

МРНТИ 06.73.15  
УДК 336.1; 336.22

**А.Б. ЗЕЙНЕЛЬГАБДИН,<sup>1</sup>**  
д.э.н., профессор.  
Академия управления  
при Президенте РК,  
Институт управления<sup>1</sup>

## **ВЛИЯНИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНЫХ И НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ НА ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

### **Аннотация**

В современных условиях для регулирования экономики важное значение имеет использование денежно-кредитных, налогово-бюджетных инструментов. В статье рассмотрено комплексное их влияние на экономику в республике. На основе анализа статистических материалов установлены отдельные недостатки в механизме использования налогово-бюджетных инструментов для решения социально-экономических задач. В работе обоснованы предложения по повышению эффективности использования бюджетных средств, по формированию и управлению финансовыми ресурсами республики на основе составления баланса финансовых ресурсов. Это обеспечит увязку налогово-бюджетной политики с денежно-кредитной политикой и на основе этого позволит проанализировать закономерности и тенденции натурально-стоимостных пропорций. Это разработка среднесрочной фискальной политики правительства РК на 2020–2022 гг., ограничения для банков второго уровня на покупку государственных ценных бумаг на фондовом рынке и участие их на валютном рынке. Одновременно целесообразно пересмотреть снижение базовой ставки кредитования в республике. Сложившаяся структура расходов не направлена на развитие экономики, а также на расширение объема спроса. В связи с этим необходимо пересмотреть приоритеты расходов с дальнейшим снижением дефицита бюджета и уменьшением затрат на обслуживание и погашение займов. Все эти предложения способствуют увеличению налоговой базы местных исполнительных органов, а также повышению эффективности влияния налогово-бюджетных и кредитных ресурсов на экономику республики.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, регулирование экономики, дефицит бюджета, бюджетные средства, фискальная политика, приоритеты расходов.

В республике значительное внимание уделяется вопросам регулирования экономики. В условиях рынка денежно-кредитные и налогово-бюджетные механизмы становятся основными элементами системы управления экономикой.

В Послании главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана указано, что «недостаточная эффективность денежно-кредитной политики становится одним из тормозов экономического развития страны». Кроме того, президентом поставлена задача необходимости модернизации налоговой системы, повышения эффективности и использования бюджетных средств и средств Национального фонда Республики Казахстан [1].

Для решения этих задач важное значение имеет комплексная оценка влияния денежно-кредитных и налогово-бюджетных инструментов на формирование и использование финансовых ресурсов государства.

В республике Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета (далее – Счетный комитет) в рамках подготовки Заключения к проекту Закона «О республиканском бюджете на 2020–2022 годы» и к «Отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2018 год» проведена оценка влияния денежно-кредитных инструментов на социально-экономическое развитие и параметры республиканского бюджета.

«Деньги как экономическая категория были и остаются первичными к финансам, налогам и бюджету». Следовательно, влияние денежных инструментов на экономику в условиях рынка становится актуальным [2].

Счетный комитет указывает, что денежный мультипликатор снизился с 3,5 раза в декабре 2017 г. до 3,1 раза в декабре 2018 г. Снижающиеся темпы роста денежной массы тоже оказывают сдерживающий эффект на экономический рост. Уровень монетизации экономики продолжает снижаться (с 42,2% в 2016 г. до 35,4% в 2018 г.), а на 2020–2022 гг. составит 31,1% к ВВП [3].

Следует заметить, что в денежную массу включаются срочные вклады, а также государственные ценные бумаги. В республике банки второго уровня (БВУ) доллары размещают в срочные вклады Национального банка Республики Казахстан. В фондовом рынке в основном обращаются государственные ценные бумаги Национального банка и Министерства финансов Республики Казахстан. Если учитывать эти факторы, то уровень монетизации экономики в республике, на наш взгляд, еще ниже.

Сегодня в республике валютный рынок и рынок ценных бумаг для БВУ становятся более выгодным сегментом финансового рынка, чем кредитный рынок. В результате доля кредитов в процентах к ВВП снизилась до 22,3% в 2018 г. против 31,4% 2013 г. При этом наблюдается рост кредитования физических лиц. Кредиты, выданные физическим лицам, на конец 2018 г. составили 5,3 трлн тенге, или 40,5% от всех банковских кредитов. В свою очередь, на потребительские цели выдано 3,3 трлн тенге, что на 13,5% больше уровня 2017 г. [3]. В связи с этим необходимо проанализировать структуру товаров, приобретаемых населением на кредит, с указанием доли отечественных товаров. В республике доля импортных товаров, приобретаемых на кредиты, намного больше, чем отечественных товаров. В результате за счет потребительских кредитов в первую очередь поддерживаются зарубежные товаропроизводители.

