



WORLD BANK GROUP
Macroeconomics, Trade & Investment



Финансирование будущего: Повышение фискальных доходов для долгосрочных инвестиций

Доклад об экономике Казахстана - Зима 2024–2025 гг.



WORLD BANK GROUP
Macroeconomics, Trade & Investment

ФИНАНСИРОВАНИЕ БУДУЩЕГО:

ПОВЫШЕНИЕ ФИСКАЛЬНЫХ ДОХОДОВ ДЛЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Доклад об экономике Казахстана

Зима 2024–2025 гг.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие и выражение признательности	5
Краткое содержание	6
Экономический прогноз	8
Внешняя среда	8
Экономический рост	11
Инфляция	12
Монетарная политика и кредитная активность	14
Внешний сектор	16
Фискальная политика	17
Риски для прогноза	20
Специальный тематический раздел: Стимулирование фискальных доходов для долгосрочных инвестиций	22
Налоговые поступления и уровень доходов	22
Максимальное использование потенциала КПН, ИПН и НДС	33
Корпоративный подоходный налог	34
Индивидуальный подоходный налог	37
Рационализация налоговых льгот	39
Налог на добавленную стоимость	42
Акцизный налог	45
Использованная литература	46

ПРЕДИСЛОВИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

В Докладе об экономике Казахстана содержится анализ последних экономических событий в стране, перспектив и вопросов политики на основе данных, доступных по декабрь 2024 г. включительно и представленных в официальных источниках, а также на основе дополнительной информации, собранной в рамках регулярного экономического мониторинга, проводимого Всемирным банком.

Главный автор доклада Азамат Агайдаров (экономист) при участии Наташи Шарма (старший экономист). В докладе использовались выводы из «Обзора государственных финансов 2023 г.: Укрепление государственных финансов для инклюзивного и устойчивого роста» (подготовленного под руководством Шамсу Рахарджа, Катрин Плангеманн), а также вопросы фискальной политики, освещенные в предыдущем Докладе об экономике Казахстана «Формирование завтрашнего дня: реформы для долгосрочного процветания».

Команда благодарит Ральфа Ван Доорна (ведущий экономист, руководитель программы), Дэвида Стивена Найта (ведущий экономист, руководитель программы), Синди Аудигьер (старший экономист), Дэниела Джеймса Бесли (старший специалист по изменению климата) и Арбинда Модии (эксперт по налогообложению) за содержательные комментарии и предложения. Команда выражает признательность Татьяне Проскуряковой (региональный директор по Центральной Азии), Андрею Михневу (постоянный представитель в Казахстане) и Антонио Нусифору (менеджер практики) за рекомендации. Гульмира Акшатырова (ассистент программы в Астане) и Мисмаке Д. Галатис (ассистент программы в Вашингтоне, округ Колумбия) обеспечили административную поддержку, а Шынар Джетписова (координатор по связям с общественностью) предоставила команде рекомендации по публикации и информированию о Докладе.

Мнения и взгляды, представленные в данном докладе, основаны на информации, полученной из официальных источников. Все возможные ошибки и упущения являются ответственностью исключительно авторов доклада.

Перевод данного отчета на русский язык предназначен исключительно для удобства и не считается официальным переводом. В случае каких-либо расхождений или несоответствий просим руководствоваться английской версией доклада.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Согласно оценкам, в 2024 г. экономика выросла на 4,0% в основном благодаря фискальной экспансии и росту заимствований домохозяйств. В 2025 г. прогнозируется временное ускорение роста, вызванное единовременным увеличением добычи нефти и связанным с этим ростом экспорта, а также дальнейшим налогово-бюджетным стимулированием экономики. После 2025 г. темпы роста могут замедлиться до 3,0–3,5% из-за сохраняющейся низкой производительности и снижения уровня инвестиций, что подчеркивает необходимость проведения политики диверсификации экономики и поддержки новых рычагов экономического роста.

Инфляция постепенно снижается, но остается выше целевого уровня в 5%. В 2024 г. ценовое давление начало ослабевать по мере убывания последствий пандемийных сбоев в цепочках поставок, скачков спроса после снятия ограничений и усилившейся макроэкономической волатильности после начала войны в Украине. По прогнозам, инфляция будет снижаться и дальше, достигнув 7,5–8% в 2025 г. и 6% в 2026 г., но все равно останется выше целевого уровня в 5%. Перспективы инфляции остаются весьма неопределенными, поскольку фискальная экспансия и снижение курса тенге могут привести к усилению ценового давления.

Фискальная политика будет направлена на поддержание экономического роста, при этом ожидается, что дефицит бюджета останется высоким. Поскольку рост расходов опережает прирост доходов, общий дефицит бюджета прогнозируется на уровне 3,1% в 2025 году с небольшим снижением до 2,7% в 2026 г. Новый Налоговый кодекс, находящийся на стадии разработки, дает возможность увеличить доходы за счет модернизации налоговой политики. Несмотря на то, что государственный долг остается низким и управляемым на уровне 24% от ВВП, высокая стоимость внутренних заимствований может сократить рамки бюджетных расходов на другие направления. По прогнозам, в 2025–2026 гг. дефицит счета внешних текущих операций увеличится, так как экспорт снизится, а положительное сальдо торгового баланса сократится.

Прогноз предполагает несколько понижительных рисков. Во-первых, снижение мирового спроса/цен на нефть нанесет ущерб экспорту, бюджетным поступлениям и росту, а также еще больше усилит волатильность обменного курса. Во-вторых, длительная бюджетная экспансия может привести к дальнейшему давлению на сбалансированность бюджета, усилить инфляционное давление и потребовать длительного периода жесткой денежно-кредитной политики, сохраняя высокую стоимость заимствований. Продолжение внутренних заимствований чревато вытеснением частного сектора и увеличением стоимости обслуживания долга. В-третьих, участвовавшие экстремальные погодные явления угрожают производительности, например в сельском хозяйстве, критической инфраструктуре и могут нанести ущерб экономической стабильности, что может привести к росту инфляции и необходимости дальнейших бюджетных интервенций.

Налоговые поступления в Казахстане остаются значительно ниже, чем в странах, к уровню которых стремится Казахстан, и в странах с аналогичной структурой, что подчеркивает настоятельную необходимость проведения реформ по мобилизации доходов. В 2015–2022 гг. налоговые поступления составляли всего 17% ВВП по сравнению со средним показателем ОЭСР в 34%, и значительно отставали от богатых ресурсами стран. Поскольку Казахстан стремится достичь статуса страны с высоким уровнем дохода, некоторые показатели, такие как ВНД на душу населения, приближаются к странам с высоким уровнем дохода. Однако налоговые поступления продолжают отставать, что может привести к недофинансированию фундаментальных государственных услуг и упущению жизненно важных возможностей для долгосрочного роста.

Рост расходов на социальные программы и обновление инфраструктуры все также будет способствовать сохранению дефицита, если не будут обеспечены новые поступления за счет налоговой

реформы. Регулярная нехватка бюджетных доходов привела к чрезмерной зависимости от Национального фонда, что подрывает надежность бюджетных правил и ставит под угрозу долгосрочную фискальную устойчивость страны. В специальном тематическом разделе данного доклада будут рассмотрены фискальные вызовы Казахстана, а также пути усиления мобилизации доходов и обеспечения устойчивости государственных финансов.

Для решения фискальных проблем и усиления мобилизации доходов Казахстану необходимо приступить к реализации комплексной стратегической программы налоговых реформ. Ключевые реформы должны быть направлены на постепенное повышение налог на доходы, в том числе путем перехода к прогрессивной системе и улучшения налогового администрирования. Следует постепенно отказаться от неэффективных налоговых стимулов, исходя из выводов прозрачного отчета о налоговых расходах и строгого механизма оценки воздействия таких стимулов. Реформы налога на добавленную стоимость должны включать постепенное повышение стандартной ставки, снижение порога постановки на учет по НДС и улучшение соблюдения законодательных требований. Акцизный налог должен соответствовать экологическим целям путем перехода к углеродным налогам на транспортное топливо. Создание устойчивой структуры использования средств Национального фонда в сочетании с обновленным бюджетным правилом и надежной стратегией управления долгом будет иметь решающее значение для устранения фискальных разрывов и обеспечения долгосрочной стабильности.

Целевые налоговые реформы для увеличения доходов

Устранение дефицита бюджета

- Принятие устойчивого механизма использования средств Национального фонда
- Пересмотр и реализация бюджетного правила

Корпоративный подоходный налог

- Рассмотрение возможности постепенного повышения ставки КПН
- Совершенствование механизмов администрирования и сбора

Индивидуальный подоходный налог

- Внедрение прогрессивного ИПН
- Рассмотрение возможности введения налога на богатство или наследство

Налоговые льготы

- Публикация полного отчета о налоговых расходах
- Постепенное свертывание неэффективных стимулов
- Внедрение системы мониторинга и оценки

Налог на добавленную стоимость

- Рассмотрение возможности постепенного повышения стандартной ставки НДС
- Снижение порогов постановки на учет по НДС
- Усиление соблюдения требований и правоприменения

Акцизный налог

- Переход к акцизному налогу, взимаемому с содержания углерода

Экономический прогноз

ВНЕШНЯЯ СРЕДА

Глобальный экономический рост оценивается в 2,7% в 2024 г. и, согласно прогнозам, он стабилизируется в 2025–2026 гг. Темпы роста остаются ниже среднего показателя за 2010–2019 гг. в 3,2%, таким образом мировое производство находится ниже траектории допандемийного периода. Такой сдержанный прогноз отражает затянувшиеся последствия недавних экономических потрясений и структурное замедление таких ключевых факторов, как торговля и инвестиции, из-за сохраняющейся геополитической напряженности и неопределенности в политике.¹

Перспективы роста среди ключевых торговых партнеров Казахстана, важнейших рынков для экспорта энергоносителей, неоднозначны.² В еврозоне после сложного 2024 г., отмеченного высокими ценами на энергоносители, прогнозируется умеренный рост примерно на 1,1% в 2025–2026 гг., поддерживаемый восстановлением потребительских расходов и инвестиций по мере ослабления инфляции и восстановления реальных доходов. В Китае прогнозируется дальнейшее замедление роста с 4,9% в 2024 г. до 4,5% в 2025 г. и 4,0% в 2026 г. из-за охлаждения рынка недвижимости, увеличения долгового бремени, замедления роста производительности и демографических проблем. Ожидается, что в 2025–2026 гг. темпы роста в России также замедлятся до 1,6 и 1,1% соответственно, приближаясь к своему нижнему потенциальному уровню. Жесткая денежно-кредитная политика и высокая стоимость заимствований, направленная на сдерживание инфляции, скорее всего, ограничат инвестиции, в то время как бюджетные расходы и экспорт энергоносителей останутся ключевыми факторами роста (**Рисунок 1**).

Глобальные риски по-прежнему смещены в негативную сторону. Потенциальные изменения в экономической политике США, сохраняющаяся геополитическая напряженность и фрагментация глобальных торговых и инвестиционных сетей могут нарушить цепочки поставок и ухудшить перспективы роста для стран с экспортоориентированной экономикой, таких как Казахстан. Кроме того, дальнейшее ухудшение ситуации на рынке недвижимости Китая может подорвать доверие потребителей, снизить мировой спрос на сырьевые товары и повлиять на перспективы роста как

¹ Всемирный банк. 2025. Перспективы мировой экономики, январь 2025 г.

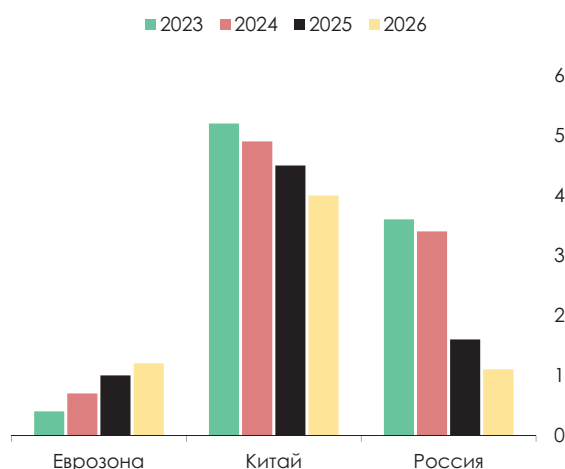
² Европейский союз является крупнейшим экспортным рынком для Казахстана, на него приходится 40% от общего объема экспорта товаров в 2023 г. На втором месте - Китай с долей 18,5%, на третьем - Россия с 13% экспорта.





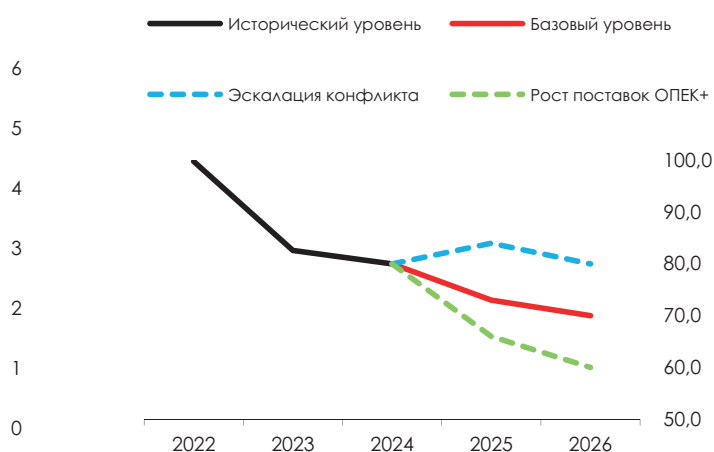
многих развитых, так и развивающихся стран, учитывая значительное влияние Китая на мировую торговлю. В-третьих, если инфляция в странах с развитой экономикой, таких как США и еврозона, будет оставаться высокой дольше, чем ожидалось, центральные банки будут вынуждены отложить нормализацию денежно-кредитной политики. Это может привести к ослаблению доверия, ужесточению финансовых условий и усилению волатильности на рынках. Такое развитие событий может поставить под угрозу финансовую стабильность и усилить давление на валютные курсы в странах с формирующимся рынком.

Рисунок 1. Перспективы роста на ключевых рынках (в %, по сравнению с предыдущим годом)



Источник: Всемирный банк.

Рисунок 2. Прогнозы цен на сырую нефть (в долларах США за баррель)



Источник: Всемирный банк.

