

Усиление государственных финансов для достижения инклюзивного и устойчивого к воздействиям роста в Казахстане

Обсуждение результатов Обзора государственных финансов

Астана, сентябрь 2023 г.



Содержание Обзора государственных финансов

- 1 **Основа налогово-бюджетной политики**
- 2 **Квазибюджетный след**
- 3 **Эффективность налоговых поступлений и налоговая политика**
- 4 **Расходы на образование**
- 5 **Расходы на социальную защиту**
- 6 **Бюджетирование и планирование**
- 7 **Межбюджетные отношения**

	Макрофискальная политика
	Отраслевой анализ
	Управление государственными финансами

Контекст развития и зачем необходим обзор государственных финансов

- У Казахстана впечатляющая траектория роста.
- Обилие ресурсов стимулирует развитие предприятий и обеспечивает стабильность роста.
- Но **модель развития сопряжена с вызовами:**
 - Медленный рост производительности.
 - Сохраняющееся инфляционное давление.
 - Рост, движимый частным сектором, основанный на человеческом капитале и инновациях, по-прежнему отстает.
 - Растущая обеспокоенность по поводу имущественного неравенства.
 - Подверженность рискам, связанным с переходом к зеленой экономике.

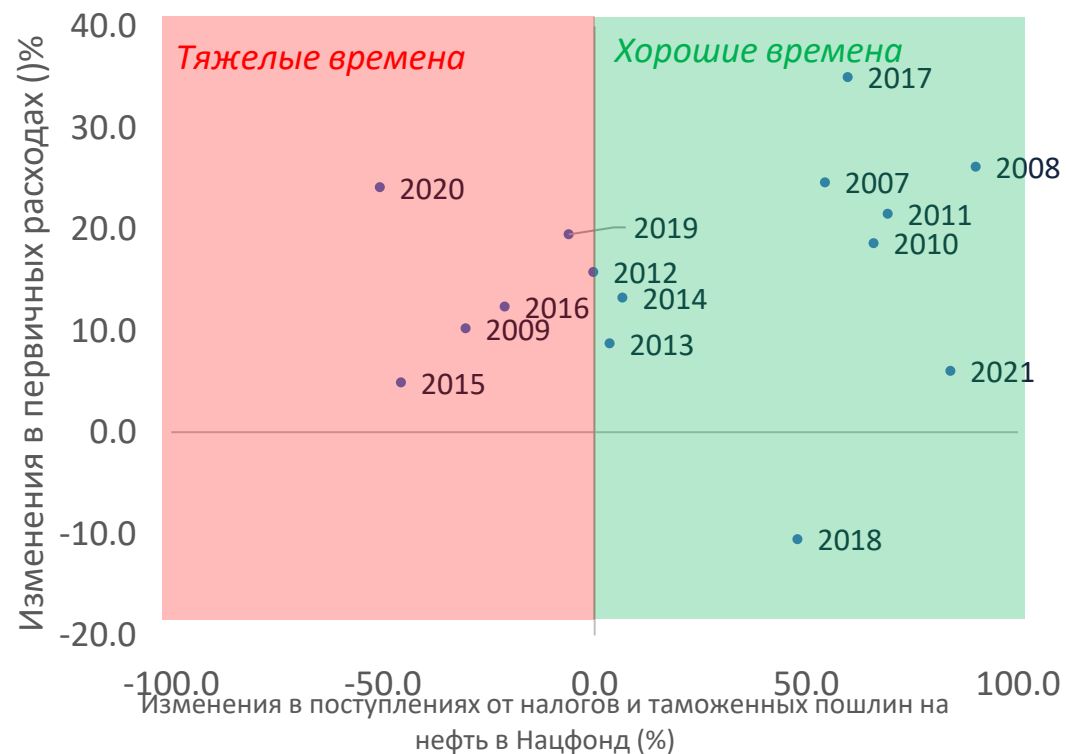


Бюджетная основа

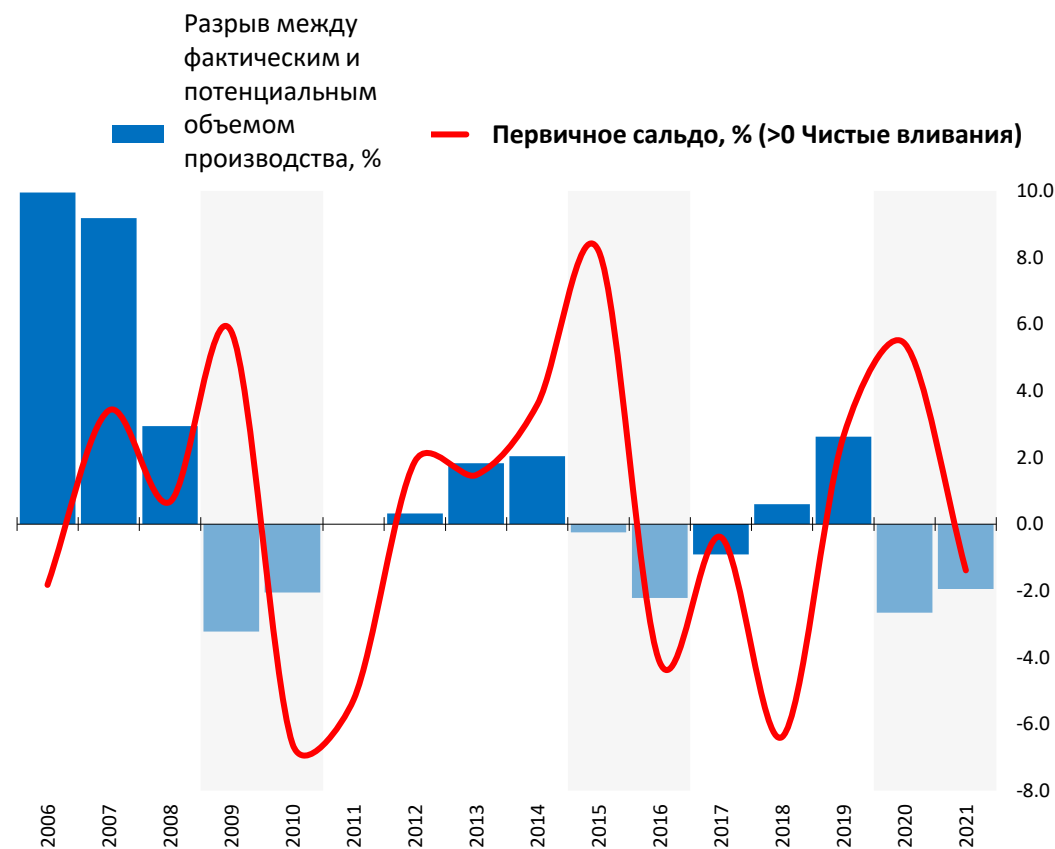
Не забывать о пробелах

Бюджетная основа позволяла активно реагировать в тяжелые времена, но менее активно в хорошие времена

Бюджетные расходы и изменения в доходах от нефти по годам (2007 – 2021 гг.)



Разрыв между фактическим и потенциальным объемом производства и первичное сальдо как доля ВВП



Бюджетное правило нуждается в дальнейшем рассмотрении

Положительный результат

- Установление предела на рост расходов – хорошее добавление к целевому показателю нефтегазового дефицита.