С начала 2019 г. сократилось кредитование юридических лиц на 9,2%, а кредитование малого и среднего бизнеса – на 4,2%. На основе этих данных Счетным комитетом сделан вывод о том, что «задача по обеспечению экономики финансовыми ресурсами для обеспечения устойчивого роста не решается» [3].

На наш взгляд, этому способствовала в определенной степени системная неувязка денежно-кредитной политики с налогово-бюджетной политикой.

В 2016–2017 гг. правительством Республики Казахстан для поддержки БВУ из республиканского бюджета выделены значительные средства, которые должны быть направлены в первую очередь на поддержку реального сектора экономики, а не на покупку государственных ценных бумаг Национального банка Республики Казахстан и Министерства финансов, и не на покупку долларов на валютном рынке. Однако не проведена системная оценка эффективности использования этих средств. В условиях ограниченных кредитных ресурсов БВУ при поддержке их со стороны государства, как показывает зарубежная практика, следовало бы поставить ограничение БВУ на покупку государственных ценных бумаг в фондовом рынке и участие их в валютном рынке.

Сегодня БВУ в процессе рассмотрения проекта республиканского бюджета в Парламенте Республики Казахстан уже ориентируются на покупку государственных бумаг Министерством финансов, так как в проекте бюджета предусмотрен объем дефицита бюджета на планируемый период. При этом основным источником его финансирования являются внутренние источники.

Привлеченные Министерством финансов средства используются не только на финансирование дефицита бюджета, но также на погашение основного долга по ранее привлеченным займам с использованием механизма рефинансирования, который предусматривает погашение долга за счет средств нового займа. Следовательно, Министерство финансов заинтересовано в большей степени занимать средства на внутреннем рынке путем выпуска и размещения государственных ценных бумаг на фондовом рынке. Это не позволяет в полном объеме выполнить цель заимствования правительства РК, предусмотренного в Бюджетном кодексе Республики Казахстан, в частности, развитие внутренних долговых инструментов.

На фондовом рынке республики в основном обращаются государственные ценные бумаги Национального банка и Министерства финансов, а не акции хозяйствующих субъектов. В результате определенные финансовые ресурсы не используются на поддержку реального сектора экономики.

В условиях экономического кризиса все экономические инструменты регулирования экономики, в частности, денежно-кредитные и налогово-бюджетные инструменты должны быть в первую очередь направлены на поддержку реального сектора экономики. Правительством РК принимаются определенные меры по поддержке реального сектора экономики. На эти цели выделяются финансовые ресурсы в сумме 4,4 трлн тенге со стороны государства, предоставляются налоговые льготы и другие меры. Однако Национальный банк РК принял решение по пересмотру базовой ставки кредитования в сторону повышения до 12%. Такое решение приво-

дит к дальнейшему снижению кредитования БВУ юридических лиц, так как ставки кредитования будут повышаться на 25–30%. Такие кредиты недоступны для хозяйствующих субъектов и населения. В свою очередь, финансовые ресурсы БВУ будут направлены на приобретение государственных ценных бумаг и на покупку валюты. Эти факты еще раз свидетельствуют о том, насколько правительство РК и Национальный банк РК совместно системно разрабатывают и принимают антикризисные меры.

В Российской Федерации базовую ставку кредитования не повышают, расходы бюджета не сокращают, предоставляют налоговые льготы и т.д. Отдельные зарубежные страны снижают базовые ставки, предусматривают налогово-бюджетные меры поддержки реального сектора экономики. Следовательно, эти страны принимают комплексные меры для регулирования экономики. При этом особое внимание уделяется вопросам эффективного использования бюджетных средств.

В республике при уточнении республиканского бюджета на 2020 год следовало бы учитывать следующие вопросы: равномерное поступление налоговых платежей в течение финансового года в республиканский и местные бюджеты; своевременный возврат НДС из республиканского бюджета; сокращение текущих расходов и трансфертов, выделяемых регионам; уменьшение затрат на обслуживание правительственного долга.

За 2018 г. фактические расходы на обслуживание и погашение правительственного долга составили 1069,0 млрд тенге, или 10,6% расходов республиканского бюджета. По данным Счетного комитета, в прогнозируемом периоде тенденция роста расходов на обслуживание правительственного долга сохраняется: в 2020 г. – 777,8 млрд тенге, в 2021 г. – 823,3 млрд тенге, в 2022 г. – 825,0 млрд тенге [4]. При этом значительная часть средств будет направлена на обслуживание внешнего долга. В мировой практике средства бюджета, направленные на обслуживание и погашение внешнего долга, считаются неэффективно использованными. Поэтому целесообразно в Законе «О республиканском бюджете на 2020–2022 годы» указать суммы на обслуживание и погашение долга правительства РК, так как в вышеуказанном законе не отражена сумма на погашение основного долга правительства РК.