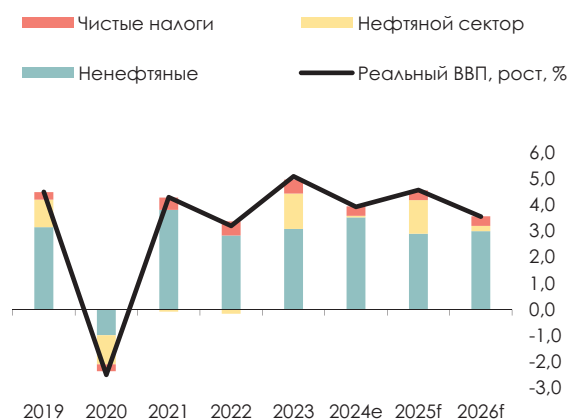
В 2025–2026 гг. прогнозируется снижение цен на энергоносители в связи с улучшением условий поставок и умеренным ростом мировой экономики. Цены на нефть марки Brent, которые в среднем составляли 80 долларов США за баррель в 2024 г., по прогнозам, снизятся до 72 долларов США в 2025 г. и до 71 доллара США в 2026 г. Данный прогноз отражает ожидаемое снижение спроса со стороны Китая, что приведет к образованию значительных излишков в течение 2026 г. Риски для данного прогноза в основном имеют негативный характер: более слабый, чем ожидалось, и замедленный темп роста мировой экономики, особенно в Китае, может привести к дальнейшему снижению спроса на нефть и цен на нее в 2025-2026 гг. Если потенциальное сокращение предложения со стороны ОПЕК+ не будет сопровождаться сокращениями в других странах, это может усугубить профицит, оказывая дополнительное давление на снижение цены. В то же время серьезная эскалация ближневосточных конфликтов может поставить под угрозу судоходные маршруты по Красному морю, создавая риск превышения ожидаемого уровня, который может привести к резкому и продолжительному росту цен на нефть.³ (Рисунок 2)

3 Всемирный банк. 2024 г. Перспективы товарных рынков, октябрь 2024 г.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

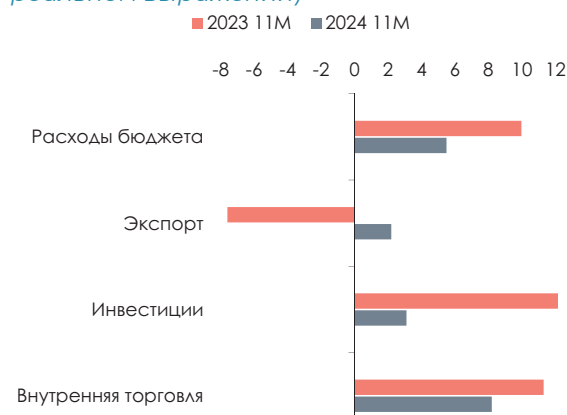
Темпы экономического роста замедлились до расчетных 4,0% в 2024 г. по сравнению с 5,3% в 2023 г. Основным драйвером экономического роста стало увеличение бюджетных расходов. Правительство активизировало расходование во второй половине 2024 г., при этом расходы консолидированного бюджета выросли примерно на 5,5% в реальном выражении в 2024 г. по сравнению с предыдущим годом. Потребительская активность осталась стабильно высокой, в основном благодаря активному заимствованию на фоне слабого роста реальных доходов. Внутренняя торговля – показатель расходов домохозяйств – выросла на 8,2%, однако снизившись с 11,3% в 2023 г. Инвестиционная активность практически не изменилась в тот же период из-за сокращения ПИИ в горнодобывающую промышленность и более слабых инвестиций в жилищное строительство. Экспорт, вероятно, оказал небольшую поддержку благодаря росту поставок металлов, химикатов и других нефтяных продуктов, хотя это было частично скомпенсировано увеличением импорта. Что касается предложения, то промышленное производство выросло всего на 2,7%, что было обусловлено снижением добычи нефти на 2,0%, а рост сектора услуг замедлился до 4,0% по сравнению с 5,4% в 2023 г.

Рисунок 3. Рост реального ВВП
(по сравнению с предыдущим годом, в %)



Источник: Бюро национальной статистики, Haver Analytics, Национальный банк, оценки сотрудников

Рисунок 4. Компоненты спроса
(по сравнению с предыдущим годом, в % в реальном выражении)



Источник: Бюро национальной статистики, Haver Analytics, Национальный банк, оценки сотрудников
Примечание. Номинальный экспорт товаров, баланс учета дохода по оплате за 9 месяцев 2024 г. Расходы бюджета относятся к консолидированному бюджету.

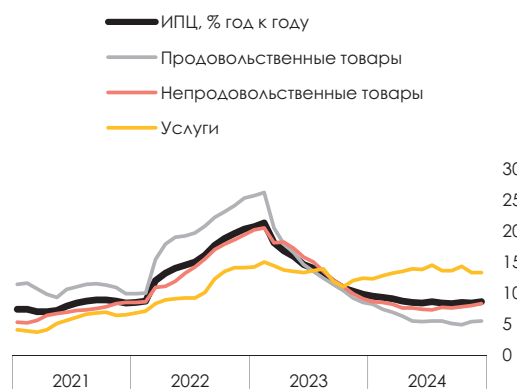
В 2025 г. прогнозируется временное ускорение роста до 4,7%, в основном за счет увеличения добычи нефти. По прогнозам, расширение нефтяного месторождения Тенгиз приведет к увеличению объема экспорта нефти на 7–8%. Такое дополнительное производство обеспечит кратковременный подъем роста, в то время как продолжительная экспансионистская налогово-бюджетная политика, предусмотренная в трехлетнем бюджете правительства до 2027 года, также будет поддерживать рост. После 2025 г. прогнозируется замедление роста реального ВВП до всего лишь 3,0–3,5% по мере возвращения экономики к своему долгосрочному потенциалу, сдерживаемому сохраняющейся низкой производительностью за пределами добывающих отраслей. Затянувшееся сокращение инвестиций - с 28% ВВП в 2001–2009 гг. до менее 17% в 2012–2023 гг. - стало основным препятствием для производительности и потенциального роста, что подчеркивает острую необходимость проведения политики, стимулирующей инвестиции и позволяющей диверсифицировать факторы роста за пределами добывающих отраслей (Рисунки 3,4).

ИНФЛЯЦИЯ

Инфляция демонстрирует признаки ослабления, но базисное давление сохраняется. К концу 2024 г. инфляция снизилась до 8,6% в годовом исчислении с 9,8% в декабре 2023 г., так как более ранние факторы инфляции, то есть вызванные пандемией сбои в цепочках поставок, скачки спроса после снятия ограничений и логистические потрясения в результате вторжения России в Украину, начали ослабевать. Однако во второй половине 2024 г. темпы замедления снизились. Рост реальной заработной платы ускорился до 2,7% в годовом исчислении в III квартале по сравнению с 1,7% во II квартале, что подстегнуло потребительский спрос. Увеличение бюджетных расходов во втором полугодии еще больше усилило потребительское давление, а нестабильный обменный курс привел к росту цен на импорт на 6,7% в сентябре по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В декабре 2024 г. продовольственная инфляция снизилась до 5,5% по сравнению с прошлым годом, а непродовольственная замедлилась до 8,3% по сравнению с прошлым годом. Однако инфляция в сфере услуг оставалась высокой - 13,3%, что было вызвано резким ростом регулируемых тарифов на основные коммунальные услуги, такие как электроэнергия (на 21,7%), отопление (на 21,7%) и водоснабжение (на 43,1%).

По прогнозам, инфляция снизится до 7,5–8% в 2025 г. и до 6% в 2026 г., хотя есть и риски ее увеличения. Несмотря на то, что общая тенденция обнадеживает, инфляция, по прогнозам, останется выше целевого уровня в 5%. Такие факторы, как ускоренный экономический рост, продолжающаяся бюджетная экспансия, нефиксированные инфляционные ожидания и возросшая в последнее время волатильность тенге по отношению к доллару США, могут поддерживать инфляционное давление за счет эффекта воздействия обменного курса на инфляцию. Это может отсрочить достижение целевого уровня инфляции, создавая постоянные проблемы для стабилизации цен в среднесрочной перспективе (Рисунки 5,6).

Рисунок 5. Общая инфляция и ее основные компоненты (по сравнению с предыдущим годом, в %)



Источник: Бюро национальной статистики, Haver Analytics, Национальный банк, оценки сотрудников

Рисунок 6. Инфляционные ожидания и ключевая ставка (по сравнению с предыдущим годом, в %)



Источник: Национальный банк



Несмотря на рост в создании официальных рабочих мест в 3 квартале 2024 г. на 2,1% по сравнению с прошлым годом, уровень безработицы не изменился – 4,6% в том же квартале. Данные о занятости традиционно показывают ограниченное реагирование на экономический цикл и скорее всего не в полной мере позволяют оценить реальную ситуацию на рынке труда, поскольку многие люди, задействованные в секторе неформальных услуг, не состоят на учете в государственных органах, а значит не отражаются в официальных данных о занятости. Для облегчения нагрузки на уровень жизни власти вновь в 2024 г. повысили минимальную зарплату на 21,4% в номинальном выражении, что позволило эффективно удвоить ее уровень с 2021 г. (55% в реальном выражении) с превышением уровня инфляции в тот же период. Это помогло понизить уровень бедности с 8,8% в 2023 г. до 7,6% (6,85 долл США в день) в 2024 г.

МОНЕТАРНАЯ ПОЛИТИКА И КРЕДИТНАЯ АКТИВНОСТЬ

После периода снижения ставок в 2023–2024 гг. центральный банк перешел к более жесткой монетарной политике в ответ на растущую фискальную экспансию и давление на обменный курс. В период с января по октябрь 2024 г. центральный банк снизил базовую ставку суммарно на 100 базисных пунктов, доведя ее до 14,25%. Однако активизация государственных расходов и недавнее снижение курса тенге, вызванное ослаблением рубля, потребовали резкую коррекцию курса и резкое повышение ставки на 100 базисных пунктов до 15,25%, фактически повернув вспять цикл смягчения. Курс денежно-кредитной политики остается жестко ограничительным, поскольку инфляция и ожидания по-прежнему не соответствуют целевому уровню в 5%. Ожидается, что центральный банк сохранит такой осторожный подход в 2025 г., прибегая к постепенному снижению ставок только в том случае, если позволят условия, особенно с учетом продолжающегося роста бюджетных расходов.

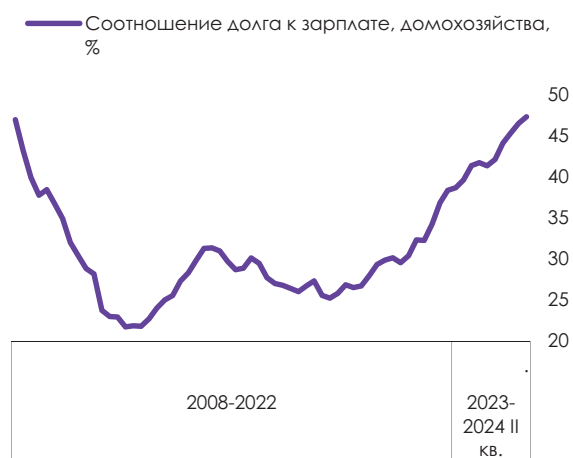
Кредитная активность сосредоточена на кредитовании потребителей. В ноябре реальный объем банковского кредитования вырос на 13,0% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, превысив рост в 9,7%, зафиксированный годом ранее. Почти 70% этого роста пришлось на кредитование домохозяйств, что составило 9,0 п.п. от общего роста кредитования, в то время как вклад роста кредитования бизнеса остается незначительным. Кредитование домашних хозяйств было обусловлено краткосрочными и дорогостоящими потребительскими кредитами, в первую очередь рассрочками на товары длительного пользования и кредитами «до зарплаты», доступными через цифровые платформы, процентные ставки по которым зачастую в три-пять раз превышают уровень инфляции.⁴ Так, во II квартале 2024 г. соотношение задолженности домохозяйств к заработной плате достигло 47,3%, превысив уровни, наблюдавшиеся во время банковского кризиса 2008-2009 гг., что вызывает опасения относительно потенциальной уязвимости семей с низким уровнем дохода (**Рисунок 7**).

Благодаря резкому подъему дорогостоящих потребительских кредитов банковский сектор демонстрирует рекордную прибыльность. В сентябре 2024 г. доходность капитала взлетела до многолетнего максимума - 33,4%, поскольку банки активно зарабатывают на буме потребительского кредитования. В сентябре 2024 г. на долю домохозяйств приходится почти 60% непогашенных кредитов - резкое изменение по сравнению с 20% в 2010 г. Фактически, Казахстан выделяется среди многих богатых ресурсами стран своей зависимостью от заимствований домохозяйствами, что создает потенциальный риск для финансовой стабильности, если уровень долга будет расти бесконтрольно.⁵ (**Рисунок 8**).

4 В августе 2024 г. финансовые органы пересмотрели максимальные процентные ставки, которые коммерческие банки могут устанавливать по различным видам кредитов, введя новые предельные значения годовых ставок. Согласно обновленному положению, максимальная годовая ставка по необеспеченным кредитам составляет 46% (ранее 56%), по обеспеченным кредитам - 35% (ранее 40%), по ипотечным кредитам - 25%, по микрозаймам - 46% (ранее 56%).

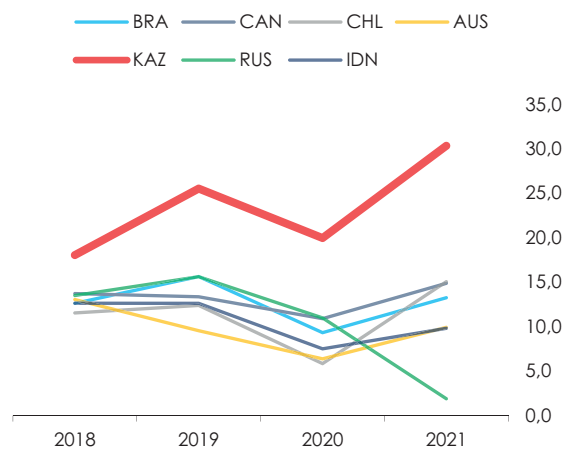
5 Ежемесячный доклад об экономике Казахстана за ноябрь 2024 г. Всемирный банк

Рисунок 7. Долг домохозяйств (в %)



Источник: Бюро национальной статистики, Национальный банк, оценки сотрудников

Рисунок 8. Доходность капитала банков (в %, после уплаты налогов)



Источник: Показатели мирового развития

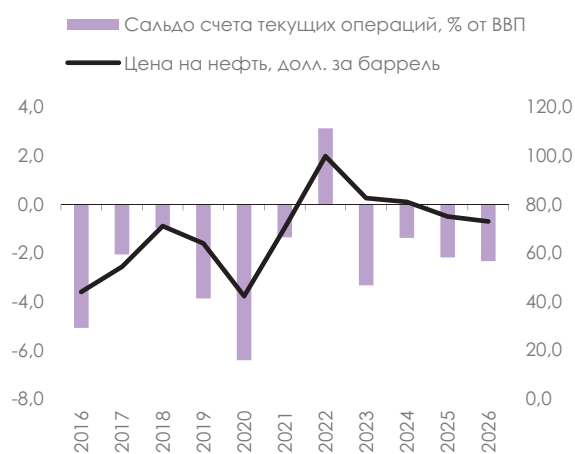


ВНЕШНИЙ СЕКТОР

В 2025–2026 гг. увеличится дефицит счета текущих операций. Вслед за сокращением в 2024 году за счет снижения импорта и более низкого дефицита дохода от производственной деятельности увеличение дефицита текущего счета в 2025–2026 гг. будет обусловлено прогнозируемым снижением цен на нефть, которое, как ожидается, перевесит запланированный рост добычи. Поскольку снижается уровень экспорта, а устойчивое внутреннее потребление поддерживает спрос на импорт, ожидается сокращение профицита торгового баланса. Хотя репатриация доходов иностранных инвесторов продолжится, ее темпы могут замедлиться в связи с прогнозируемым снижением цен на нефть. После спада в 2024 г., когда приблизилось завершение крупного нефтяного проекта, ожидается постепенное восстановление притока ПИИ, чему будет способствовать устойчивый интерес к горнодобывающей промышленности и геологоразведке (**Рисунок 9**).