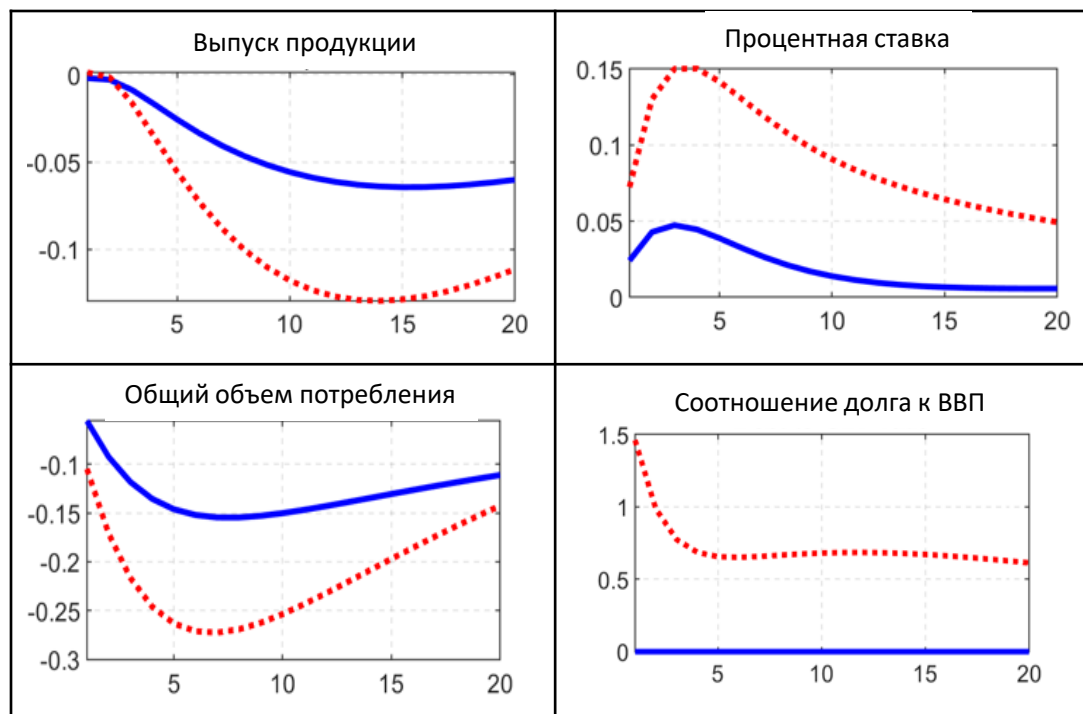
Требует доработки

- Новое правило по снятию средств из Нацфонда может осложнить макрофискальное управление (см. результаты моделирования).
- Рассмотреть возможность введения оговорки об отмене и упорядочивания произвольного использования средств Нацфонда.

Важно

- Рассмотреть возможность проведения независимой оценки эффективности бюджетной политики

Моделирование DSGE* отрицательного шока цен на нефть на 10% по ключевым макроэкономическим параметрам



— Бенчмарк

- - - Новые бюджетные правила

* DSGE – Динамическое стохастическое моделирование общего равновесия

Устранение пробелов в бюджетной основе

Подготовка и публикация среднесрочной стратегии управления долгом

- Описывает соотношение затрат и рисков для выбора вариантов государственного заимствования.
- Информировывает общество и парламент о выбранной стратегии государственного долга.
- Защищает правительство (управляющего государственным долгом) от непредусмотренных исходов.

Мониторинг рисков деятельности квази-государственного сектора (СКГС, внебюджетные фонды)

- Как минимум, публикация рисков для бюджета вследствие убытков и долга государственного сектора.
- Более важно: сформировать четкую политику собственности в отношении СКГС и внебюджетных фондов.

Управление влиянием зеленого перехода на бюджет: необходимы заблаговременные меры

- Потенциальное воздействие глобального зеленого перехода: снижение в ВВП на душу населения на 2,5-3%, увеличение соотношения государственного долга к ВВП на 3 процентных пункта до 2050 г.
- Потенциальное воздействие климатических шоков (засуха и наводнения): 1,2 - 2,2% ВВП.
- Необходимы заблаговременные меры:
 - Расширение доходной базы (напр., акцизы на все виды топлива) и сокращение налоговых утечек.
 - Улучшение адресности и обеспечение социальной защиты.
 - Стимулирование рынка к страхованию от рисков бедствий.

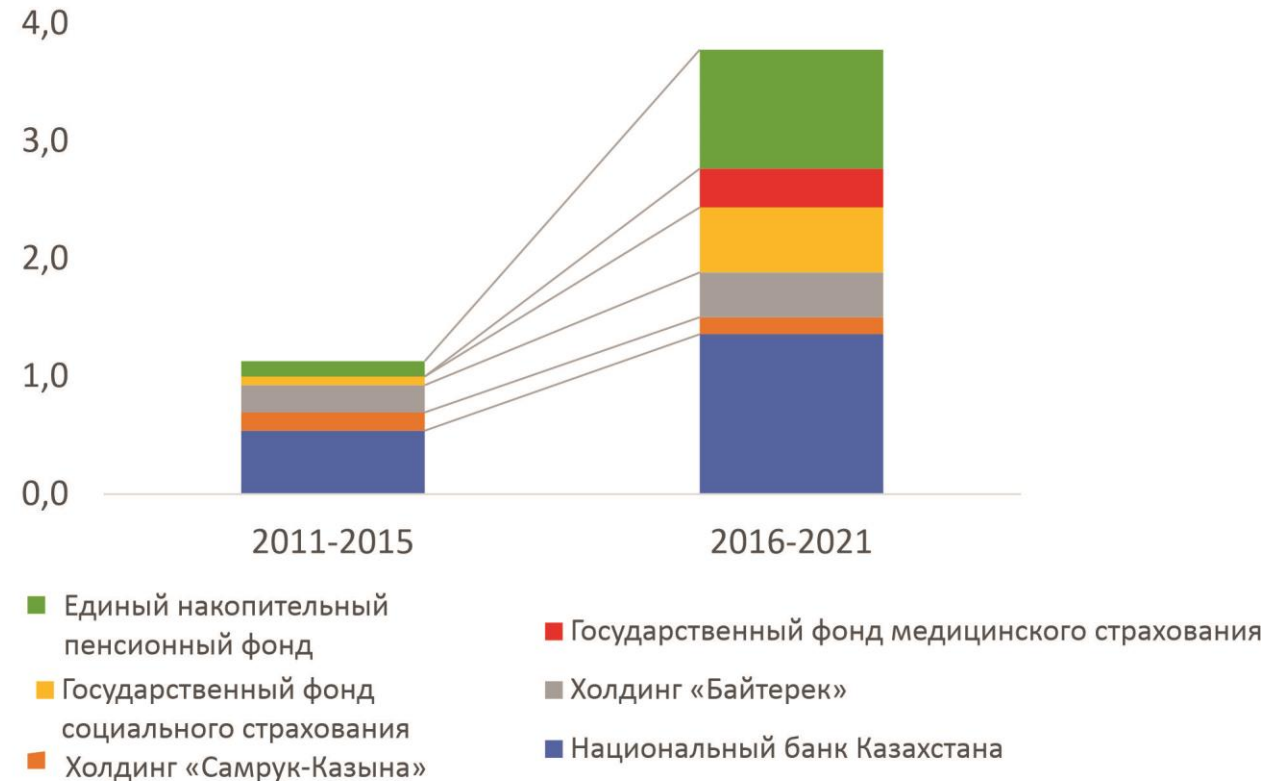
Квазибюджетный след

*Можно ли им управлять
оптимальнее?*

Рост квазифискальной деятельности бросает тень на государственные финансы в Казахстане

- **В настоящее время не входит в бюджетную основу** и может усложнить макрофискальное управление.
- **Потенциально вносит искажение на рынке и ослабляет политические рычаги.**
 - Кредитные субсидии и участие НБК.
- **Потери от квазифискальной деятельности подвергают бюджетному риску.**
 - Например, убытки государственных коммунальных предприятий, внебюджетные фонды, СКГС.
 - Финансовая помощь банкам.
- **Слабая система подотчетности по использованию государственных средств для квазифискальной деятельности.**
 - Отсутствие контроля воздействия квазифискальной деятельности.

