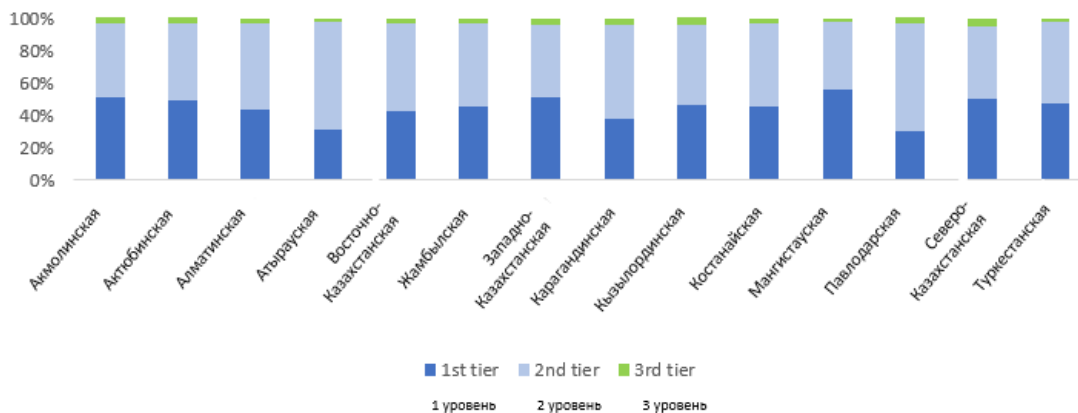
самоуправлении» и Бюджетном кодексе. Субнациональные органы государственного управления первого уровня (т.е. *областные* акиматы) осуществляют примерно половину всех государственных расходов в пределах своих территорий, их доля варьирует от 30% в Павлодарской области до 56% в Мангистауской области. Субнациональные органы государственного управления второго уровня (*районы* и города *областного* значения) осуществляют примерно все остальные расходы. Расходы органов государственного управления третьего уровня — *округов*, аулов и городов *районного* значения — очень незначительны. Тем временем на субнациональные органы государственного управления третьего уровня приходится в среднем 3% всех расходов субнациональных органов государственного управления в 14 *областях* Казахстана - от 1,5% в Туркестанской области до 4,3% в Кызылординской области.

Рисунок 23. Разделение обязанностей по расходам между центральным правительством и субнациональными органами государственного управления (уровень расходов по уровням государственного управления, в трлн. тенге, 2021 г.)



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе данных, опубликованных государственными органами.

Рисунок 24. Расходы по каждому уровню субнациональных органов государственного управления (% расходов по каждому уровню, по областям, 2021)

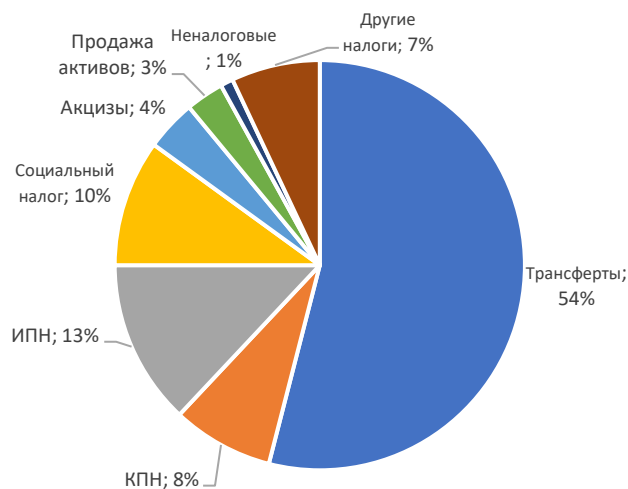


Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе данных, опубликованных государственными органами.

Функциональные обязанности субнациональных органов государственного управления в целом понятны, но текущая система их финансирования непрозрачна и нестабильна. На акиматы областей и городов республиканского значения (первый уровень) приходится почти половина всех расходов субнациональных органов государственного управления в пределах их территорий, варьируя от 30% до 56% (Рисунок 24 **Error! Reference source not found.**). На второй уровня (*районы* и города областного значения) приходятся примерно все остальные расходы. Первая проблема в финансировании субнациональных органов государственного управления заключается в системе выделения трансфертов от центрального правительства первому уровню и в сопутствующей системе вычета излишков у юрисдикций, чьи доходы превышают потребности в расходах. В настоящее время система распределения трансфертов (и вычета излишков) чрезмерно сложная. Методологию для расчета потребностей в расходах согласно Приказу №139 можно считать самой сложной в мире, потому что она пытается (безуспешно) выровнять уровень и качество услуг по всей стране. Но при этом она непрозрачна, что подрывает доверие к системе межбюджетного финансирования.