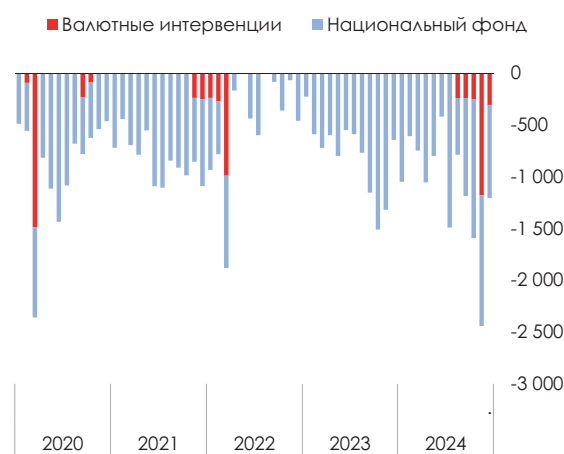
К концу 2024 г. тенге потерял около 15% своей номинальной стоимости по отношению к доллару США, что отражает снижение цен на нефть и обесценивание российского рубля. Учитывая обширные трансграничные торговые связи с российской экономикой, ослабление рубля по отношению к доллару США сыграло решающую роль в давлении на обменный курс тенге. Чтобы стабилизировать волатильность тенге, НБК расширил свое присутствие на рынке, продавая иностранную валюту как из собственных резервов, так и из активов Национального фонда.⁶ В августе-ноябре 2024 г. НБК продал около 1,9 млрд долларов США иностранной валюты из своих международных резервов для смягчения краткосрочной волатильности обменного курса (**Рисунок 10**). Кроме того, были введены требования по обязательной продаже валюты для субъектов квазигосударственного сектора, экспортирующих сырьевые товары, в соответствии с которыми они должны конвертировать половину своей валютной выручки в тенге.

Рисунок 9. Счет текущих операций (% ВВП)



Источник: Бюро национальной статистики, Национальный банк, оценки сотрудников

Рисунок 10. Интервенции на валютном рынке (млн. долл. США)



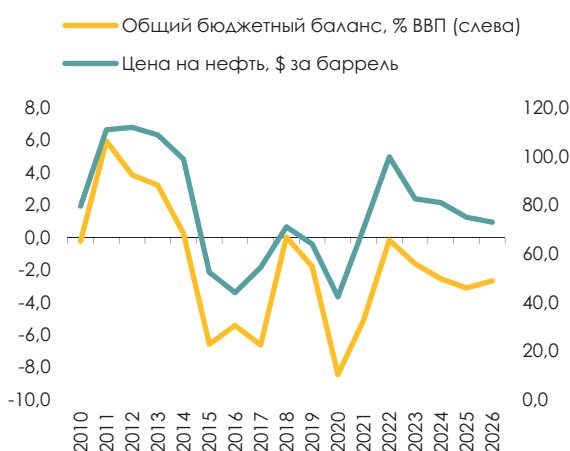
Источник: Национальный банк

⁶ Продажи иностранной валюты из Национального фонда оказали поддержку валюте на фоне дефицита бюджета и увеличились почти вдвое в 2024 г. по сравнению с предыдущим годом.

ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

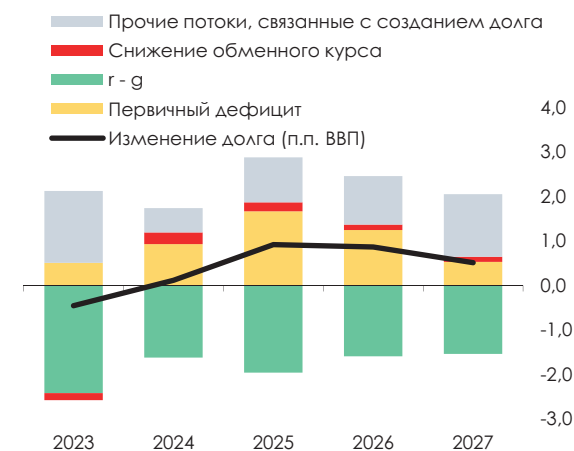
Налогово-бюджетная политика стала экспансионистской, что противоречит ранее объявленным планам по консолидации. По прогнозам, дефицит бюджета вырастет с 1,6% ВВП в 2023 г. до 2,5% в 2024 г., что в значительной степени обусловлено более слабым, чем ожидалось, поступлением доходов и продолжительными расходами на ликвидацию последствий наводнений. Пониженный уровень доходов обусловлен снижением нефтяных поступлений, поскольку в 2024 г. добыча нефти не изменилась, а мировые цены снизились. Чрезмерно оптимистичные допущения властей по росту, положенные в основу прогнозов по сбору бюджетных доходов, также способствовали дефициту доходов. Поскольку фактический экономический рост, скорее всего, окажется значительно ниже прогнозов, разрыв между ожиданиями и реальностью подсвечивает необходимость более реалистичных практик планирования (**Рисунок 11**).

Рисунок 11. Консолидированный бюджетный баланс (%ВВП)



Источник: Бюро национальной статистики, Министерство финансов, оценки сотрудников

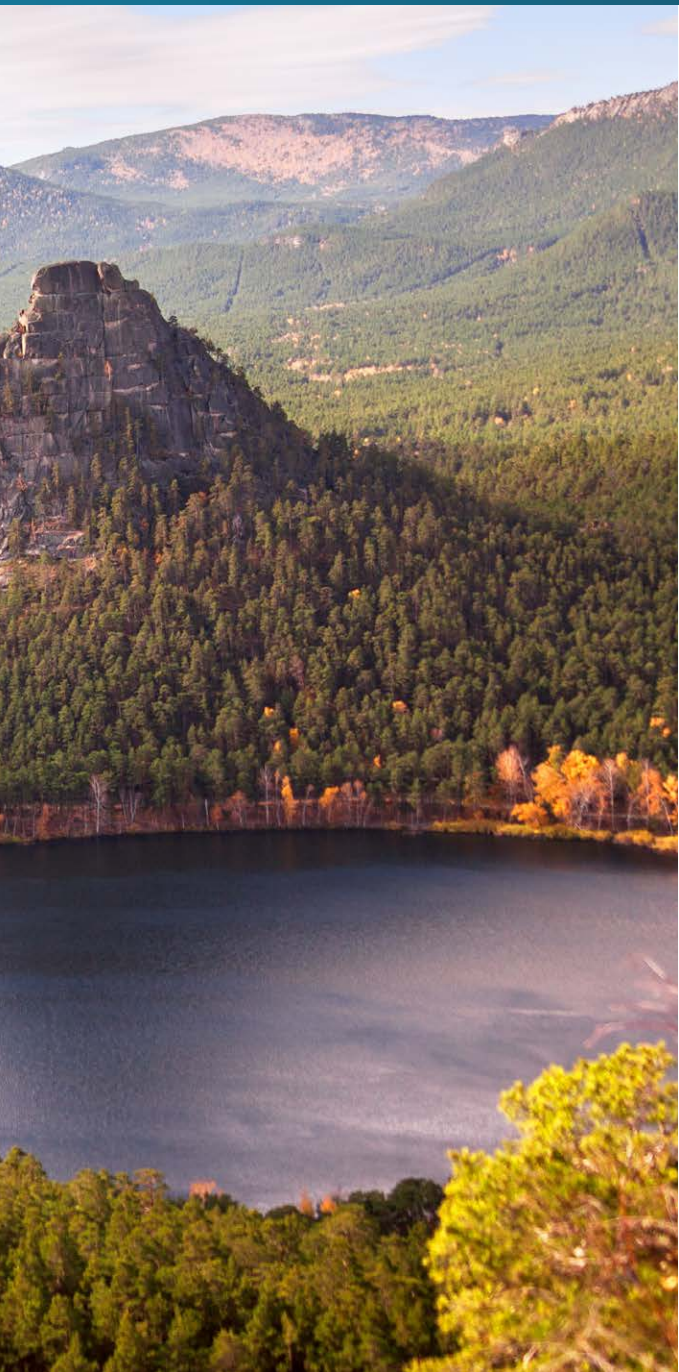
Рисунок 12. Изменение государственного долга (%ВВП)



Источник: Бюро национальной статистики, Министерство финансов, оценки сотрудников

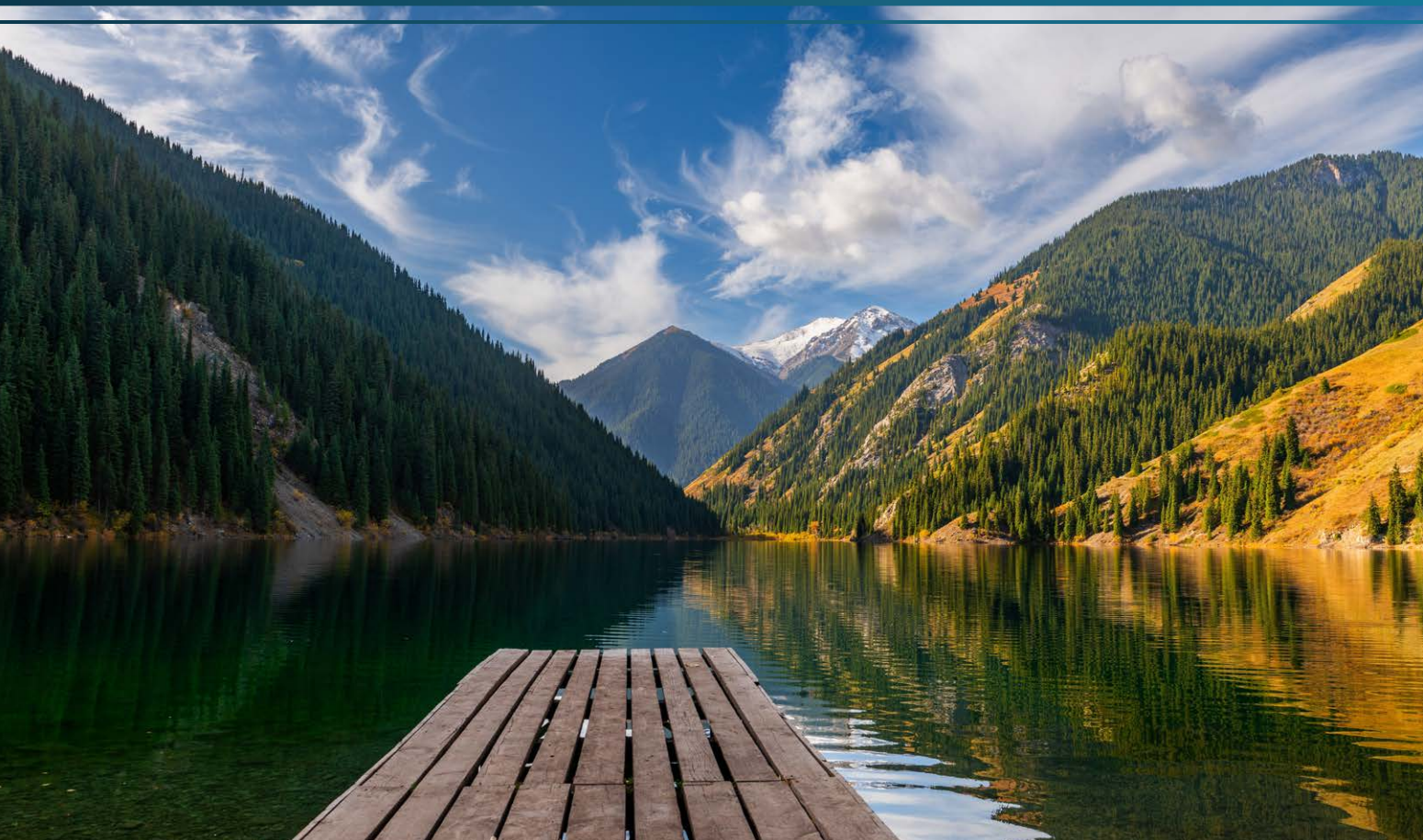
Трехлетний бюджетный план правительства до 2027 г. предусматривает амбициозное увеличение расходов на социальную помощь, здравоохранение, сельское хозяйство и поддержку МСБ. Несмотря на то, что добыча нефти будет расти, доходы от нефтяной отрасли, как ожидается, останутся ограниченными на фоне прогнозов стабильных, но умеренных цен на нефть до 2027 г. включительно. Получению ненефтяных доходов, вероятно, будет способствовать улучшение администрирования и продолжающиеся усилия по цифровизации, но рост расходов, по прогнозам, будет опережать рост доходов, что приведет к увеличению бюджетного дефицита до 3,1% в 2025 г., который затем немного снизится до 2,7% в 2026 г. Дефицит, скорее всего, будет покрываться за счет внутреннего заимствования, внешних кредитов и дополнительных изъятий из Национального фонда. Прогнозируется постепенный рост государственного долга с 22,2% ВВП в 2024 г. до 24% к 2027 г., что все еще остается низким показателем по мировым стандартам и находится в допустимых пределах (**Рисунок 12**).





В настоящее время разрабатывается новый Налоговый кодекс, призванный увеличить доходы для удовлетворения растущих потребностей в расходах в среднесрочной перспективе. Предлагаемые реформы включают повышение налогов на добывающий и финансовый секторы, увеличение налогов на предметы роскоши и потенциальное повышение ставки НДС, которое ранее откладывалось. Сокращение налоговых послаблений также может увеличить доходы, однако из-за неопределенности в отношении окончательной редакции положений потенциальный прирост доходов не был включен в базовые прогнозы. Если новый Налоговый кодекс будет одобрен властями, он вступит в силу только в 2026 г.

Растущие потребности в социальных программах и обновлении инфраструктуры будут продолжать создавать давление на расходы, сохраняя дефицит, если новые доходы не будут обеспечены путем налоговой реформы. Recurrent Периодическая нехватка бюджетных доходов привела к частому бессистемному изъятию средств из Национального фонда, что подрывает надежность бюджетных правил Казахстана. Дополнительные трансферты из Национального фонда стали обычным делом даже в периоды экономического роста, опережающего потенциальный уровень, что еще больше подрывает фискальную дисциплину. Несмотря на приверженность правительства придерживаться бюджетных правил, риск их несоблюдения остается значительным. В специальном тематическом разделе данного доклада мы рассмотрим фискальные проблемы Казахстана, изучим пути усиления мобилизации доходов и обеспечения фискальной устойчивости.



РИСКИ ДЛЯ ПРОГНОЗА

Прогноз сопряжен с несколькими понижательными рисками. Во-первых, снижение мирового спроса/цен на нефть негативно скажется на экспорте, доходах бюджета и темпах роста, увеличивая волатильность обменного курса. Во-вторых, увеличение бюджетных расходов и пауза в консолидации бюджета могут создать давление на сбалансированность бюджета, поддержать инфляционное давление и сделать необходимым длительный период жесткой денежно-кредитной политики с сохранением высокой стоимости заимствований. Кроме того, участвовавшие экстремальные погодные явления (например, засухи, природные пожары, наводнения) угрожают производительности сельского хозяйства, объектам критической инфраструктуры и экономической стабильности, потенциально усиливая инфляцию и побуждая к дальнейшим фискальным интервенциям.

С другой стороны, эффективная реализация запланированных реформ может повысить уверенность бизнеса и активизировать инвестиции в недобывающие сектора, в том числе за счет ПИИ, что укрепит потоки доходов и повысит долгосрочный потенциал роста.

Таблица 1. Казахстан: Ключевые макроэкономические показатели, 2020–2026 гг.