Суммарная квазифискальная деятельность крупных СКГС и ключевых внебюджетных фондов, как доля ВВП



Квазифискальная деятельность по финансовой помощи банкам обходится дорого налогоплательщикам и оставляет их с ограниченным правом требования

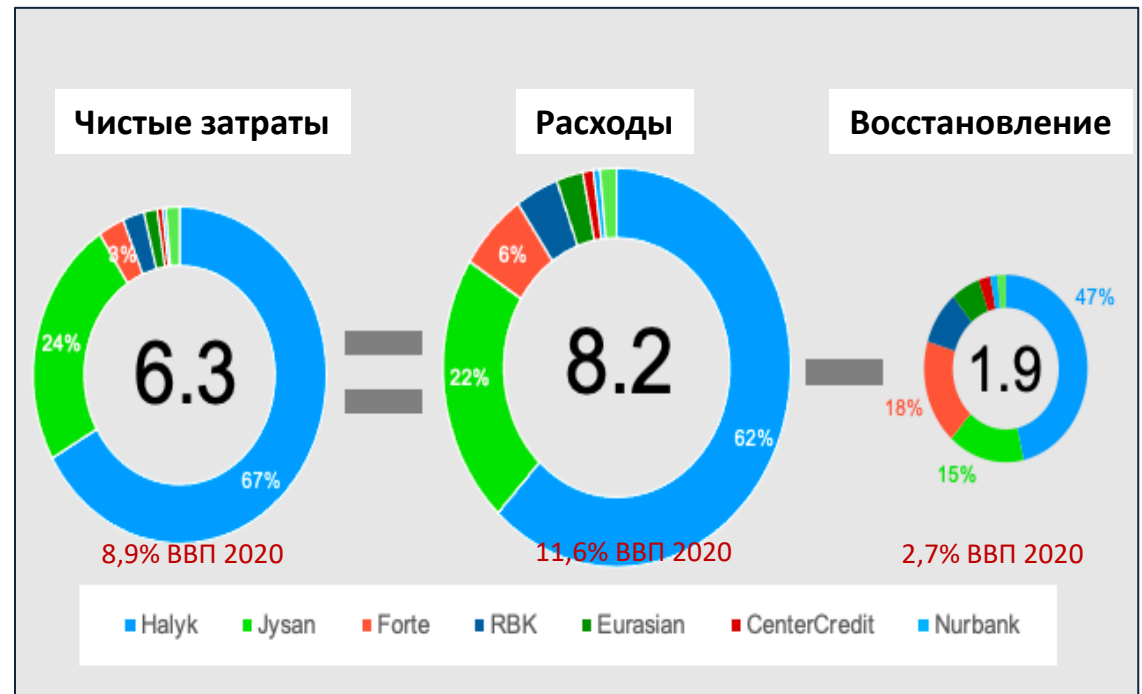
Это не о помощи банкам в трудном положении в буквальном смысле.

Это о НЕИСПОЛЬЗОВАНИИ бюджетных средств для обобществления убытков банков.

Чистые затраты (2009-2020 гг.) достигли 6,3 трлн. тенге (8,9% ВВП 2020 г.).

- Приобретение активов по номинальной стоимости.
- Выпуск долговых обязательств с купоном по заниженной стоимости.

Общие чистые затраты на помощь банкам в 2009–2020 г. в трлн. тенге в текущей стоимости 2020 г.



Необходимы дополнительные действия для упорядоченного управления и мониторинга квазифискальной деятельности

- **Включить квазифискальную деятельность в бюджетную основу:**
 - Прогнозируемая квазифискальная деятельность должна стать частью консолидированного бюджета государственного сектора.
 - Включить в оценку бюджетных рисков в результате осуществления квазифискальной деятельности.
- **Улучшение подотчетности квазифискальной деятельности.**
 - Подтверждение и обсуждение с парламентом результативности и уместности квазифискальной деятельности.
 - Анализ квазифискальной деятельности с отрицательным воздействием на развитие рынка: возможность альтернативного подхода.
- **Реформирование использования бюджетных средств для помощи банкам.**
 - Не покупать проблемные активы по номинальной стоимости.
 - Не допускать занижение стоимости купона по облигациям, выпущенным для спасения банков.

Kazakhstan Allows Citizens to Withdraw Pensions Savings as Part of Broader Pension System Reform

BY ASSEL SATUBALDINA in NATION on 26 JANUARY 2021

NUR-SULTAN – Starting January 23, Kazakh citizens are able to withdraw part of their pension savings to improve their housing conditions on an online platform run by the Otbasy Housing Construction and Saving Bank, a subsidiary of the Baiterek national holding.



The savings can be used to pay back a mortgage loan, buy new housing, pay a down payment, build a house, partially or fully repay the debt under long-term lease agreements and refinance a housing mortgage loan.

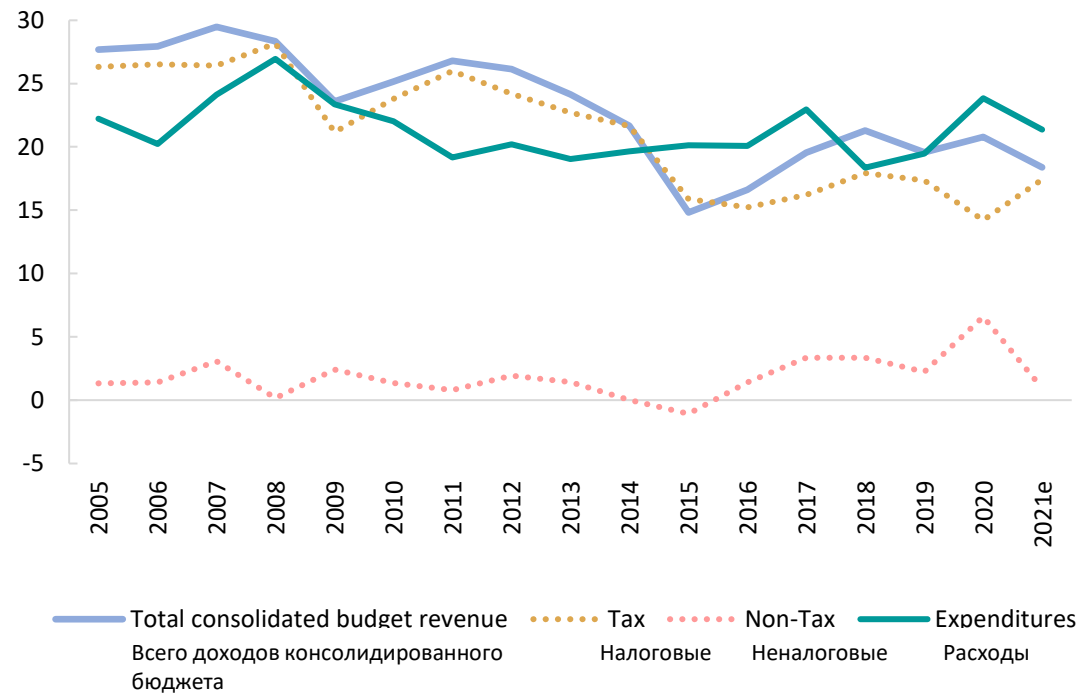
Approximately 100 billion tenge (US\$257.43 million) was allocated by the Samruk Kazyna Sovereign Wealth Fund to reduce unemployment and improve living standards among the rural population as of September.