В республике в целом не наблюдается значительного снижения внешнего долга страны, который на 1.07.2019 г. составил 158,3 млрд долл., из них 11,9 млрд долл. – долги органов государственного управления, 0,8 млрд долл. – Центрального банка, 39,7 млрд долл. – другого сектора экономики, 100,3 млрд долл. – прямые инвестиции (межфирменная задолженность), в структуре которых значительный удельный вес занимают принятые кредитные обязательства. Это повлияло на финансовый счет платежного баланса РК. В связи с этим необходимо комплексно проанализировать структуру инвестиций по данным платежного баланса РК.

Внешний долг правительства РК и субъектов квазигосударственного сектора за 2018 г. достиг 35,9 млрд долл., или 62,2% активов Национального фонда РК. При этом внешний долг субъектов квазигосударственного составил 19,6 млрд долл. В свою очередь, по данным Национального банка РК, внешние долги в других секторах экономики составили 39,6 млрд долл. Возникает закономерный вопрос: это долги каких секторов, частного сектора или акционерных обществ с участием государства, которые не входят состав АО ФНБ «Самрук-Казына», «АО Национальный управляющий холдинг «Байтерек», АО «Управляющий холдинг «КазАгро»? Ответа на этот вопрос нет в отчетах правительства РК и Счетного комитета об исполнении республиканского бюджета.

В республике функционируют более 110 акционерных обществ со 100-процентным участием государства в уставном капитале, из них 7 – национальные компании, 4 – национальные холдинги. Все они являются субъектами квазигосударственного сектора. Поэтому целесообразно в аналитических материалах и заключениях Счетного комитета указать внутренние и внешние долги всех акционерных обществ с участием государств.

Анализ данных платежного баланса РК показывает, что в республике сохраняется отрицательное сальдо текущего счета с 2015 г., в 2019 г. оно составило 5,5 млрд долл., на 2020–2022 гг. планируется увеличение отрицательного сальдо в два раза.

Торговый баланс положительный, в 2018 г. он составил 25,5 млрд долл. против 11,6 млрд долл. в 2015 г. Баланс услуг отрицательный с 2015 г. и составил с минусом 4,7 млрд долл. в 2018 г. Баланс первичных доходов тоже отрицательный, и его уровень находится в пределах

от 11,6 млрд долл. до 22,1 млрд долл. [5]. Все эти факты свидетельствуют о том, что зарубежные фирмы и консультанты свои дивиденды и доходы вывозят за пределы республики и не доверяют банкам второго уровня в республике. Правительством и Национальным банком РК не разработаны экономические инструменты, стимулирующие иностранные фирмы часть инвестиционных доходов и дивидендов оставлять в республике. В целом анализ счетов платежного баланса показывает, что в республике наблюдается отток капитала. В этих условиях мы должны эффективно управлять активами Национального фонда РК, Единого накопительного пенсионного фонда, активами Национального банка РК с повышением эффективности использования бюджетных ресурсов. Следовательно, вопросы формирования и использования государственных финансовых ресурсов становятся актуальным.

В экономических статьях, монографиях содержание государственных финансовых ресурсов рассматривается в узком аспекте. На наш взгляд, государственные финансовые ресурсы включают бюджетные ресурсы и финансовые ресурсы субъектов квазигосударственного сектора и внебюджетных фондов.

Сегодня Министерство финансов РК, Министерство национальной экономики РК не располагают полной информацией о финансовых ресурсах республиканских государственных предприятий и всех акционерных обществ с участием государства. В них сосредоточиваются огромные финансовые ресурсы, включая займы и кредиты. Определенная часть этих ресурсов – дивиденды на государственные пакеты акций, оставленные им на развитие отдельных сегментов экономики. Однако продолжается практика размещения свободных средств в БВУ и получение внешних кредитов и займов акционерными обществами с участием государства под залог активов. Поэтому необходимо создать систему управления финансовыми ресурсами государства, состоящую из таких элементов, как:

- ◆ процедуры формирования финансовых ресурсов государства;
- ◆ методы прогнозирования и планирования финансовых ресурсов;
- ◆ механизм распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов государства;
- ◆ мониторинг и анализ использования финансовых ресурсов государства, оценка их влияния на экономику и макроэкономические показатели;
- ◆ контроль и аудит за управлением финансовыми ресурсами.