	2020	2021	2022	2023	2024 оц.	2025 пр.	2026 пр.
	<i>прогнозы</i>						
Национальный доход и цены							
Реальный рост ВВП	-2.5	4.3	3.2	5.1	4.0	4.7	3.5
Рост нефтяного сектора	-5.8	-0.4	-0.8	8.3	0.4	8.2	1.3
Рост ненефтяного сектора	-1.3	5.2	3.9	4.0	4.6	3.9	3.9
Инфляция ИПЦ (на конец периода)	7.5	8.5	20.3	9.8	8.4	8.0	6.0
Счет внешних операций							
	<i>в процентах от ВВП</i>						
Баланс счета текущих операций	-6.4	-1.4	3.1	-3.3	-1.3	-2.2	-2.3
Экспорт товаров и услуг	28.8	36.4	41.5	34.3	32.9	31.2	29.1
Нефтяной экспорт	13.9	15.8	20.8	16.1	15.2	14.7	13.7
Импорт товаров и услуг	27.2	25.2	26.7	27.4	26.2	25.5	25.0
Прямые иностранные инвестиции, чистые	4.2	2.3	2.2	2.0	0.8	1.4	1.7
Активы Национального фонда, на конец периода	34.3	28.1	24.7	22.9	20.9	19.3	18.2
Резервы НБК, на конец периода	20.8	17.4	15.6	13.7	14.2
Общий внешний долг	95.8	83.3	71.3	62.0	58.5	56.3	54.3
Денежные счета							
Рост резерва денежных средств	41.8	12.1	8.4	-2.8	10.3	9.8	9.6
Ключевая ставка, на конец года (в %)	9.00	9.75	16.75	16.50	16.25		
Консолидированный бюджет */							
	<i>в процентах от ВВП</i>						
Доходы	16.1	16.8	21.5	21.5	19.7	19.7	19.6
Расходы	24.5	21.9	21.6	23.1	22.3	22.9	22.2
Баланс консолидированного бюджета	-8.4	-5.1	-0.2	-1.6	-2.5	-3.1	-2.7
Государственный долг **/							
	<i>в процентах от ВВП</i>						
Государственный долг	24.9	23.7	22.5	22.0	22.2	23.1	23.9
Внешний	10.7	10.0	8.6	7.0	7.0	6.6	6.2
Внутренний	14.1	13.8	13.9	15.1	15.1	16.5	17.7
Обслуживание государственного долга (% от государственных доходов)	6.8	7.3	6.5	7.4	8.2	7.3	7.3
<i>Справочные статьи</i>							
Цена на нефть - Брент (долл. США за баррель)	42.3	70.4	99.8	82.6	81.0	75.0	73.0

Источники: Данные Правительства и НБК, а также оценки и прогнозы сотрудников Группы Всемирного банка. пр.=прогноз.

Примечание: */ Консолидированный бюджет включает в себя республиканский и местные бюджеты, а также Национальный фонд.

**/ Включает только долг центральных и местных исполнительных органов и государственные гарантии. Не включает долг субъектов квазигосударственного сектора.

Специальный тематический раздел: Стимулирование фискальных доходов для долгосрочных инвестиций

НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ И УРОВЕНЬ ДОХОДОВ

Налоговые поступления остаются основным источником доходов бюджета Казахстана, составляя почти 95% от общего объема поступлений в бюджет. Для сравнения, неналоговые поступления составили всего 1,0% ВВП в 2022 г., в основном за счет нерегулярных выплат дивидендов от субъектов квазигосударственного сектора и процентных доходов от валютных резервов Национального фонда. Оба источника крайне волатильны, поскольку прибыль субъектов квазигосударственного сектора, в основном в добывающих отраслях, колеблется в зависимости от мировых цен на сырьевые товары. Это подчеркивает важность реформирования и диверсификации налоговых поступлений как наиболее важного источника стабильного генерирования бюджетных ресурсов.

Налоговые поступления ниже, чем в странах, к уровню которых стремится Казахстан, и в странах с аналогичной структурой, что подчеркивает настоятельную необходимость реформ в области мобилизации доходов для ликвидации растущего фискального разрыва. В период с 2015 по 2022 год средний уровень налоговых поступлений составил всего 17% от ВВП, что намного ниже уровня 34% в странах с высоким уровнем дохода (в основном это страны ОЭСР) и значительно отстает от богатых ресурсами стран, таких как Австралия, Канада и Чили.⁷ Этот разрыв свидетельствует об упущенных возможностях приведения государственных расходов в соответствие с экономическим потенциалом страны. В 2000–2008 гг. Казахстан добился устойчивого прогресса в повышении соотношения налогов к ВВП с 20 до 28% ВВП, существенно сократив разрыв в уровне налоговых поступлений со странами с высоким уровнем дохода, который в 2000 году составлял 60%, а к 2008 году достиг 87%. Однако с тех пор

⁷ Налоговые доходы консолидированного бюджета включают совокупные налоги, зачисляемые в центральный и местные бюджеты, а также в Национальный фонд РК.

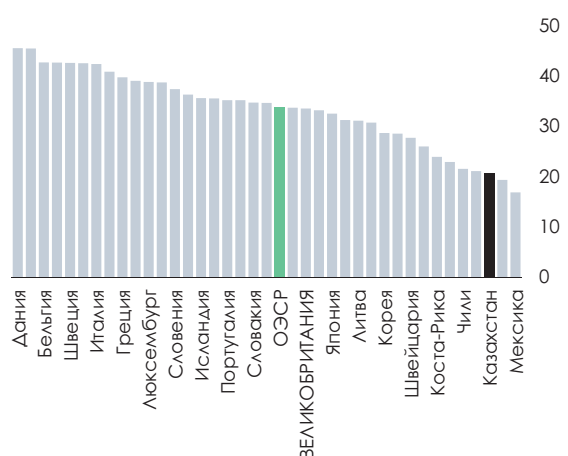




конвергенция приостановилась, что свидетельствует о необходимости более последовательной мобилизации налогов для финансирования основных государственных услуг и развития (**Рисунок 1**).

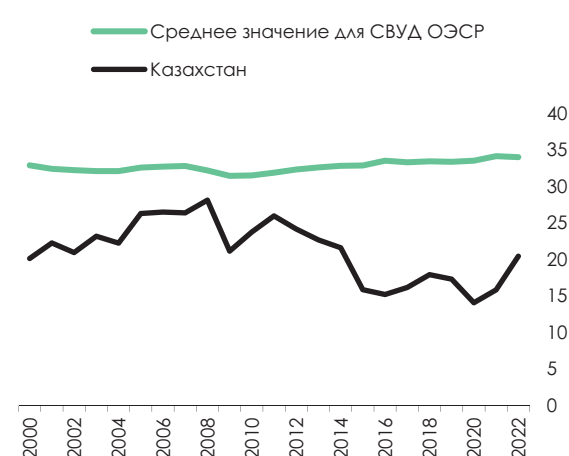
За последнее десятилетие Казахстан из экономики с относительно высокими налогами стал экономикой с низкими налогами, что усугублялось переменчивой политикой и неравномерным экономическим ростом. Если до 2008 г. налоговые поступления неуклонно росли, то в период с 2009 по 2022 год траектория резко изменилась, во многом в результате налоговых реформ и замедления экономического роста.⁸ Этот переход стал особенно заметен в 2020 г., когда налоговые поступления достигли минимума с 2000-х годов - 14,1% ВВП, хотя страны с высоким уровнем дохода сохраняли стабильные доходы, несмотря на экономический шок, вызванный COVID-19.^{9 10} Переход от экономики с относительно высокими налогами к экономике с режимом низких налогов за последнее десятилетие привел к размыванию доходной базы. В то время как странам с развитой экономикой удалось стабилизировать налоговые поступления во время пандемии COVID-19, фискальная уязвимость Казахстана стала очевидной, а уровни налоговых поступлений еще больше отклонились от международных норм (**Рисунок 2**).

Рисунок 1. Общие налоговые поступления (%ВВП)



Источник: Оценки МВФ, ОЭСР, Всемирного банка

Рисунок 2. Динамика налоговых поступлений (% ВВП)



Источник: Оценки МВФ, ОЭСР, Всемирного банка

Несмотря на определенную конвергенцию доходов со странами с высоким уровнем доходов, налоговые поступления в Казахстане не успевают за ними, что создает несоответствие между уровнем доходов и собираемыми поступлениями. Данные постоянно демонстрируют положительную корреляцию между ВНД на душу населения и соотношением налогов к ВВП, поскольку страны с

8 Средний рост реального ВВП, составлявший около 10% в 2000–2007 гг., сократился вдвое до менее 4% в 2010–2022 гг. Основными причинами данного замедления стали снижение совокупной производительности факторов производства и предельный продукт инвестиций, близкий к нулю. Подробнее см.: *Kazakhstan Economic Update: Shaping Tomorrow: Reforms for Lasting Prosperity* (на английском языке). Доклад об экономике Казахстана. Группа Всемирного банка.

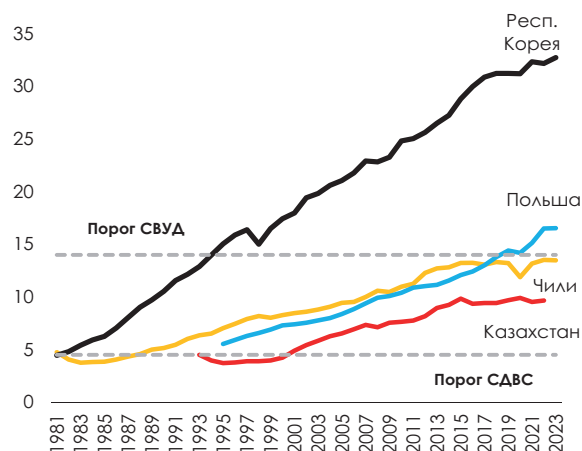
9 ОЭСР (2023), Реформы налоговой политики 2023: ОЭСР и отдельные страны-партнеры, Издательство ОЭСР, Париж

10 В 2019–2023 гг. нефтяной сектор в среднем генерировал почти 20% ВВП страны, а налоговые поступления от этого сектора составляли треть всех уплаченных налогов в тот же период.

более высоким уровнем доходов имеют более прочную и устойчивую налоговую базу (Рисунки 3,4).¹¹

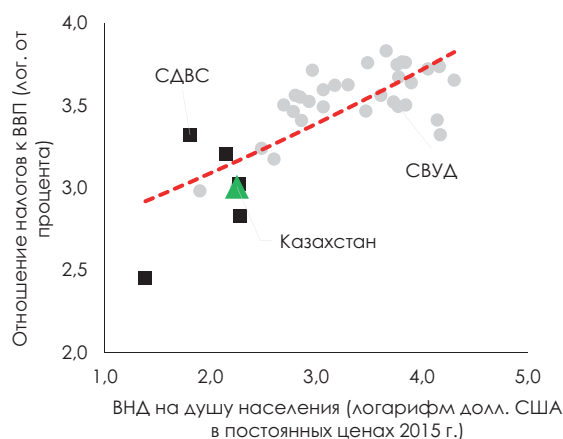
¹² Факты свидетельствуют о том, что по мере роста стран должны расти и их налоговые поступления, однако соответствующего роста соотношения налогов к ВВП в Казахстане не последовало, и они по-прежнему не соответствуют уровню дохода страны и отстают от других богатыми ресурсами стран (Рисунок 5). Это растущее несоответствие между траекторией уровня дохода и собираемостью поступлений вызывает озабоченность в то время, когда повышение поступлений необходимо для устойчивого и долгосрочного развития.¹³

Рисунок 3. Валовой национальный доход на душу населения
(тыс. долл. США, постоянные цены 2015 г.)



Источник: Всемирный банк

Рисунок 4. ВНД на душу населения в сравнении с отношением налогов к ВВП в 2022 году



Источник: МВФ, ОЭСР, Всемирный банк

Снижение уровня собираемости налогов в сочетании с ростом государственных расходов вынудило правительство увеличить объем долгового финансирования и изъятий из Национального фонда, что привело к возникновению фискального дисбаланса. С момента валютного кризиса 2015 г. и до 2023 г. консолидированный дефицит бюджета составлял в среднем 4% от ВВП, а нефтяной дефицит в среднем составлял 10% от ВВП, что значительно превышало целевой показатель в 5%, установленный бюджетным правилом. Этот постоянный дефицит бюджета привел к скачку государственного долга – в основном из внутренних источников - с 14,5% ВВП в 2014 г. до 22% в 2023 г., причем

¹¹ Витор Гаспар, Лаура Харамильо, Филипп Вингендер. "Налоговый потенциал и экономический рост: есть ли переломный момент?" МВФ, 31 декабря 2016 г.

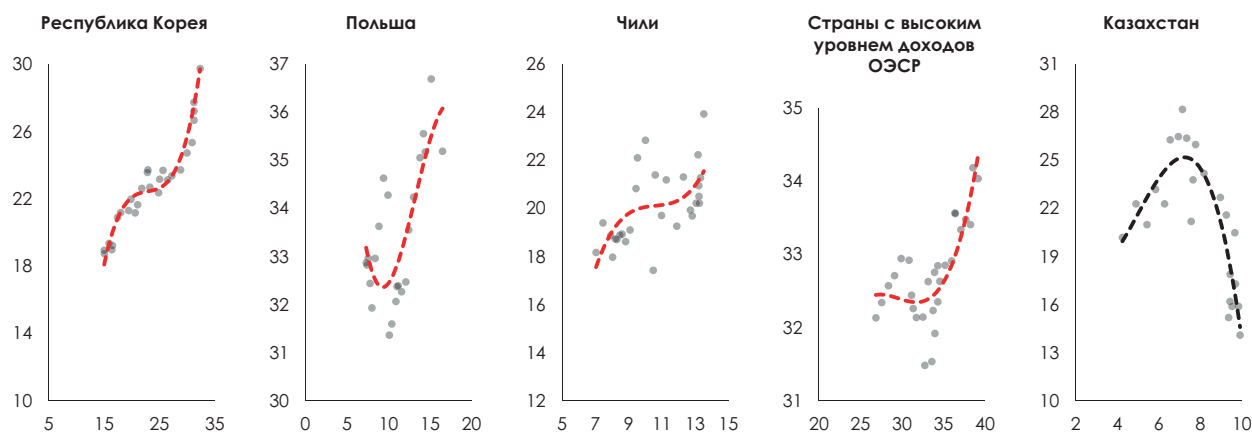
¹² ОЭСР (2023), Реформы налоговой политики 2023: ОЭСР и отдельные страны-партнеры, Издательство ОЭСР, Париж

¹³ В последние десятилетия соотношение налогов к ВВП в странах в целом росло в тесной связи с уровнем доходов. Эта тенденция также отражает корректировку политики, обусловленную фискальным давлением, вызванным глобальным финансовым кризисом, пандемией, скачками цен на энергоносители и ростом мировых процентных ставок. Несмотря на эти изменения, тесная связь между налоговыми поступлениями и уровнем доходов остается очевидной.

к 2024 г. только одна треть долга была деноминирована в иностранной валюте.¹⁴ (Рисунки 6,7). Хотя отношение долга к ВВП в Казахстане остается относительно низким по сравнению со странами с аналогичной структурой, особенно среди нефтедобывающих стран, без увеличения налоговых поступлений в среднесрочной перспективе ожидается рост зависимости от долга.

Рисунок 5. Изменение уровня доходов в сравнении с изменением соотношения налогов к ВВП в 1995–2022 гг.