Эффективность налоговых
поступлений и налоговая
политика

*Неоправданные ожидания и
отсутствие прогрессивности*

Снижается собираемость доходов, объемы поступлений неравномерны и не сбалансированы по типу налогов

Сбор доходов и всего государственных расходов
(2005-2021 гг.), % ВВП



Структура налоговых поступлений
(среднее за 2005-2021 гг.)



Слабая динамичность и производительность налогов, существенное недополучение налоговых поступлений

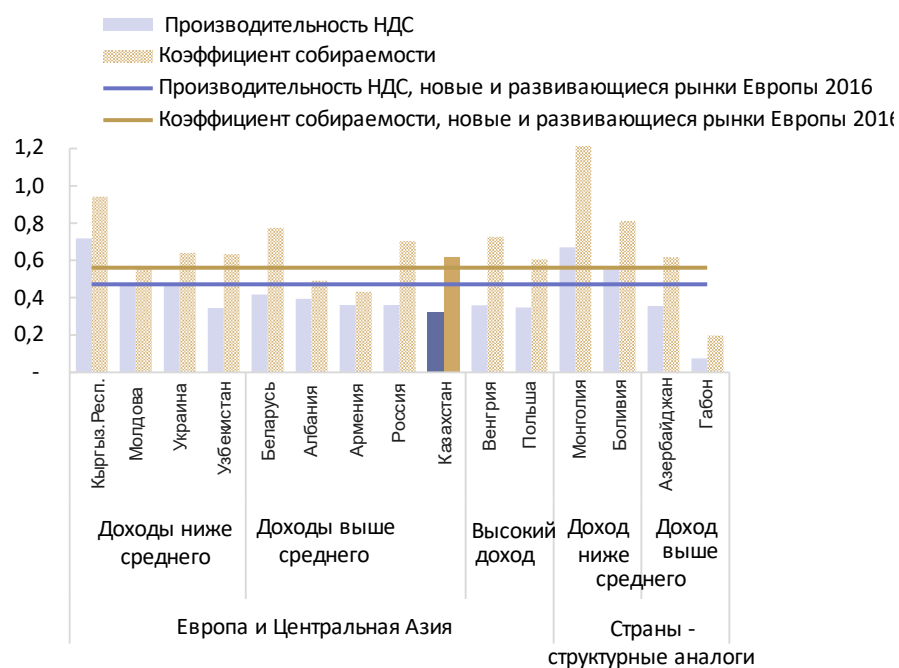
Большая часть налоговых поступлений не поспевает за ростом ВВП

Динамичность поступлений к росту ВВП, 2005-2020 гг.

Динамичность по типам налогов	Динамичность
Всего налоговых поступлений	0,74
Индивидуальный подоходный налог (ИПН)	0,89
Корпоративный подоходный налог (КПН)	0,49
Социальный налог	0,60
Налог на имущество	0,91
Налог на добавленную стоимость (НДС)	0,84
На внутреннем рынке	1,27
На импорт	0,66
Акцизы	1,09
Доходы от недропользования	0,77
Налог на торговлю	1,33
Экспорт	2,11
Импорт	0,77

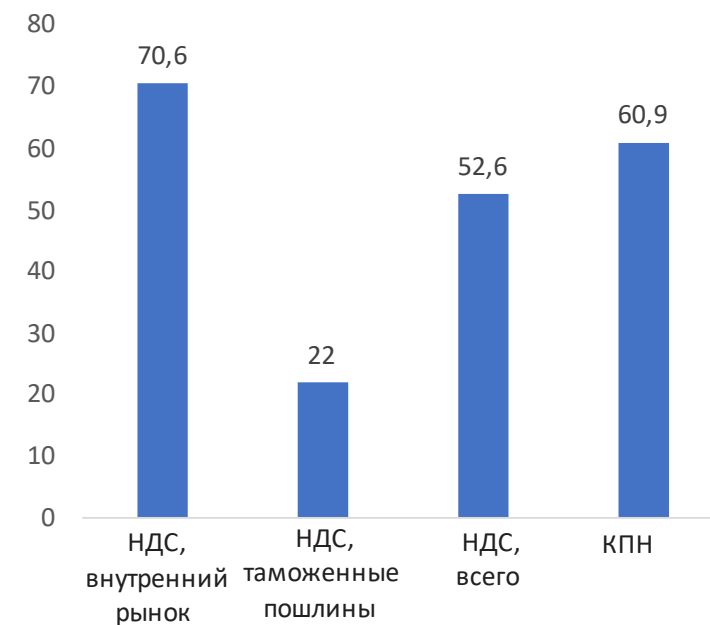
Производительность по многим налоговым поступлениям отстает

Коэффициент производительности НДС и коэффициент собираемости, 2019 г.



Утечки (льготы, изъятия) связаны с недостатком налоговых поступлений относительно их потенциала

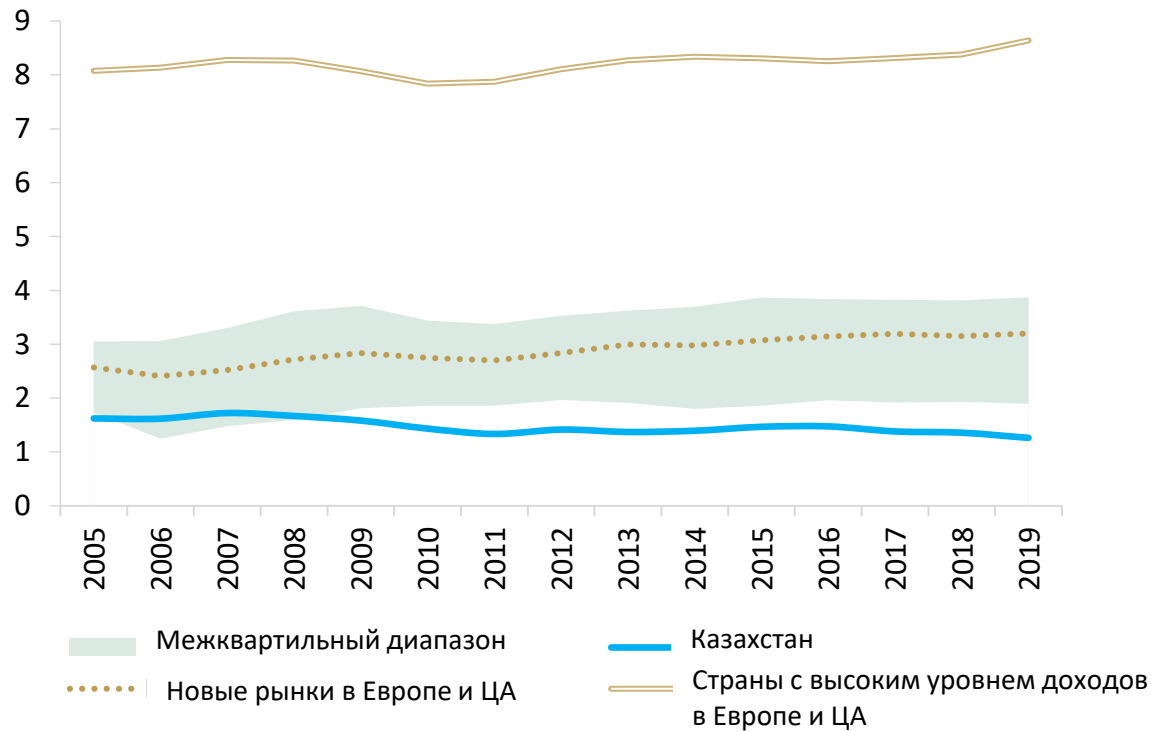
Прогнозируемое недополучение налогов (в %)