Вторая проблема заключается в отсутствии четко прописанных правил финансирования нижестоящих уровней субнациональных органов государственного управления, что делает их уязвимыми к пожеланиям вышестоящих уровней. В то время как за вторым и третьим уровнем субнациональных органов государственного управления закрепляется какая-то часть поступлений из собственных источников (например, налоги на имущество и автотранспорт, акцизы на алкоголь, табак и бензин), доходность от таких поступлений небольшая. Второй и третий уровни зависят от ИПН, социального налога и КПН, собираемых на их территориях, а также от субвенций из соответствующих областей и второго уровня (Рисунок 25). Но области на втором уровне не имеют фиксированных критериев в принятии решений о трансфертах налогов и субвенций для второго и третьего уровней. Потенциально это приводит к тому, что акимы второго и третьего уровня субнациональных органов государственного управления вынуждены договариваться о получении этих ресурсов с их соответствующими вышестоящими уровнями.

Рисунок 25. Источники доходов субнациональных органов государственного управления, 2021 г.



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе базы данных МФ.

В целом, основной упор в реформах системы финансирования между разными уровнями государственных органов должен быть направлен на систему трансфертов. В основе системы трансфертов с первого уровня субнациональных органов государственного управления на второй и третий уровни должны быть стабильные и объективные формулы. Как вариант, можно сосредоточиться на сокращении, но не устранении неравенств в ресурсах на душу населения, вместо того чтобы пытаться полностью заполнить пробел между потребностями в расходах каждой юрисдикции и ее поступлениями из собственных источников. Если основной упор сделан на один,

легко измеримый индикатор, такую систему проще и легче понять, обеспечивая при этом, что у всех юрисдикций, по крайней мере, есть минимальный уровень ресурсов, необходимых для исполнения своих функциональных обязательств.

Направления для реформ

В данном Обзоре государственных финансов предложены четыре направления реформ. Как описано в Таблице E.1, Казахстан может рассмотреть углубление и реализацию следующих направлений реформ:

1. Поддержание макроэкономической стабильности и устойчивости экономики к потрясениям путем упрощения бюджетных правил; усиление институциональной основы для мониторинга бюджетных рисков; усиление управления государственным долгом; сокращение отклонений в развитии экономики в результате квазифискальной деятельности.
2. Улучшение инклюзивности и эффективности государственных расходов за счет улучшения доступа к качественному образованию и адресности социальной защиты.
3. Усиление доходной базы для поддержки потребностей в расходах, проанализировав многочисленные налоговые льготы; а также упрощение налоговой политики для поддержки эффективности, справедливости и зеленого перехода.
4. Улучшение управления государственными финансами посредством усиления связей между бюджетированием и планированием; усиление системы мониторинга и оценки результативности и ее институциональной основы; улучшение межбюджетных трансфертов; а также интеграция гендерного измерения и зеленого бюджетирования на всех этапах политического цикла.

Таблица Е.1 Сводный обзор направлений реформ

1. Поддержание макроэкономической стабильности и устойчивости экономики от потрясений	2. Улучшение инклюзивности и эффективности расходов	3. Усиление доходной базы для поддержки будущих потребностей в расходах	4. Улучшение управления государственными финансами
<p>Упростить бюджетные правила и усилить институциональную основу</p> <ul style="list-style-type: none"> Упростить бюджетные правила, не допуская осложнения, как результат определения множества бюджетных целевых показателей (правило обслуживания долга, целевой показатель по долгу, а также трансферты из Нацфонда, используя заранее определенную цену отсечения на нефть). Усилить доверие к бюджетным правилам, отказавшись от дискреционного права на использование средств Нацфонда, ввести оговорку о возможности отказа от обязательства в бюджетный отчет для обоснования отклонения от прогноза дефицита, а также создать независимое фискальное учреждение для анализа бюджетной эффективности. 	<p>Улучшить доступ к качественному образованию</p> <ul style="list-style-type: none"> Оптимизировать сеть школьной инфраструктуры и повысить эффективность учителей путем реформирования системы вознаграждения (<i>ставки</i>). Адресно использовать бюджетные средства для удовлетворения потребностей социально-экономически ущемленных и слабо успевающих учащихся, включая пересмотр эффективности финансирования НИШ, включение коэффициента справедливости в подушевое финансирование, а также стимулирование для улучшения успеваемости самых слабых учащихся. Улучшить подотчетность за счет улучшения сбора данных и использования для целей бюджетирования и расширения прав и возможностей субнациональных органов государственного управления для достижения результатов в образовании. 	<p>Проанализировать и упростить многочисленные налоговые льготы</p> <ul style="list-style-type: none"> Проанализировать и рационализировать льготы по КПН и многочисленные льготы по ИПН и НДС. Институционализировать анализ затрат-выгод предложений о налоговых льготах. Регулярно публиковать анализ налоговых расходов в рамках бюджетного отчета Правительства для общества/парламента. 	<p>Усиливать связи между бюджетированием, планированием</p> <ul style="list-style-type: none"> Привести в соответствие и упростить архитектуру планирования и бюджетирования и бизнес-процессы, включая разработку общего кодирования программы в целях планирования и бюджетирования. Усилить организационные структуры, определение обязанностей и потенциала в подразделениях по планированию и бюджету. Усилить среднесрочную перспективу бюджетирования и планирования посредством среднесрочного прогноза расходов.
<p>Вести мониторинг бюджетных рисков и усилить управление государственным долгом.</p> <ul style="list-style-type: none"> Определить министерство/ведомство для консолидации отчетности о квазифискальной деятельности внебюджетных фондов и СКГС для определения курса бюджетной политики. 	<p>Улучшить адресность социальной защиты</p> <ul style="list-style-type: none"> Вести систематический мониторинг и оценку эффективности разных программ социальной помощи и рынка труда согласно их целям. Улучшить направленность социальной помощи на программы снижения бедности, обусловленные нуждаемостью, для повышения их эффективности. 	<p>Упростить налоговую политику для поддержки эффективности, справедливости и зеленого перехода.</p> <ul style="list-style-type: none"> Упростить специальные налоговые режимы путем использования единых критериев приемлемости и применения одного порога по НДС. Придерживаться принципа отраслевой нейтральности в КПН для снижения 	<p>Усилить систему мониторинга и оценки результативности и ее институциональную основу</p> <ul style="list-style-type: none"> Разработать единую систему мониторинга и оценки высокого уровня, обеспечивая связь с системами планирования и бюджетирования.