(По оси X - ВНД на душу населения в постоянных тысячах долларов США в 2015 году, по оси Y - соотношение налогов к ВВП)



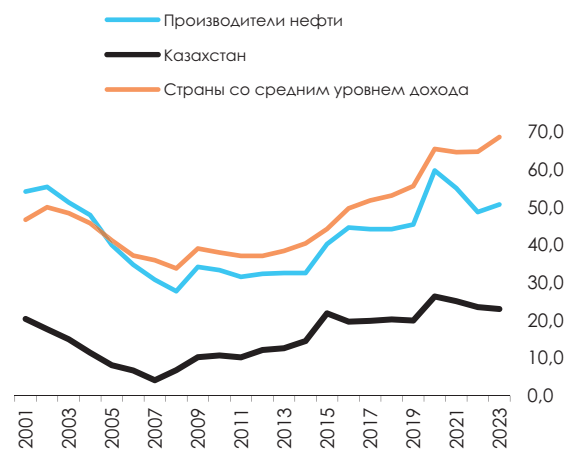
Источник: МВФ, ОЭСР, Всемирный банк

Рисунок 6. Консолидированный бюджетный баланс (% ВВП)



Источник: Министерство финансов, Бюро национальной статистики, оценки Всемирного банка

Рисунок 7. Валовой государственный долг (% ВВП)



Источник: МВФ, Министерство финансов, Бюро национальной статистики, оценки Всемирного банка

¹⁴ Внешний долг субъектов квазигосударственного сектора, в том числе государственных банков, составил около 5 процентов ВВП в 2023 году. Этот долг в основном связан с такими компаниями, как “Самрук-Казына” и Фонд “Байтерек” (80 и 20 процентов всех внешних обязательств субъектов квазигосударственного сектора соответственно).

Поскольку внутреннее финансирование стало основным источником финансирования дефицита, расходы Казахстана на обслуживание долга резко возросли. Повышенная инфляция, вызванная последствиями пандемии и шоком от вторжения России в Украину, в сочетании с жесткой денежно-кредитной политикой, направленной на сдерживание инфляции, привела к повышению ключевой ставки и увеличению стоимости внутреннего заимствования. Несмотря на высокую стоимость заимствования, правительство в значительной степени полагается на внутренние займы, что усиливает фискальное давление. К 2024 г. расходы на обслуживание внутреннего финансирования выросли до 1,6% ВВП по сравнению с менее чем 1% до пандемии. Увеличение стоимости заимствований вытесняет основные государственные инвестиции: правительство теперь тратит больше на выплату процентов и текущие расходы, чем на такие важные отрасли, как развитие инфраструктуры, которые в будущем будут генерировать прибыль. Такая зависимость от дорогостоящего внутреннего заимствования для финансирования дефицита является неустойчивой и подчеркивает необходимость улучшения мобилизации доходов.

Национальный фонд, краеугольный камень фискальной устойчивости Казахстана, находится под давлением, поскольку изъятия продолжают опережать взносы. Имея ликвидные валютные резервы, эквивалентные всего 20% ВВП в 2023 г., Фонд позволял правительству поддерживать расходы во время экономических спадов, не прибегая к повышению налогов после них, обеспечивая непрерывность бюджетного процесса. Однако постоянное изъятие средств вопреки лимитам, установленным бюджетным правилом, неуклонно снижало размер Фонда по отношению к ВВП (**Вставка 1**). На пике в 2015 г. резервы Фонда превышали 50% ВВП, что позволяло правительству поддерживать положительную позицию по чистым финансовым активам в размере почти 20% ВВП - разница между резервами Фонда и государственным долгом. Однако к 2024 г. эта разница исчезла, и государственный долг почти равен валютным резервам. Такая эрозия фискального пространства ставит под сомнение долгосрочную устойчивость Фонда и его способность служить буфером при будущих экономических спадах в свете колебаний цен на нефть (**Figure 8**).

Неадекватное состояние инфраструктуры в Казахстане представляет собой как вызов, так и возможность для экономической трансформации. Существующий инфраструктурный разрыв требует увеличения государственных инвестиций, необходимых для выхода из ловушки среднего дохода и стимулирования роста. Данные показывают, что страны с аналогичной структурой экономики и уровнем дохода не только демонстрируют более высокие темпы роста производительности, но и предоставляют более надежные и устойчивые к воздействию государственные услуги. Многочисленные экономические данные подчеркивают трансформирующее воздействие стабильных инвестиций в инфраструктуру на снижение производственных затрат, повышение производительности и стимулирование роста.^{15 16} Амбициозный Национальный инфраструктурный план Казахстана до 2029 года отражает актуальность этой задачи. В нем изложена дорожная карта проектов в области энергетики, транспорта, цифровой и водной инфраструктуры с объемом необходимых государственных ресурсов на сумму около 80 миллиардов долларов США. Не менее важно обеспечить устойчивость программ социального обеспечения, чтобы повысить доходы бедных и уязвимых слоев населения и уменьшить неравенство.¹⁷

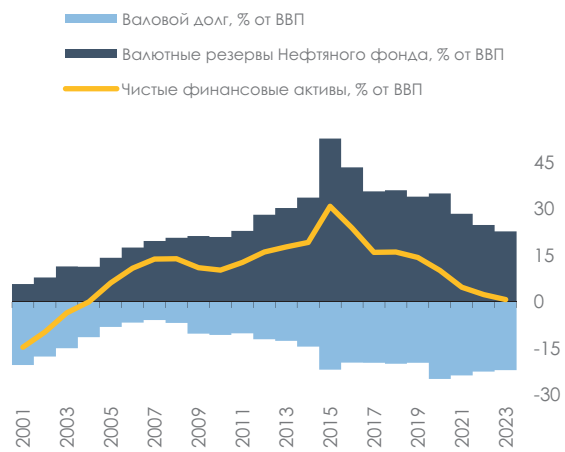
15 Влияние инфраструктуры на результаты развития: Качественный обзор литературы за четыре десятилетия (на английском языке). Рабочий документ по исследованию политики; № WPS 10343

16 Международный валютный фонд. Исследовательский департамент (2014). "Глава 3. Пришло ли время для инфраструктурного рывка? Макроэкономические эффекты государственных инвестиций". В "Перспективах развития мировой экономики".

17 Влияние развития инфраструктуры на рост и распределение доходов. (2004) Рабочий документ по исследованию политики; № 3400. Всемирный банк.

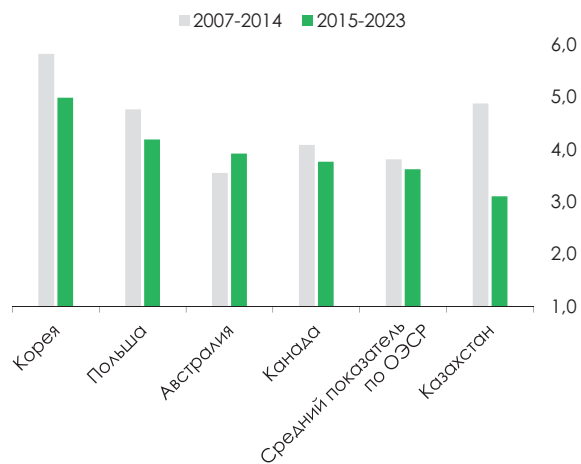


Рисунок 8. Чистые финансовые активы (% ВВП)



Источник: Министерство финансов, Бюро национальной статистики, оценки сотрудников

Рисунок 9. Государственные инвестиции (% ВВП)



Источник: МВФ, Министерство финансов, оценки сотрудников

Вставка 1. Фискальное правило

Действующее бюджетное правило Казахстана содержит слишком много дублирующих друг друга количественных целей, что затрудняет эффективное управление бюджетом. Оно пытается сбалансировать несколько операционных правил и задач, таких как ограничение роста государственных расходов уровнем ниже номинального роста ВВП - рассчитываемого как средний за 10 лет рост реального ВВП плюс ожидаемая инфляция - и сокращение нефтегазового дефицита до уровня ниже 5 процентов ВВП к 2030 году. Кроме того, в него включены целевые показатели уровня долга и платежей по обслуживанию долга по отношению к расходам центрального правительства. Однако сложность и избыточность этих целей препятствуют их успешной реализации.

Существенным ограничением является узкая сфера действия бюджетного правила, которое применяется только к бюджету центрального правительства, исключая местные бюджеты и баланс Национального фонда. Центральное место в правиле занимают правила изъятия средств из Национального фонда, включающие гарантированные и целевые трансферты. Гарантированные трансферты ограничены суммой в 2 триллиона тенге в год, но критерии целевых изъятий остаются неоднозначными, предоставляя правительству чрезмерную свободу действий. Отсутствие ясности позволяет осуществлять несинхронизированные изъятия, что подрывает контрциклическую направленность правила.

На практике частое произвольное изъятие средств из Национального фонда, даже во время экономического подъема, подрывало цели бюджетного правила. Эти изъятия подпитывают инфляционное давление, вынуждая центральный банк проводить жесткую денежно-кредитную политику, что приводит к росту стоимости заимствований. Слабые механизмы обеспечения соблюдения являются еще одним фактором, ограничивающим эффективность правила в защите фискальной устойчивости.

Для укрепления фискальной дисциплины правительству следует упорядочить бюджетные правила и сделать нефтегазовый дефицит центральным ориентиром. Внедрение структурного целевого показателя нефтегазового дефицита будет более эффективным при условии, что правительство сможет точно оценить потенциальный нефтегазовый ВВП и циклическую составляющую несырьевых доходов. Гибкость можно повысить, распространив целевой показатель нефтегазового дефицита на двух-трехлетний горизонт, что снизит необходимость резкой корректировки политики во время внешних потрясений. Упрощение фискальной системы за счет концентрации на нефтегазовом дефиците и поддержания последовательного целевого показателя роста расходов повысит прозрачность и согласованность политики.

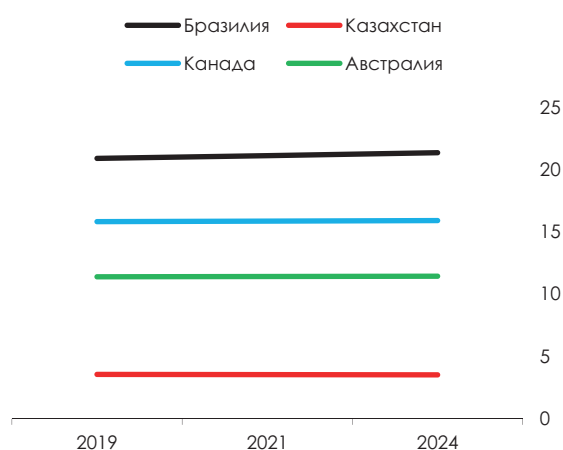
В конечном счете, решающее значение имеет твердая приверженность правительства соблюдению требований бюджетного правила. Иначе правила рискуют превратиться в простую формальность, а не в реальное руководство по соблюдению фискальной дисциплины.

Источник: Всемирный банк 2023 г. Обзор государственных финансов, оценка сотрудников

В среднесрочной перспективе Казахстан должен удвоить государственные инвестиции, чтобы преодолеть инфраструктурный разрыв. Страна долгое время недостаточно инвестировала в инфраструктуру, отставая как от стран с высоким уровнем дохода, так и от богатых ресурсами стран с похожими экономическими и географическими условиями. Государственные инвестиции резко сокра-

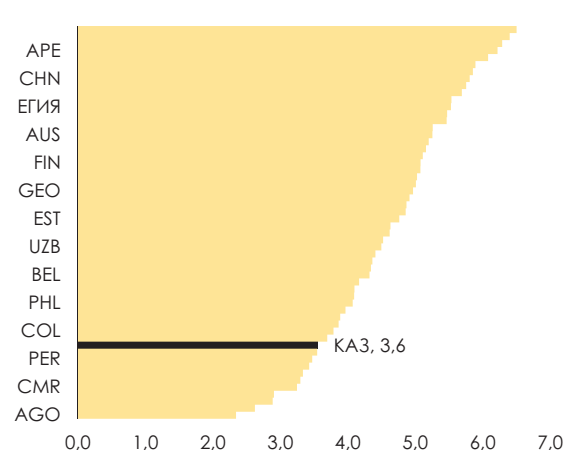
тились со среднего уровня в 5% ВВП в 2007–2014 гг. до всего лишь 3% в течение последнего десятилетия, в результате чего критическая инфраструктура оказалась недофинансированной (**Рисунок 9**).¹⁸ Такая нехватка инвестиций снизила эффективность и надежность оказываемых государством услуг жизнеобеспечения – от транспорта до коммунальных служб – что ограничивает способность страны удовлетворять растущий спрос на государственные услуги. Чтобы переломить сложившуюся тенденцию, правительство должно увеличить объем государственных инвестиций, отдавая приоритет проектам с высокой отдачей в области транспорта, энергетики, цифровых и коммунальных сетей. Эти инвестиции необходимы не только для обеспечения бесперебойного предоставления услуг, но и для повышения энергоэффективности и способности к восстановлению, чтобы смягчить последствия стихийных бедствий для жизни и источников дохода населения. Недавние разрушительные наводнения служат ярким напоминанием о растущей потребности в значительных государственных инвестициях в меры по адаптации к климату. (**Рисунки 10-13**). Для удовлетворения инфраструктурных потребностей необходимы дополнительные ежегодные государственные инвестиции - по оценкам, на уровне 2–3% ВВП в год.^{19 20}

Рисунок 10. Плотность дорог, км/площадь поверхности



Источник: Индекс развития путешествий и туризма (TTDI) 2024 г.

Рисунок 11. Качество дорог, 1–7 (наилучшая оценка)



Источник: Индекс развития путешествий и туризма (TTDI) 2024 г.

Увеличение бюджетных доходов — это не просто вариант политики, это критически необходимый шаг к обеспечению долгосрочной фискальной устойчивости. Несмотря на то, что низкий уро-

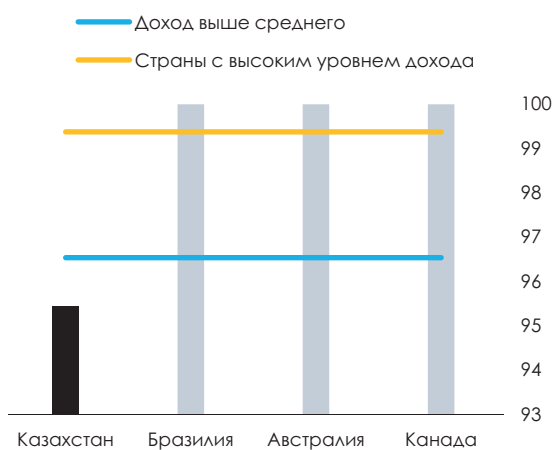
18 Для правительства приоритетными остаются программы повышения благосостояния, направленные на снижение социального воздействия многочисленных кризисов последних десятилетий. Вследствие недостаточности объема бюджетных ресурсов доля бюджетных инвестиций сократилась с практически четверти всех расходов в период до 2012 г. до менее 15% в 2015–2023 гг.

19 ООН. ЭСКАТО (2020). Финансирование инфраструктуры в азиатских развивающихся странах, не имеющих выхода к морю: проблемы, возможности и условия. Получено с сайта: <https://hdl.handle.net/20.500.12870/4107>.