Налоговая политика Казахстана входит в число наименее прогрессивных

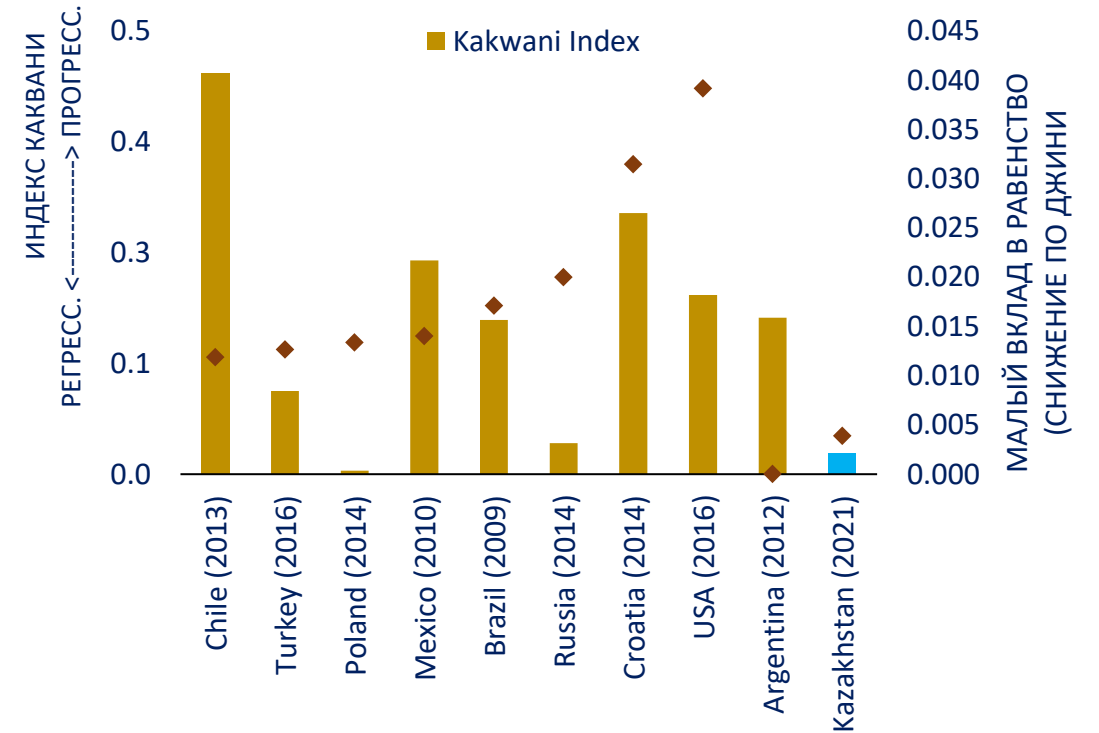
Расхождение в динамике поступлений ИПН: среднее значение увеличивается, а в Казахстане идет на убыль

Поступления от ИПН в сравнении со странами региона (% ВВП)



Прямой (подходный) налог в Казахстане среди наименее прогрессивных

Прогрессивность прямых налогов в некоторых странах



Приоритеты для налоговой политики

Рационализация налоговых стимулов

- Пересмотреть действующие стимулы и ввести анализ/отчет о налоговых расходах.

Упрощение специального налогового режима для МСБ

- Использовать годовой оборот доходов как единственный критерий для применения режима.
- Применять один порог по НДС для тех, кто регулируется стандартным и специальным

Прогрессивность ИПН

- Повысить базовый вычет и отказаться от разных льгот.
- Ввести более прогрессивную структуру ИПН.
- В среднесрочной перспективе рассмотреть возможность введения налога на богатство.

Реформирование режима НДС

- Привести порог по НДС в соответствие с порогом, определяющим МСБ в специальном налоговом режиме.

Расширение охвата акцизами

- Пересмотреть и расширить применение акцизов на все виды ископаемого топлива.
- Акциз на топливо 25% от ставок ЕС может увеличить налоговые поступления до 4% ВВП до 2030 г.
- Рассмотреть дальнейшее увеличение акцизов на табак.

Налоговое администрирование как движущая сила

- Эффективность налоговой политики зависит от качества налогового администрирования.
- Продолжить модернизацию налогового администрирования.

Государственные расходы на
образование

*Внимательное отношение к
тому, на что тратить*

Государственные расходы в Казахстане резко выросли

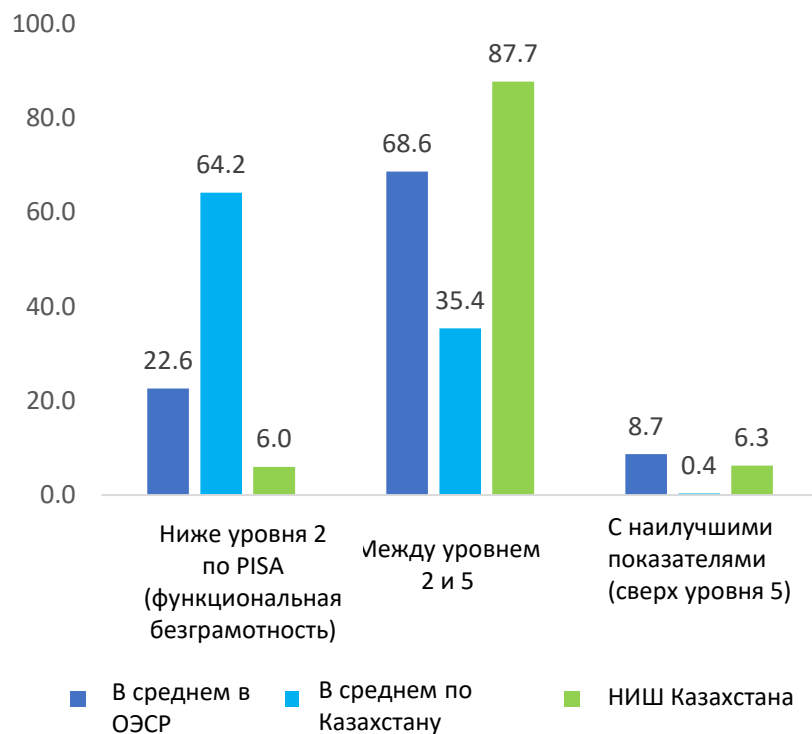
Государственные расходы на образование, как доля ВВП



Система создала массу «троечников» с элитами «отличников»

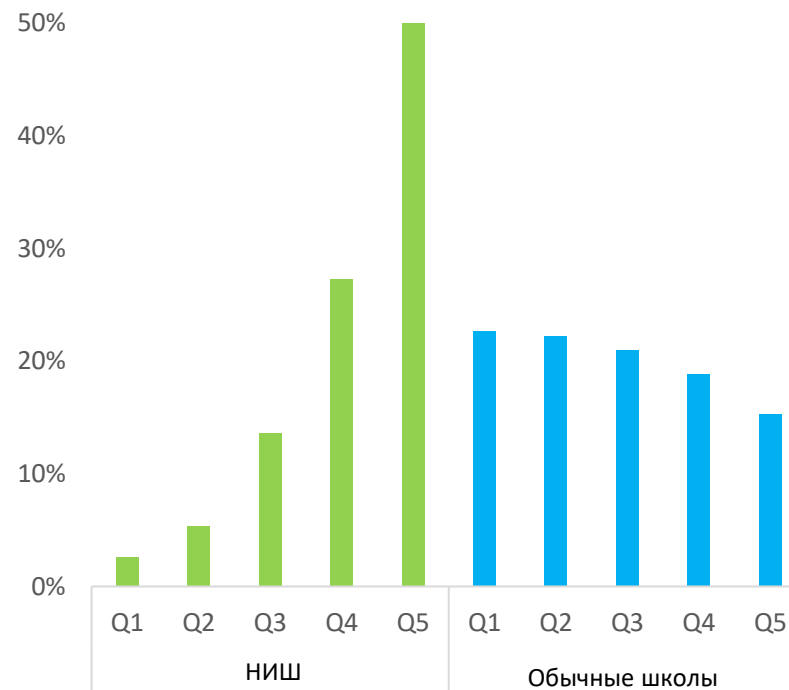
В то время как большинство учащихся обычных школ функционально безграмотны, учащиеся элитных государственных школ показали результаты выше среднего значения ОЭСР.