<ul style="list-style-type: none"> • Вести мониторинг бюджетных рисков вследствие квазифискального дефицита и климатических шоков. • Разработать и опубликовать среднесрочную стратегию управления долгом для информирования общества/парламента о выбранной стратегии государственного заимствования на основе оценки затрат и рисков. 	<ul style="list-style-type: none"> • Свести к минимуму ошибки исключения и включения за счет улучшения критериев отбора для социальной помощи по бедности и оценивать деятельность программ, предназначенных для определенных категорий, например, жилищных пособий. • Определить возможности привлечения неформальных работников в формальную занятость для расширения участия в системе социального страхования. 	<p>сложности и искажения вследствие дифференцированных ставок КПН в разных видах экономической деятельности.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Увеличить вычеты по ИПН и преобразовать текущую единую ставку по ИПН в прогрессивный налог, ввести налог на доход с капитала, а также рассмотреть налог на богатство или наследство в среднесрочной перспективе. • Расширить акцизы до всех видов ископаемого топлива для увеличения налоговых поступлений и интернализации стоимости выбросов, повысить акциз на табак. 	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставлять отчетность о ходе исполнения и согласованным корректирующим действиям. • Требовать проведение анализа по окончанию ключевых проектов и независимой заключительной оценки крупных и стратегических правительственных проектов. • Обеспечить доступность комплексной и удобной для пользования бюджетной информации. • Провести мероприятия по усилению потенциала общественных советов, НПО и общества, включая бюджетную грамотность, кампании по повышению информированности, модернизированные и более удобные для пользователя процессы общественных консультаций.
<p>Снизить отклонения в экономике в связи с квазифискальной деятельностью.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Оценить воздействие квазифискальной деятельности в соответствии с заявленными целями, определить и внедрить альтернативные вмешательства, менее искажающие, финансируемые бюджетом Правительства. • Рассмотреть возможность парламентского контроля эффективности и воздействия квазифискальной деятельности внебюджетных фондов и СКГС. • Центральному банку воздержаться от осуществления квазифискальной деятельности от имени Правительства. • Воздержаться от использования бюджетных средств для оказания финансовой помощи банкам по ценам выше рыночных. 			<p>Усовершенствовать систему межбюджетных трансфертов</p> <ul style="list-style-type: none"> • Упростить систему определения трансфертов от центрального правительства <i>областям</i>, чтобы довести подушевые поступления <i>областей</i> до фиксированной доли среднего национального показателя. • Обеспечить более стабильный источник доходов для субнациональных органов государственного управления нижестоящего уровня путем разъяснения системы трансфертов от <i>областей</i>.

			<p>Интегрировать гендерное измерение и упростить зеленое бюджетирование на всех этапах цикла политики.</p> <ul style="list-style-type: none">• Обеспечить условия для зеленой классификации расходов и доходов (т.е. маркировка бюджета)• Включить оценку воздействия изменения климата в систему мониторинга и оценки.• Внедрить оценку прогнозного гендерного воздействия, а также заключительные оценки программы с применением гендерного измерения.
--	--	--	---



**КАЗАХСТАН: УСИЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ФИНАНСОВ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО
И УСТОЙЧИВОГО К ВОЗДЕЙСТВИЯМ РОСТА**

ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