20 Международный валютный фонд, Департамент Ближнего Востока и Центральной Азии (2020). Вступительная часть. Доклад МВФ по стране, 2020(038), с сайта <https://doi.org/10.5089/9781513529288.002.A000>

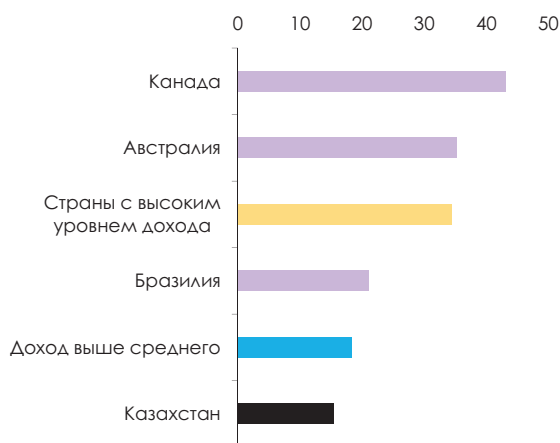
вень государственного долга по отношению к ВВП делает дальнейшие заимствования возможными, растущие расходы на обслуживание долга, опережающие экономический рост, могут подорвать стабильность, особенно учитывая помехи со стороны стагнирующей производительности в Казахстане. Использование только внутренних заимствований обходится дорого, если не сочетать их должным образом с другими источниками, учитывая относительно высокие инфляционные условия, в значительной степени обусловленные серьезной зависимостью от импортных товаров и волатильностью обменного курса. С другой стороны, активное использование резервов Национального фонда, важнейших ресурсов для будущих поколений, для покрытия фискальных разрывов, может привести к преждевременному истощению фискальных резервов, особенно в условиях, когда глобальное давление в сторону декарбонизации ведет к сокращению доходов от продажи нефти. Поэтому повышение мобилизации налоговых доходов является настоятельной необходимостью. Однако эти необходимые шаги требуют твердой политической воли и непростых решений.

Рисунок 12. Использование питьевой воды из оборудованных источников (% населения)



Источник: Индекс развития путешествий и туризма (TTDI) 2024

Рисунок 13. Абоненты широкополосного доступа в интернет в 2024 г. (на 100 человек населения)



Источник: Индекс развития путешествий и туризма (TTDI) 2024

Проводимая в настоящее время налоговая реформа, по прогнозам, укрепит доходную базу, однако ее амбиции не соответствуют тому, что необходимо для изменения ситуации с доходами бюджета. Новый Налоговый кодекс направлен на оптимизацию налоговых льгот, сокращение их сферы применения и введение более высоких сборов в ключевых секторах, закладывая основу для более надежной фискальной структуры. По оценкам правительства, эти меры могут увеличить поступле-

ния на не более чем 1,0% ВВП в 2026 г. - важнейший шаг к восстановлению налоговой базы.²¹ Однако даже с учетом этих запланированных изменений соотношение налогов к ВВП останется ниже уровня середины 2000-х годов и вряд ли существенно изменит статус страны как страны с низким уровнем налогообложения, оставляя значительные возможности для дальнейшей мобилизации доходов.

Налоговая реформа должна быть направлена на стимулирование роста, обеспечение справедливости и укрепление социального договора между правительством и гражданами. В такой богатой нефтью экономике, как Казахстан, где значительная часть государственных доходов поступает от природных ресурсов, налоговая система должна обеспечивать баланс между использованием этих доходов и усилиями по диверсификации и расширению налоговой базы. Важнейшей задачей является создание системы, в которой граждане и бизнес активно участвуют в формировании государственных финансов путем справедливого и прозрачного налогообложения, а в ответ могут рассчитывать на высококачественные государственные услуги, инфраструктуру и социальную защиту. Такие взаимовыгодные отношения лежат в основе доверия к государственным институтам и должны формировать культуру солидарной ответственности и подотчетности.

Международный опыт свидетельствует о том, что целенаправленные налоговые реформы могут положительно повлиять на экономическую активность. Исследования постоянно подчеркивают, что тип налога, преобладающие экономические условия и, самое важное, распределение налоговых поступлений являются ключевыми факторами, определяющими долгосрочные результаты. Исследования показывают, что повышение налогов, направленное на сокращение дефицита, улучшение образования, а также на инвестиции в инфраструктуру, со временем приводит к положительным сопутствующим результатам.^{22 23} Увеличение государственных инвестиций в свою очередь приводит к росту производительности, повышая потенциальный объем производства и наращивая запас государственного капитала, а также способствует повышению социального благополучия, что подчеркивает долгосрочные преимущества эффективной мобилизации доходов.

Ориентированность Казахстана в прошлом на щедрые налоговые льготы для бизнеса не привела к желаемому росту производительности и сложности экономики. Напротив, эти стимулы с большой вероятностью усугубили неравенство доходов, а общий рост замаскировал неравномерное распределение благ, особенно для домохозяйств с низким уровнем дохода.²⁴ Сдвиг в сторону увеличения государственных расходов, подкрепленный усиленной налоговой базой, позволит осуществить стратегические инвестиции в физическую и цифровую инфраструктуру, образование и здравоохранение, что в конечном итоге повысит социальное благополучие. Такой сдвиг может способствовать инклюзивному росту, сократить неравенство и заложить основу для долгосрочного повышения производительности и процветания.

21 Прогнозы правительства, опубликованные в СМИ.

22 Чье-Чин Хуанг и Натаниэль Френц, "Каковы на самом деле данные о налогах и росте?". CBPP, 18 февраля 2014 года, <https://www.cbpp.org/research/what-really-is-the-evidence-on-taxes-and-growth>.

23 Назила Алинаги и В. Роберт Рид, 2021, "Налоги и экономический рост в странах ОЭСР: мета-анализ," Обзор государственных финансов 49(10), 3-40.

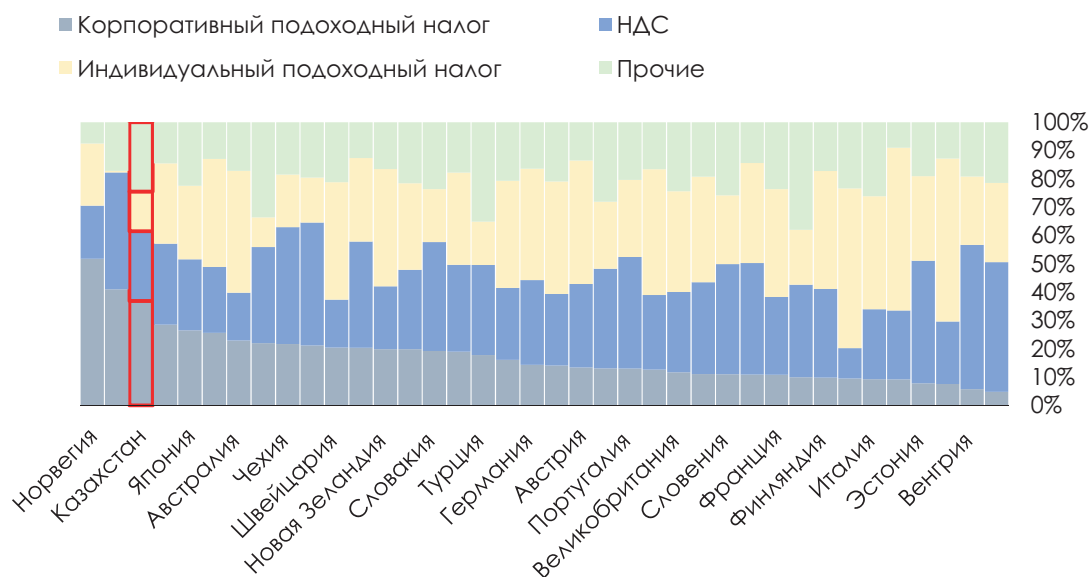
24 Доклад об экономике Казахстана: Формирование завтрашнего дня: реформы для долгосрочного процветания (на английском языке). Доклад об экономике Казахстана. Группы Всемирного банка.

МАКСИМАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА КПН, ИПН И НДС

Структура налоговых поступлений Казахстана в значительной степени зависит от КПН и НДС, подсвечивая фискальную систему, которая резко контрастирует с общемировыми показателями. В 2022 г. КПН составлял 37% от общего объема налоговых поступлений, что более чем вдвое превышает средний показатель ОЭСР в 16%, в то время как на долю НДС приходилось 25% поступлений, что меньше трети доли, характерной для стран ОЭСР. В совокупности КПН и НДС составляют почти 60% налоговой базы Казахстана, по сравнению с менее чем половиной в большинстве стран с высоким уровнем дохода, в то время как ИПН и акцизы значительно ниже, чем в похожих странах и странах, к уровню которых стремится Казахстан. Такой упор отражает как зависимость страны от ресурсных отраслей, так и относительно узкую доходную базу, подчеркивая потенциальные уязвимости и области для реформ (Рисунок 14).

Кроме того, обширная система налоговых льгот, призванная стимулировать инвестиции и экономическую активность, на практике приводит к сокращению эффективной налоговой базы. В данном разделе рассматриваются структура и эффективность КПН, ИПН, НДС, акцизов, а также роль налоговых льгот, чтобы выяснить, как реформы могут улучшить мобилизацию доходов.

Рисунок 14. Структура налогов в 2022 г. (в % от общих налоговых поступлений)

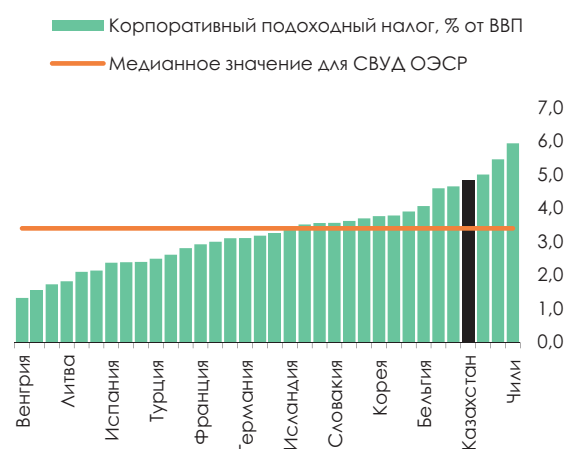


Источник: МВФ, Министерство финансов, оценки Всемирного банка

КОРПОРАТИВНЫЙ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ

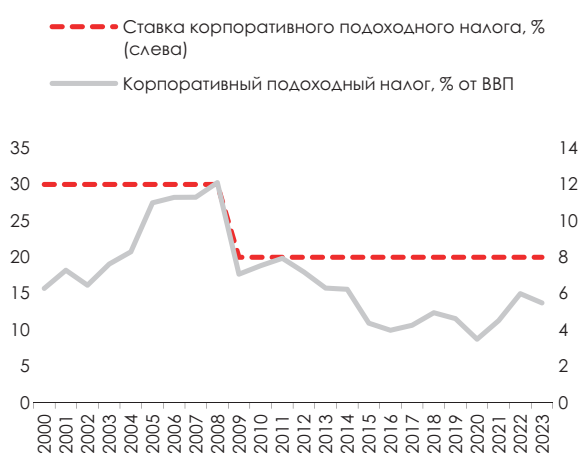
Доминирование корпоративного подоходного налога в структуре налогов маскирует удручающее снижение его отчислений, что отражает низкую налоговую динамичность и ограниченность доходной базы.²⁵ Хотя в период с 2018 по 2022 год доходы от КПН составляли в среднем почти 5% ВВП, что немного выше среднего показателя по странам с высоким уровнем дохода, в последнее десятилетие наблюдается устойчивая тенденция к их снижению (Рисунок 15). Этот спад начался после снижения ставки КПН в 2009 г. с 30 до 20 процентов с целью повышения конкурентоспособности и производительности. Однако надежды на экономические выгоды не оправдались. Вместо этого снижение ставки привело к постоянному ежегодному недополучению налоговых поступлений примерно на 2,5% ВВП, что ограничило наличие государственных ресурсов для важнейших инвестиций в инфраструктуру и развитие (Рисунок 16). Если бы ставка КПН осталась на прежнем уровне, правительство смогло бы выделить дополнительно 6–7 миллиардов долларов США только в 2023 году на приоритеты, ориентированные на рост. Эта недостача подчеркивает критическую необходимость сбалансированной фискальной стратегии при переоценке структуры КПН, которая тщательно сопоставляет выгоды от стимулирования роста с необходимостью обеспечения фискальной устойчивости.

Рисунок 15. Межстрановые сопоставления налогов, уплачиваемых корпорациями
(% ВВП, среднее значение за 2018–2022 гг.)



Источник: МВФ, ОЭСР, Министерство финансов, оценки Всемирного банка

Рисунок 16. Поступления от уплаты КПН в сравнении со ставками налогов
(% ВВП)



Источник: оценки Всемирного банка

²⁵ Обзор государственных финансов Казахстана за 2023 год указывает на то, что КПН демонстрирует самую низкую динамичность среди проанализированных видов налогов. Динамичность КПН, измеряемая как отношение темпов роста налоговых поступлений к темпам роста налоговой базы (в реальном выражении), составила 0,49.

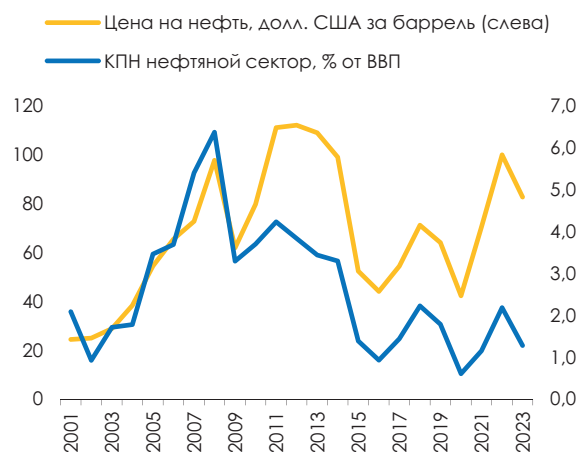
Более того, доходы от КПН демонстрируют значительную волатильность, особенно по сравнению с другими богатыми ресурсами странами. В 2010–2023 гг. доходы от КПН колебались со стандартным отклонением 1,6, что значительно выше, чем в таких странах, как Бразилия (0,5) и Мексика (0,7), хотя и несколько менее непредсказуемо, чем в Норвегии (4,2). Волатильность доходов от КПН в Казахстане в значительной степени отражает влияние нефтяного сектора, где поступления от КПН очень чувствительны к колебаниям мировых цен на нефть. Когда цены на нефть растут, растут и доходы от КПН; когда цены падают, доходы резко снижаются. Такая сильная зависимость от нефти усиливает волатильность, подвергая бюджет существенным внешним потрясениям (Рисунки 17,18).