Успеваемость 15-летних учащихся в PISA (2018 г.)



Учащиеся элитных государственных школ в несоразмерно большей степени из обеспеченных семей.

Распределение социально-экономического положения учащихся в НИШ и обычных школах по квинтилям

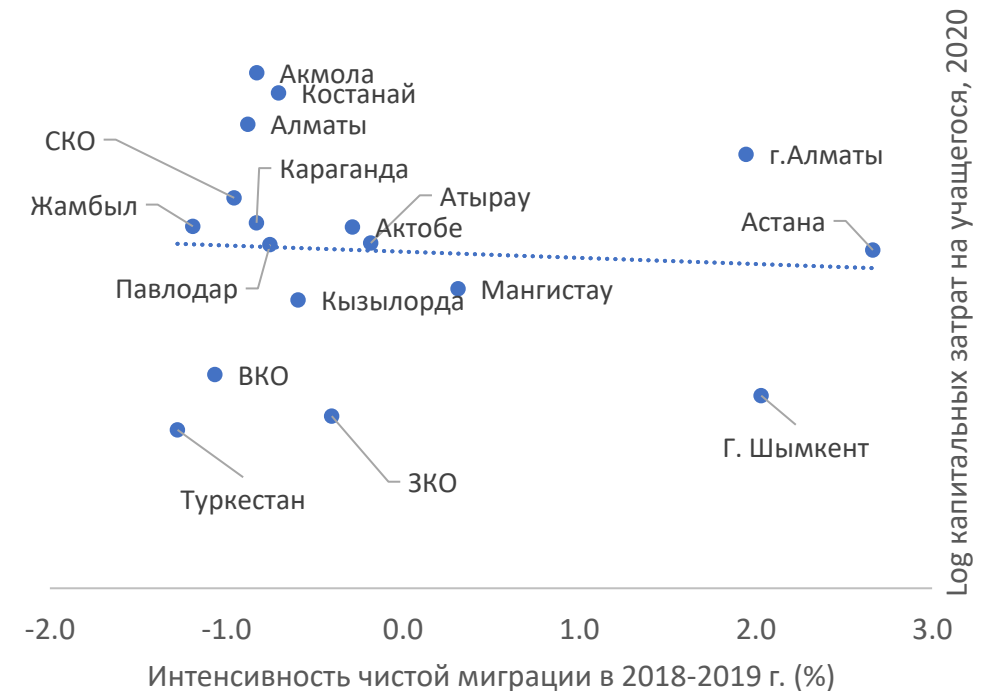


Результаты не улучшатся только за счет повышения зарплаты учителям

- Система планирования расходов на школьную инфраструктуру является недостаточно оптимальной.
- Система вознаграждения учителей (ставки) стимулирует к тому, чтобы брать большее количество часов (уроков).
 - Не на подготовку материалов и профессиональное развитие.
 - Перекос на поддержку учащихся с высокой успеваемостью.
- Широкий разброс соотношения учащихся и учителей.
 - Необходимо перераспределение учителей.

... Если капитальные затраты не соответствуют динамике регионов

Капитальные затраты на учащегося и интенсивность чистой миграции по регионам



Ключевые варианты политики

Оптимизация сети школьной инфраструктуры и эффективности преподавания

- Улучшение планирования на местном уровне.
- Привлечение частного сектора в дошкольное образование.
- Перераспределение учителей.
- Мониторинг эффективности реформы в отношении учителей.

Улучшение оказания образовательных услуг на местном уровне

- 25-46% бюджета региона идет на образование.
- Слабая связь между центральным планированием и потребностями в регионе.

Улучшение институциональной подотчетности

- Использовать данные для мониторинга результатов и принятия решений.
- Повысить прозрачность исполнения бюджета.
- Расширять права и возможности и разъяснять ответственность местных исполнительных органов.

Целенаправленная поддержка учащихся с неблагополучным социально-экономическим положением и низкой успеваемостью

- Включить критерии справедливости в подушевое финансирование.
- Изменить систему вознаграждения учителей.

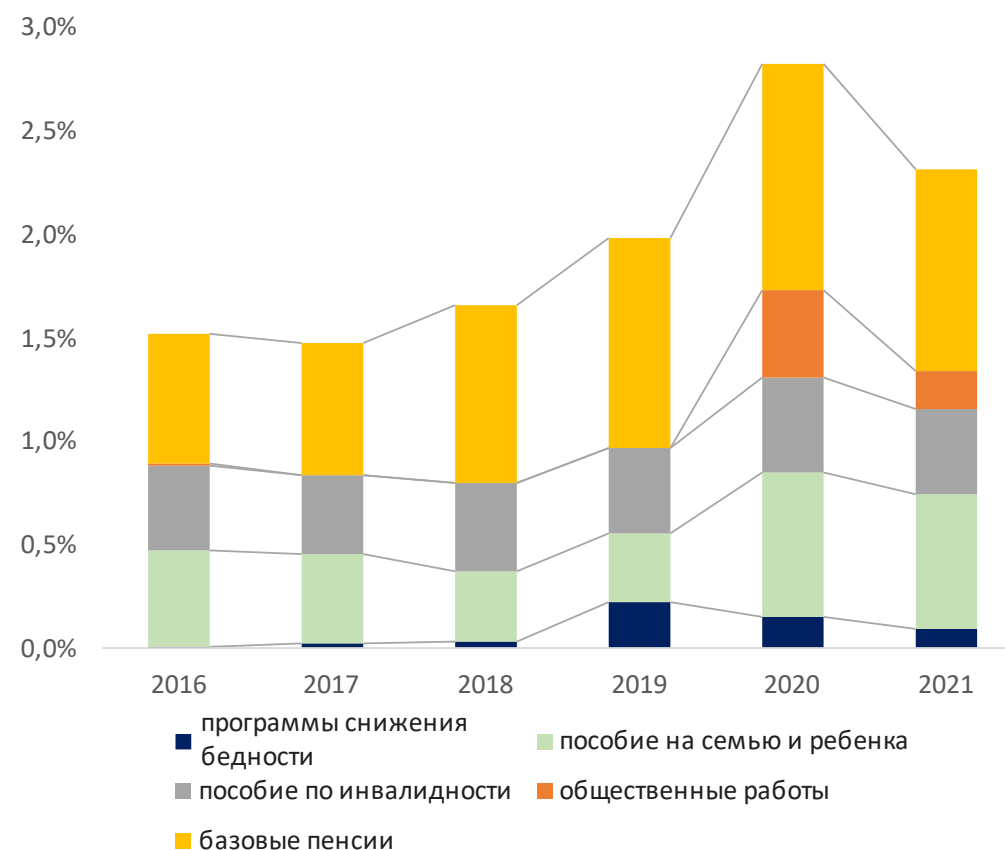
Государственные расходы на
социальную защиту

*Необходимость улучшения структуры
и систематической оценки*

Социальная защита – один из самых затратных компонентов в совокупном государственном бюджете.

- **Увеличение доли в совокупном государственном бюджете**
 - 4,9 % ВВП в 2006-2009 годах до 5,5 % в 2018-2021 годах.
- **Значительное увеличение на социальную помощь, преимущественно для программ, предназначенных для определенных категорий.**
 - Небольшая адресная социальная помощь по бедности – менее 0,2% ВВП.
- **Большое и увеличивающееся социальное страхование.**
 - Низкая интенсивность участия со стороны неформальных работников.
- **Сдержанные активные меры содействия занятости населения**
 - Уклон в пользу программ по предпринимательству (гранты, микрозаймы)

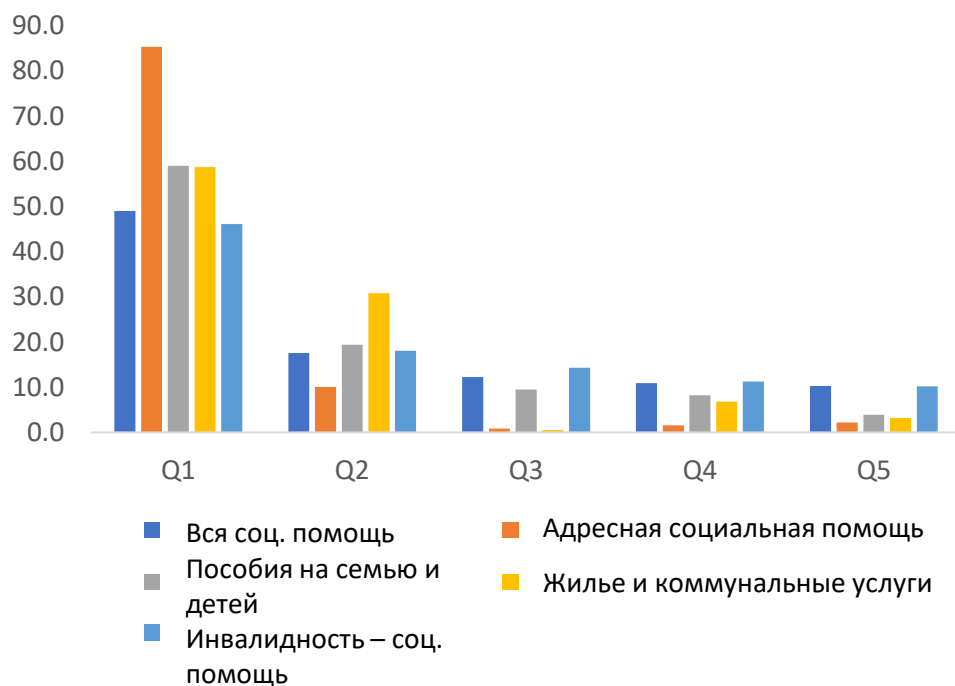
Расходы на ключевые программы социальной помощи, как доля ВВП



Адресная социальная помощь (АСП) показывает наилучшие результаты, несмотря на то, что выделены небольшие ресурсы

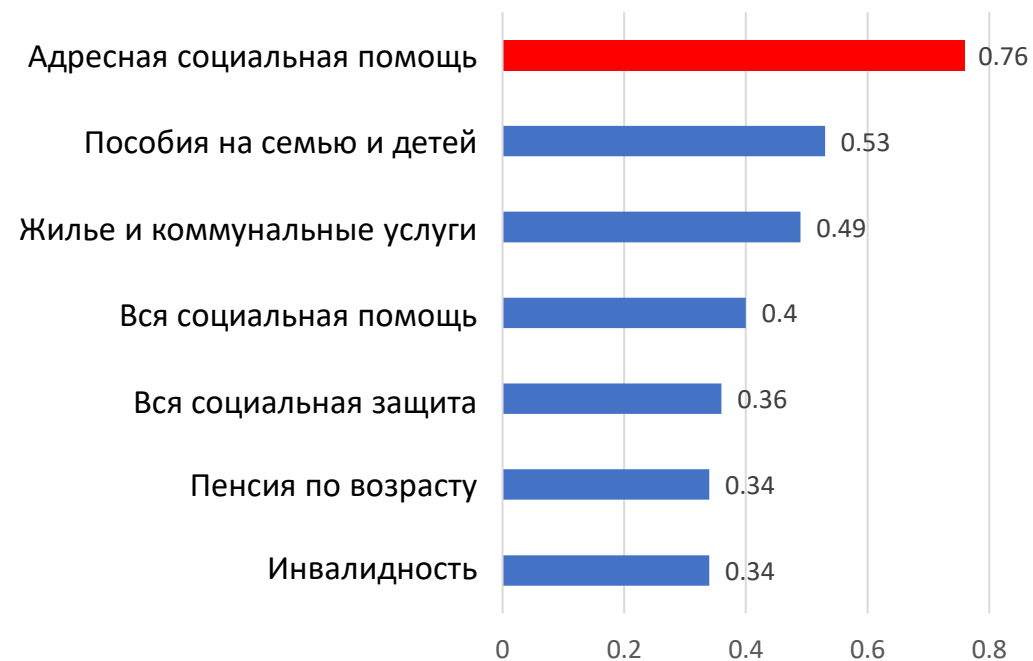
Наибольшая польза от АСП – для бедных

Охват пособиями по программам социальной помощи по квинтилям дохода, 2021 г., в %



АСП – самый эффективный инструмент социальной помощи, несмотря на выделение ограниченных ресурсов

Соотношение выгод и затрат программ социальной помощи, 2021 г.



Улучшение структуры социальной помощи может высвободить ресурсы для программ снижения бедности

Пособия на семью и детей

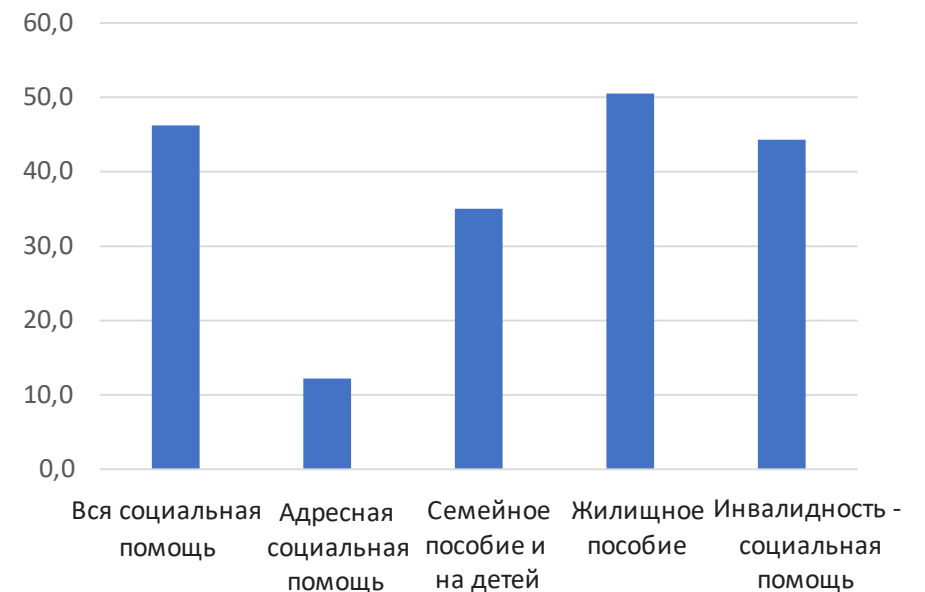
- Консолидация и улучшение адресности может сэкономить примерно 0,14% ВВП.
- Потенциал удвоения ресурсов на АСП при отсутствии затрат.