Рисунок 17. КПН по секторам
(процент от общего объема)



Источник: Бюро национальной статистики, Министерство финансов, оценки Всемирного банка

Рисунок 18. КПН от нефтяного сектора в сравнении с ценой на нефть

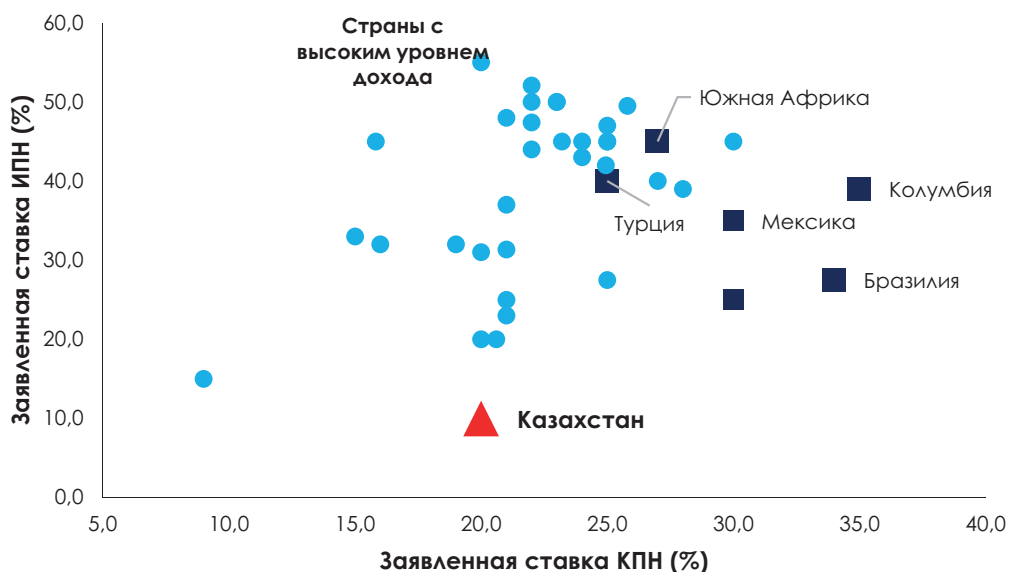


Источник: Министерство финансов, оценки Всемирного банка

Стандартная ставка КПН не только ниже среднего показателя по ОЭСР, но и отстает от ставок в ряде аналогичных стран, богатых ресурсами. Многие страны применяют дифференцированные ставки КПН для разных секторов, но в Казахстане действует фиксированная 20%-ная ставка, применяемая ко всем секторам, и она ниже среднего показателя ОЭСР, взвешенного по размеру ВВП на уровне

26,2% в 2023 году.²⁶ Корпоративный прирост капитала и процентный доход облагаются по той же 20%-ной ставке, хотя дивиденды полностью освобождены от налога, что создает привлекательные стимулы для инвесторов. Кроме того, льготная ставка КПН в размере 6% применяется к сельскохозяйственному сектору, поддерживая развитие села и производство продуктов питания, а налог на сверхприбыль взимается по ставкам от 10 до 60 процентов для охвата непредвиденного дохода в зависимости от уровня рентабельности. Такое сочетание единых ставок КПН и стимулов, хотя и благоприятно для бизнеса, может привести к размыванию доходной базы, необходимой для долгосрочной финансовой устойчивости и развития (Рисунок 19).²⁷

Рисунок 19. Сравнение действующих ставок КПН и ИПН в 2024–2025 гг. (в %)



Источник: PWC, Всемирный банк

С 2020 г. производительность КПН повысилась, приблизившись к уровню самых результативных стран, богатых природными ресурсами.²⁸ Эта положительная тенденция свидетельствует о повышении эффективности в рамках существующей налоговой системы, но при этом остаются значительные возможности для дальнейшего прогресса. Повышение производительности КПН за счет улучшения работы по сбору налога и пересмотра стимулов, связанных с КПН, может снизить зависимость от волатильных секторов и расширить фискальный потенциал. Эти улучшения не только снизят зависимость от волатильных секторов, но и обеспечат правительству большую гибкость и увеличат фискальное пространство (Рисунок 20).

26 Ставки корпоративного налога в мире, 2023 год (2023) Основы налогов. Доступно на сайте: <https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2023/>.

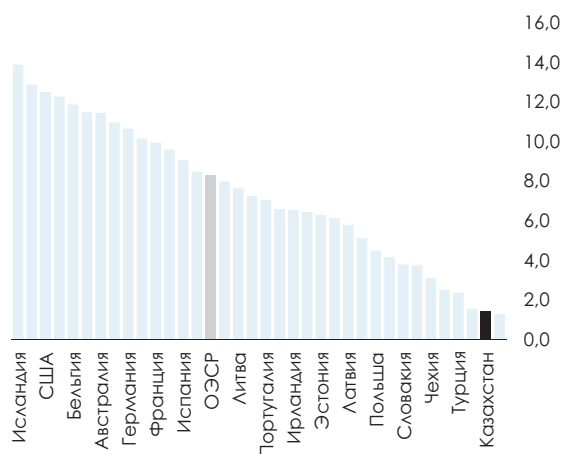
27 Всемирный банк. 2023. Казахстан: укрепление государственных финансов для инклюзивного и устойчивого роста. Обзор государственных финансов. Всемирный банк.

28 Производительность КПН — это отношение сбора КПН к ВВП, деленное на стандартную ставку КПН

ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ

Поступления от уплаты индивидуального подоходного налога являются одними из самых низких в мире и неуклонно снижаются на протяжении последнего десятилетия, что свидетельствует о значительных пробелах в мобилизации доходов. За последние пять лет отношение ИПН к ВВП составляло в среднем всего 1,3%, что намного ниже среднего показателя ОЭСР – 8,1% за тот же период. Этот показатель снизился по сравнению со средним значением 1,7% до 2007 года, что в значительной степени было обусловлено изменениями в политике. До 2007 г. в Казахстане действовала прогрессивная система ИПН с налоговыми категориями от 5 до 30%. Однако переход на единую ставку налога в 10% в 2007 г., призванный упростить систему, не привел к росту доходов. Вместо этого он закрепил одну из самых низких эффективных налоговых нагрузок на трудовые доходы в регионе.²⁹ (Рисунки 21,22)

Рисунок 21. Поступления от уплаты индивидуального подоходного налога (% ВВП в 2022 г.)



Источник: МВФ, ОЭСР, оценки Всемирного банка

Рисунок 22. Динамика поступлений от ИПН (% ВВП)



Источник: МВФ, ОЭСР, оценки Всемирного банка

²⁹ По данным ОЭСР за 2018 год, неявная налоговая ставка на рабочую силу в Казахстане - налоги и взносы на социальные отчисления по отношению к общей сумме вознаграждения работника - составила всего 24,5%, что значительно ниже среднего показателя по ЕС-28, равного 36,3%..

Система налогообложения дохода с капитала характеризуется многочисленными исключениями, которые снижают ее доходный потенциал и уменьшают справедливость. Прирост капитала, номинально облагаемый по ставке 10%, освобождается от налога в случае ценных бумаг, хранящихся более трех лет, а также акций недобывающих компаний. Дивиденды попадают под аналогичный льготный режим, включая освобождение ценных бумаг, котирующихся на национальной фондовой бирже. Процентные доходы имеют еще меньше обязательств и почти полностью не облагаются налогом, за исключением доходов от иностранных банков, что приводит к сужению и неполному использованию налоговой базы. Более того, Казахстан не облагает налогами ни чистое богатство, ни наследство. В сочетании с фиксированной ставкой индивидуального подоходного налога отсутствие налогообложения богатства усугубляет неравенство и регрессивность налоговой системы. Эти пробелы представляют собой критически важную возможность для реформирования.

Нынешняя фиксированная ставка ИПН может быть преобразована в прогрессивную, градуированную систему с 4–5 категориями, включая категорию, освобожденную от уплаты налога. Такая реформа позволит увеличить доходы от этого важнейшего налогового инструмента и одновременно повысить справедливость. Самая высокая предельная ставка в предлагаемой структуре ИПН может совпадать со стандартной ставкой КПН. Параллельно с этим необходимо ввести механизм ежегодной корректировки на инфляцию для освобожденной категории, вычетов и льгот по подоходному налогу, чтобы сохранять справедливость с течением времени.

Введение налога на богатство или наследство может быть рассмотрено в качестве среднесрочной реформы. Повышение уровня соблюдения существующего ежегодного периодического налога на имущество, а также введение налога на активы в отношении элитной недвижимости или транспортных средств, может приблизить налог на богатство и повысить общую справедливость налоговой системы. Для дальнейшей оптимизации налогообложения можно ввести единую 10% ставку налога на все виды доходов с капитала, включая проценты, дивиденды и прирост капитала, независимо от их источника. Со временем эту единую ставку налога на доход с капитала можно будет постепенно повышать, дополняя переход к прогрессивной структуре ИПН с более высокими предельными ставками в рамках режима двойственного подоходного налога. Такой подход будет способствовать более справедливому формированию доходов и укреплению фискальной устойчивости.

РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ

Широкая система налоговых льгот в Казахстане была введена для стимулирования деловой активности и привлечения инвестиций. Такие льготы сконцентрированы в основном в корпоративном подоходном налоге и налоге на добавленную стоимость, что позволяет предприятиям значительно снизить свою налоговую нагрузку за счет освобождений от налогов, сниженных ставок, ускоренной амортизации, отсрочки и частичного освобождения от налогов. Индивидуальные стимулы также предоставляются приоритетным секторам, расширяя фискальную поддержку и обеспечивая гибкость политики. Однако, хотя эти стимулы были призваны стимулировать рост, их эффективность в повышении производительности и диверсификации экономики оказалась под вопросом.

Реальная стоимость фискальных стимулов значительно выросла, сужая фискальное пространство, необходимое для критически важных расходов. В настоящее время Казахстан не публикует отчет о налоговых расходах в рамках своей системы фискальной отчетности, что затрудняет оценку полного объема фискальной поддержки, реализуемой через эти стимулы. По оценкам правительства, в 2021 г. потери доходов только от льгот по НДС и КПН составили 11% ВВП, а цифры Глобальной базы данных по налоговым расходам подсказывают, что такие потери ближе к 17% ВВП (**Рисунок 24**).^{30 31} Другими словами, почти половина всех налоговых поступлений Казахстана недополучена из-за льгот, при этом экономические выгоды от них остаются неравномерными, а повышение производительности и диверсификация ограничены. Столь высокие фискальные издержки требуют критической переоценки, чтобы выяснить, достигают ли эти стимулы желаемого эффекта или просто размывают государственные доходы без достаточной отдачи.

Мировые данные свидетельствуют о том, что налоговые льготы часто не приносят устойчивых экономических выгод. В исследовании, проведенном в более чем 40 странах Латинской Америки, отмечалось, что, хотя налоговые каникулы и привлекали прямые иностранные инвестиции, они редко приводили к устойчивым инвестициям или долгосрочному росту производительности.³² Аналогичным образом, исследование в Европе показывает, что специальные налоговые режимы со сниженными ставками КПН для малых фирм могут непреднамеренно загнать предприятия в ловушку категории «малого бизнеса», подавляя их рост для сохранения права на льготы.³³ Эти примеры иллюстрируют общую тенденцию: хотя стимулы могут и принести краткосрочную выгоду, они часто не обладают достаточной прочностью для поддержки долгосрочного роста, а во многих случаях даже препятствуют ему.

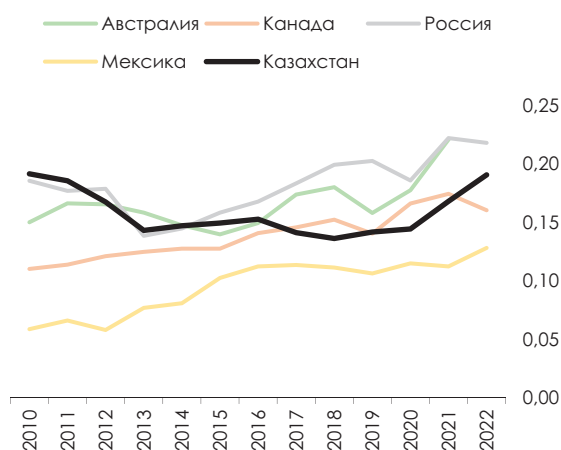
30 Информация, объявленная властями в СМИ.

31 Данные были получены из Глобальной базы данных о расходах и не включают налоговые льготы на экспорт.

32 Клемм, Александр и Ван Парис, Стефан, Эмпирические данные о влиянии налоговых стимулов (июль 2009 г.). Рабочий документ МВФ № 09/136, доступен на SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1438845>

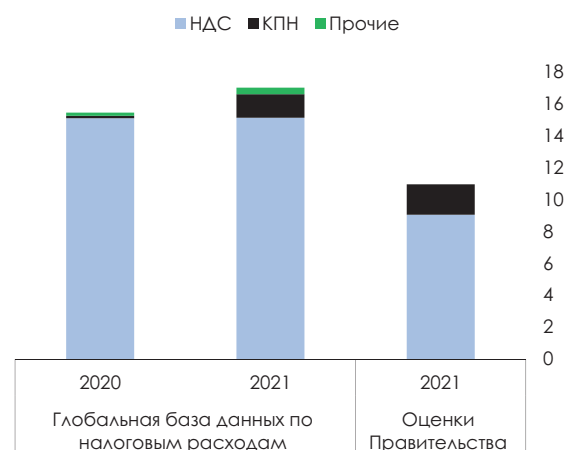
33 Бенедек, Дора и другие (2017). Правильная помощь? Налоговые стимулы, чтобы оставаться маленькими. Рабочий документ МВФ, № 17/139.

Рисунок 23. Производительность корпоративного подоходного налога



Источник: МВФ, Министерство финансов, оценки Всемирного банка.

Рисунок 24. Недополученные доходы бюджета по видам налогов (% ВВП)



Источник: Глобальная база данных по налоговым расходам, данные органов власти, оценки Всемирного банка

Путем планомерного сворачивания избыточных или неэффективных налоговых стимулов Казахстан может добиться значительного увеличения доходов, что позволит укрепить государственные финансы без ущерба для экономического роста. Хотя некоторые стимулы могут быть необходимы для поддержки стратегических секторов, сами масштабы текущих налоговых расходов указывают на значительные неиспользованные возможности для мобилизации доходов путем реформ. Эти доходы могут быть направлены на финансирование государственных услуг и инвестиции в критическую инфраструктуру, способствующие долгосрочному развитию. В новом Налоговом кодексе правительства предпринята попытка частично упорядочить налоговые льготы, минимизировать неэффективность и автоматизировать отчетность. Эти меры могут способствовать более целенаправленному использованию стимулов и повышению прозрачности, позволяя получить более четкое представление о том, какие стимулы приносят реальную экономическую выгоду.

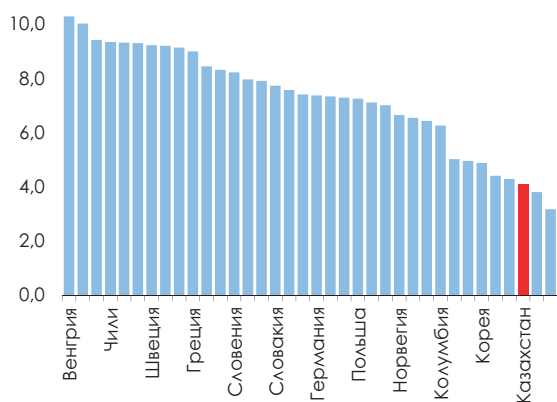
Во многих развитых странах налоговые льготы подвергаются систематической оценке на основе четких и объективных критериев. Регулярный пересмотр налоговых стимулов обеспечивает их эффективный вклад в достижение экономических целей при одновременном улучшении госуправления и поддержке равных условий. Казахстан может применить аналогичный подход, внедрив надежную систему мониторинга и оценки, используя детализированные данные на уровне компаний для оценки воздействия стимулов. Сравнение результатов деятельности получателей и не получателей стимулов позволит разработчикам политики выявлять и сохранять эффективные стимулы и устранять те, которые не приносят результатов. Такой подход, основанный на данных, не только повысит прозрачность и подотчетность, но и снизит зависимость от краткосрочных стимулов, повысит собираемость государственных доходов и обеспечит соответствие стимулов более широким экономическим целям страны.