Жилищное пособие и на коммунальные услуги:

- Выплачиваются местными исполнительными органами, обусловлены проверкой нуждаемости.
- Оценка для улучшения структуры и реализации.

У некоторых программ значительное число получателей, не являющихся бедными

Утечка программ социальной помощи (%), 2021 г.



Варианты политики по другим компонентам системы социальной защиты

Социальное страхование:

- Привлечь больше работников в формальный сектор.
- Пересмотреть управление и устойчивость фонда.

Активные меры/программы содействия занятости населения

- Проанализировать эффективность программы.
 - Воздействие программы предпринимательства?
 - Воздействие профессиональной подготовки на трудоустройство?
- Улучшить профилирование участников для повышения адресности.

Бюджетирование и планирование

*Переход от инструментов для
соблюдения требований к процессам
для достижения результатов*

Общие вызовы в процессе бюджетирования и планирования

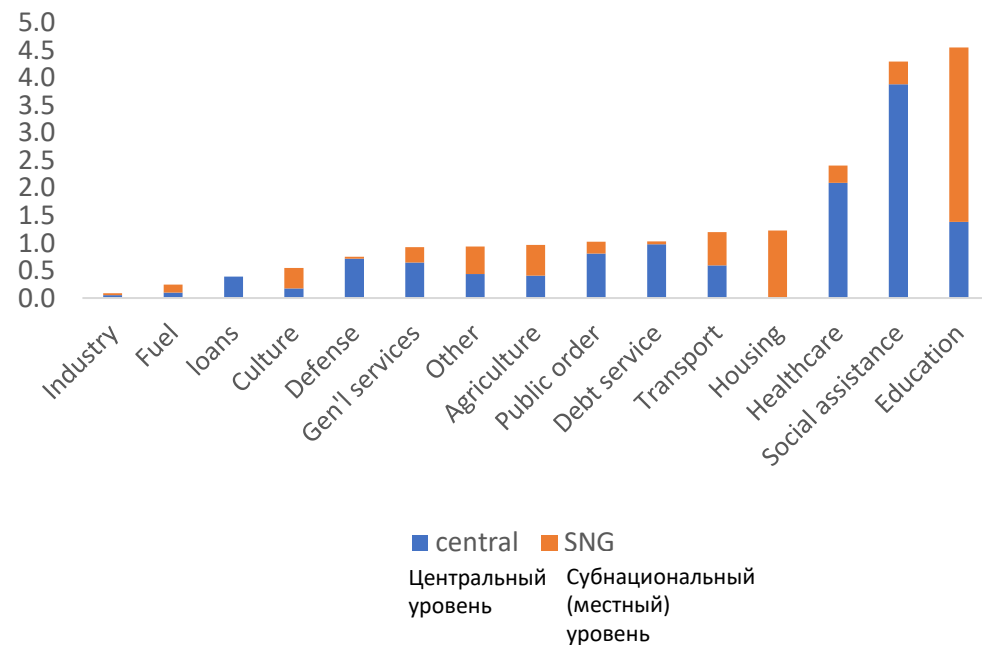
- **Разрыв в реализации**
 - Связь между расходами и заявленными стратегическими целями не всегда очевидна.
 - Неэффективный мониторинг и оценка результативности.
- **Чрезмерная сосредоточенность на соблюдении требований**
 - В программах чрезмерно используются индикаторы результатов – «поставить галочку».
- **Прозрачность улучшена, но эффективность остается под вопросом.**
 - Не вся предоставленная информация полезна – ограничивает участие граждан
 - В некоторых программах есть расходы, заявленные как «прочее».
- **Инклюзивность и зеленый переход не отражены**
 - Все еще не учитывается гендерное измерение.
 - «Экологически вредная деятельность» (коричневая экономика) не четко отражена в бюджете.
- **Непрозрачные бюджетные трансферты между разными уровнями**
(продолжение в следующем разделе).

Межбюджетные отношения

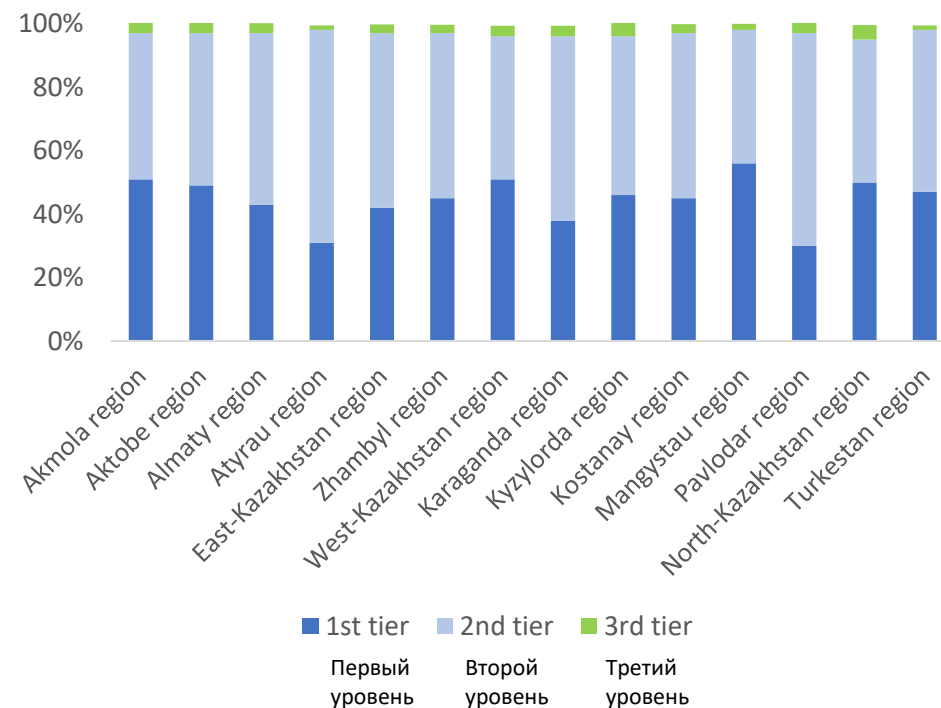
*Необходимость рассмотрения
сложной и непрозрачной системы
трансфертов*

Четкое разделение функций/задач между центральными государственными и местными исполнительными органами

Разделение обязанностей за расходы между центральным и местным уровнем (трлн., 2021 г.)



Расходы каждым субнациональным уровнем (% расходов по каждому уровню, по областям, 2021 г.)



Действует система субвенций (трансфертов) и изъятий для сокращения непостоянства в собственных доходах субнационального (местного) уровня

Однако действующая система финансирования субнационального уровня непрозрачна и нестабильна

Пока всё в порядке? Не совсем...

- **Сложная методология определения трансфертов от центрального правительства областям.**
 - Слишком много попыток выровнять объем и уровень государственных услуг во всех юрисдикциях (Приказ №139).
- **Система трансфертов на нижестоящие уровни (районы, округа) не прописана четко.**
 - Надежда на доли КПН, ИПН, социальных налогов, собираемых в их юрисдикциях.
 - Риски переговоров для распределения ресурсов по уровням внутри субнационального (местного) уровня.

Приоритет реформ должен быть отдан системе трансфертов.

- **Упростить систему определения трансфертов от центрального правительства областям.**
 - Как вариант, довести государственные доходы на душу населения областей до фиксированного процента в среднем по стране.
- **Обеспечить более стабильный источник государственных доходов для нижестоящего субнационального уровня, разъяснив систему трансфертов от областей.**

Рахмет сізге!