НАЛОГ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ

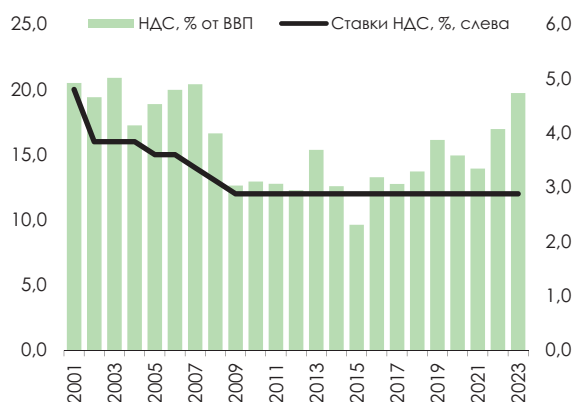
Несмотря на то, что НДС является второй по величине статьей государственных доходов после КПН, его показатели значительно отстают от международных стандартов. При том, что НДС является важнейшим источником доходов, в 2022 г. на его долю пришлось всего 4% ВВП, что гораздо ниже среднего показателя по странам с высоким уровнем доходов в 7%. До 2009 г. НДС в значительной степени зависел от импорта: НДС на импорт обеспечивал почти 80% всех доходов от НДС. Однако за последнее десятилетие эта зависимость сократилась почти вдвое, в основном в результате снижения ставок НДС и структурных сдвигов. Хотя снижение зависимости от НДС на импорт соответствует политике, направленной на диверсификацию экономики, оно также выявило уязвимые места в поступлениях от уплаты НДС на внутреннем рынке. Для повышения эффективности НДС необходимо провести более широкие реформы, чтобы охватить большую долю внутреннего потребления и сократить разрыв с международными нормами (Рисунок 25).

Рисунок 25. Налоги на добавленную стоимость (% ВВП)



Источник: ОЭСР, МВФ, оценки Всемирного банка

Рисунок 26. Поступления от уплаты НДС в сравнении со ставками НДС (% ВВП)



Источник: ОЭСР, PWC, Всемирный банк

Низкая ставка НДС в значительной степени ограничивает налоговую базу и препятствует способности правительства полностью мобилизовать доходы. Ключевым фактором низкого соотношения НДС к ВВП в Казахстане является относительно низкая стандартная ставка НДС в размере 12%,

одна из самых низких среди похожих экономик и значительно ниже среднего показателя ОЭСР в 20%. Первоначально установленная на уровне 15%, ставка НДС была снижена до 12% в 2009 г. и с тех пор остается неизменной. Хотя эта сниженная ставка направлена на стимулирование потребительских расходов, она также ограничивает способность правительства полностью мобилизовать доходы от НДС на внутреннее потребление (**Рисунки 26,27**).

База НДС также отягощена целым рядом льгот и преференций, встроенных в налоговую систему. В настоящее время от НДС освобождены 47 категорий товаров и услуг в отличие от лучших мировых практик, которые обычно ограничивают освобождение от НДС такими важными секторами, как здравоохранение, образование и финансовые услуги. Такие исключения, особенно для специальных экономических зон, хотя и призваны стимулировать рост, значительно сужают налоговую базу и усложняют правоприменение. Для обеспечения соблюдения требований необходимо проводить частые проверки возврата налогов, что увеличивает административные издержки и снижает общую эффективность системы. Упорядочение этих льгот упростит соблюдение требований, снизит административную нагрузку и позволит обеспечить более последовательный и продуктивный поток доходов.

В дополнение к низкой ставке и значительным освобождениям от уплаты налога высокий порог постановки на учет по НДС еще больше сужает его налоговую базу. Система НДС характеризуется одним из самых высоких порогов постановки на учет по сравнению со странами, к уровню которых стремится Казахстан, и странами с похожей структурой. По состоянию на 2023 г. при обязательном пороге в 150 000 долларов США (и почти 1 млн долларов США для индивидуальных предпринимателей в рамках специальных налоговых режимов) только крупные предприятия обязаны регистрироваться для уплаты НДС, что исключает многие малые и средние предприятия. Хотя предприятия, не достигшие этого порога, могут регистрироваться добровольно, высокий порог фактически держит многие компании за пределами системы НДС. Снижение порога постановки на учет не только расширит налоговую базу, но и повысит уровень соблюдения требований, охватив более широкий спектр экономической деятельности (**Рисунок 28**).

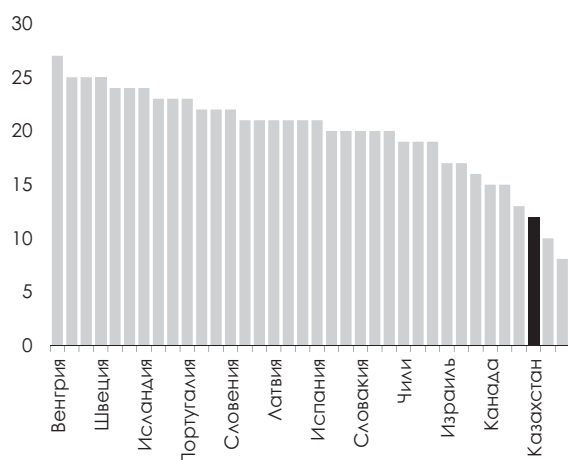
Расширение базы и повышение стандартной ставки может дать Казахстану мощный инструмент для увеличения налоговых поступлений. Даже скромное повышение ставки, наряду с улучшением соблюдения требований и расширением базы, может обеспечить значительный прирост доходов без существенного влияния на экономический рост. При производительности НДС на уровне 0,33 повышение ставки на 3 процентных пункта может дать дополнительный доход в размере 1% ВВП, если допустить что поведенческие изменения при этом будут минимальными.³⁴ Исследования систематически показывают, что НДС, как налог на потребление, в целом менее искажает экономическую активность, чем подоходные налоги, поскольку он не оказывает прямого дестимулирующего воздействия на инвестиции или рабочую силу, за исключением тех случаев, когда применяются освобождения от уплаты налога.³⁵ Кроме того, межстрановой анализ показывает, что влияние НДС на экономический рост крайне нелинейно, и при уже низкой ставке влияние небольших изменений НДС на рост практически несущественно.³⁶

34 Производительность НДС рассчитывается как отношение сбора НДС к ВВП, деленное на стандартную ставку НДС.

35 Нгуен и др., 2021, "Макроэкономические эффекты изменения налогов на доходы и потребление", Американский экономический журнал: Экономическая политика 13(2)

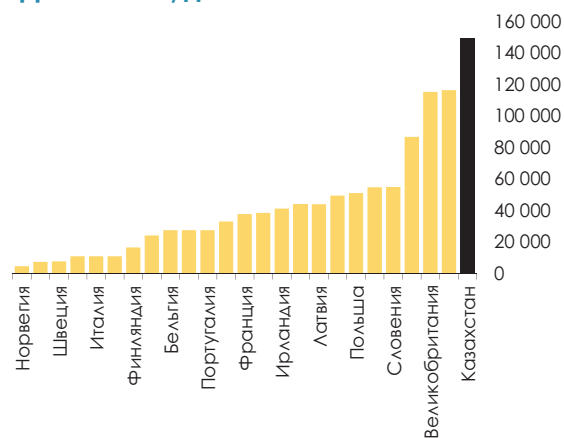
36 Понтер и др., 2019, "Нелинейные влияния изменения налогов на производство: роль изначального уровня налогообложения", Рабочий документ NBER 26570.

Рисунок 27. Стандартные ставки НДС (%)



Источник: ОЭСР

Рисунок 28. Пороги постановки на учет по НДС в 2024 г., долл. США



Источник: Бюро национальной статистики, Министерство финансов, оценки Всемирного банка

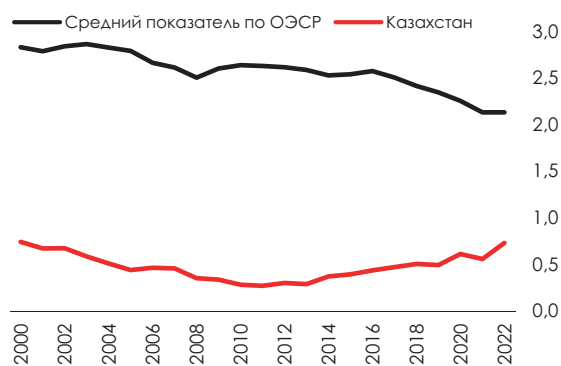
Реформы НДС представляют собой недостаточно использованный инструмент, который может раскрыть неосвоенный фискальный потенциал для увеличения доходов. Целенаправленные реформы – умеренное повышение ставки, снижение порогов постановки на учет и ограничение освобождений – могут превратить НДС в краеугольный камень базы налоговых доходов. Ориентирование ставки и структуры НДС в Казахстане на ставки и структуру НДС в странах Северной Европы и Балтии, которые поддерживают высокие ставки, не сдерживая при этом рост, обеспечит устойчивый источник доходов. Укрепление НДС таким образом не только увеличит доходы, но и снизит зависимость от волатильных нефтяных доходов и поможет финансировать амбициозную программу страны по развитию инфраструктуры. При уже низкой ставке НДС в Казахстане экономический эффект от ее повышения, скорее всего, будет незначительным, особенно если повышение будет сопровождаться мерами по расширению базы и рационализации льгот. Ужесточение контроля за соблюдением для обеспечения эффективности любого повышения ставки, безусловно, остается ключевым фактором успеха реформ.

АКЦИЗНЫЙ НАЛОГ

Собираемость акцизов в Казахстане остается поразительно низкой из-за узкой налоговой базы.

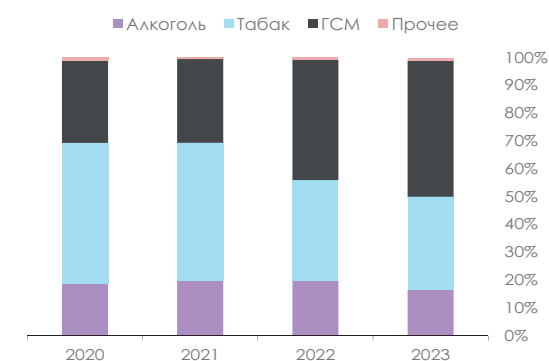
Налоговая база сконцентрирована на табачной, алкогольной продукции и нефтепродуктах, а товары отечественного производства облагаются налогом на базе единицы объема, а не по адвалорным ставкам. Несмотря на устойчивый рост акцизных поступлений с 2015 по 2023 год, достигших 0,7% ВВП в 2023 г., поступления от уплаты акцизов остаются несоразмерно низкими – почти в 4,5 раза ниже среднего показателя по ОЭСР (Рисунки 29, 30). Этот недобор обусловлен сочетанием ряда факторов, включая ограниченную налоговую базу, низкие ставки и слабое соблюдение. Учитывая административную простоту акцизных налогов, расширение базы, в частности, включение в нее всех видов ископаемого топлива, чтобы отразить их воздействие на окружающую среду, представляет собой значительную неиспользованную возможность. Такие реформы могут повысить мобилизацию доходов, и при этом они соответствуют обязательствам Казахстана в области климата и глобальным целям устойчивого развития.

Рисунок 29. Сбор акцизов (% ВВП)



Источник: МВФ, ОЭСР, Министерство финансов, оценки Всемирного банка.

Рисунок 30. Структура акцизного налога (% общей суммы)



Источник: Бюро национальной статистики, Министерство финансов, оценки Всемирного банка

Модернизация системы акцизного налога путем распространения его на все виды топлива дает возможность эффективно повысить доходы, одновременно способствуя достижению целей развития Казахстана. Правительство может рассмотреть возможность перехода к обложению транспортного топлива акцизным налогом на основе содержания углерода. В этом случае акцизы будут взиматься исходя из содержания углерода в топливе, а не исходя из исключительно его объема. Затем акциз может быть распространен на все виды топлива (такие как уголь и природный газ) исходя из содержания углерода в топливе. Как и в случае с транспортным топливом, акциз можно было бы взимать в верхних звеньях цепочки в пункте поставки топлива, что сделало бы налог простым в администрировании и сложным для уклонения, а также позволило бы охватить неформальный сектор. Это также помогло бы Казахстану получить доходы, которые в противном случае были бы потеряны в рамках Пограничного корректирующего углеродного механизма Европейского союза. Если это изменение будет реализовано, оно может принести значительный дополнительный доход в размере до 2,0% ВВП³⁷ и вернуть около 77 миллионов долларов США дохода в год, которые в противном случае ушли бы в ЕС. Дополнительные доходы могут быть направлены на компенсацию потенциального воздействия на семьи с низким уровнем дохода путем перенаправления части доходов на социальную помощь и государственные инвестиции. Сократив потребление ископаемого топлива внутри страны, эти реформы позволят высвободить ископаемое топливо для экспорта, что увеличит доходы нефтегазового сектора, а значит и государства. Эти реформы соответствуют цели страны по достижению углеродной нейтральности к 2060 г., обеспечивая основу для ускорения перехода к низкоуглеродной и более диверсифицированной экономике.

37 При цене на углерод в 25 долларов США. Формула акциза будет выглядеть следующим образом: объем топлива x коэффициент выбросов x цена углерода.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

Бенедек, Дора и другие (2017). Правильная помощь? Налоговые стимулы, чтобы оставаться маленькими. Рабочий документ МВФ, № 17/139.

Чье-Чин Хуанг и Натаниэль Френц, "Каковы на самом деле данные о налогах и росте?". CBPP, 18 февраля 2014 года, <https://www.cbpp.org/research/what-really-is-the-evidence-on-taxes-and-growth>.

Гюнтер и др., 2019, "Нелинейные влияния изменения налогов на производство: роль изначального уровня налогообложения", Рабочий документ NBER 26570.

Международный валютный фонд. Департамент Ближнего Востока и Центральной Азии (2020). Вступительная часть. Доклад МВФ по стране, 2020(038), с сайта <https://doi.org/10.5089/9781513529288.002.A000>

Международный валютный фонд. Исследовательский департамент (2014). "Глава 3. Пришло ли время для инфраструктурного рывка? Макроэкономические эффекты государственных инвестиций". В "Перспективах развития мировой экономики".

Доклад об экономике Казахстана: Формирование завтрашнего дня: реформы для долгосрочного процветания (на английском языке). Доклад об экономике Казахстана в 2024 году. Группа Всемирного банка.

Клемм, А., и Парис, С. ван (2009). Эмпирические данные о влиянии налоговых стимулов. Рабочие документы МВФ, 09(136), 1. <https://doi.org/10.5089/9781451872835.001>

Назила Алинаги и В. Роберт Рид, 2021, "Налоги и экономический рост в странах ОЭСР: мета-анализ," Обзор государственных финансов 49(10), 3-40.

Нгуен и др., 2021, "Макроэкономические эффекты изменения налогов на доходы и потребление", Американский экономический журнал: Экономическая политика 13(2)

Влияние развития инфраструктуры на рост и распределение доходов. (2004) Рабочий документ по исследованию политики; № 3400. Всемирный банк.

Влияние инфраструктуры на результаты развития: Качественный обзор литературы за четыре десятилетия (на английском языке). Рабочий документ по исследованию политики; № WPS 10343

ООН. ЭСКАТО (2020). Финансирование инфраструктуры в азиатских развивающихся странах, не имеющих выхода к морю: проблемы, возможности и условия. Получено с сайта: <https://hdl.handle.net/20.500.12870/4107>.

Всемирный банк. 2023. Казахстан: укрепление государственных финансов для инклюзивного и устойчивого роста. Обзор государственных финансов. Всемирный банк.

Ставки корпоративного налога в мире, 2023 год (2023) Основы налогов. Доступно по адресу: <https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2023/>.

Финансирование будущего: Повышение фискальных доходов для долгосрочных инвестиций

Доклад об экономике Казахстана - Зима 2024–2025 гг.