Одним из основных элементов вышеуказанной системы является механизм прогнозирования и планирования финансовых ресурсов государства. В республике в основном проводится планирование финансовых ресурсов государства на основе использования макроэкономических показателей.

Анализ макроэкономических показателей показывает, что в последние годы увеличивается отклонение прогноза по ним от фактического значения. По данным Счетного комитета, отклонения прогнозных параметров ВВП от фактических значений имеют от минус 5,9 трлн тенге до плюс 4,1 трлн тенге, это свидетельствует о том, что при прогнозировании не учитываются отдельные факторы развития экономики, в первую очередь влияние субъектов квазигосударственного сектора на социально-экономическое развитие страны.

С 2002 г. из республиканского бюджета стали выделяться значительные средства государственным финансовым институтам и на пополнение и увеличение уставных капиталов акционерных обществ. К сожалению, в республике не была проведена комплексная оценка эффективности функционирования этих акционерных обществ, их влияния на решение социально-экономических задач. Это требует системной работы с привлечением специалистов научных и прикладных институтов.

Реализация инвестиционных проектов, по которым не определены прямые и конечные результаты, приводит к неэффективному использованию бюджетных средств. В результате порождается экспансионистская фискальная политика. Поэтому необходимо пересмотреть структуру затрат бюджета на основе анализа достижения прямых и конечных результатов бюджетных программ.

В республике более 40% расходов республиканского бюджета направляется на социальную сферу, 30% – на поддержку регионов и на обслуживание долга правительства РК. На поддержку реального сектора экономики направляется 15–17% расходов. В республиканском бюджете

на 2020–2022 гг. доля расходов на реальный сектор экономики составляет 12% и 8,2% соответственно в общих расходах.

В структуре расходов республиканского бюджета удельный вес трансфертов регионам в 2019 г. составил более 30% или 60% доходов местных бюджетов. По отдельным регионам доля трансфертов в их доходах составляет более 80,0%. В результате усиливается зависимость экономики регионов от исполнения доходной части республиканского бюджета, что становится серьезной проблемой, когда снижаются цены на нефть.

Анализ структуры расходов республиканского бюджета по экономическим характеристикам показывает, что доля текущих затрат в общем объеме расходов составляет более 80%, а удельный вес капитальных затрат – 6,4%. При этом доля заработной платы в текущих затратах составила 4%.

В структуре расходов государственного бюджета удельный вес текущих затрат составляет около 80%, а доля заработной платы в текущих затратах – не более 14%. Все вышеуказанные факты показывают, что сложившаяся структура расходов бюджета не направлена на поддержку и развитие экономики, а также на расширение объема спроса. В связи с этим необходимо пересмотреть приоритеты расходов бюджета с дальнейшим снижением дефицита бюджета и уменьшением затрат на обслуживание и погашение займов в республике.

В свою очередь, целесообразно увеличить налоговые и неналоговые поступления в бюджет с дальнейшим снижением теневой экономики в республике.

Для решения этой задачи следовало бы создать систему государственного налогового аудита, которая состоит из следующих элементов: налогового аудита выполнения налоговых обязательств; аудита эффективности налоговой системы в целом и отдельных видов налогов; аудита эффективности механизма налогообложения, налоговых льгот и каникул по видам налогов; аудита эффективности деятельности Комитета государственных доходов и таможенного органа, а также эффективности налогового и таможенного администрирования. При этом налоговый аудит выполнения налоговых обязательств физических и юридических лиц должен проводиться Комитетом государственных доходов Министерства финансов РК. Аудит эффективности по остальным элементам государственного налогового аудита должен осуществляться Счетным комитетом. Поэтому необходимо внести изменения и дополнения в Закон «О государственном аудите и финансовом контроле», в частности, об аудите эффективности налоговой системы и механизма налогообложения по видам налогов.

Проведение Счетным комитетом аудита эффективности по направлениям налогового аудита позволяет повысить эффективность налоговой системы в республике.

Для комплексной увязки налоговой политики с бюджетной политикой целесообразно разработать Среднесрочную фискальную политику правительства РК на 2020–2022 гг. Фискальная политика должна проводиться для оценки влияния налогов и расходов на рост экономики в целом и отдельных ее секторов.

В республике системно не проводится комплексная оценка влияния налоговых и бюджетных инструментов на развитие экономики, которая должна осуществляться в рамках реализации среднесрочной фискальной политики. В 2006–2007 гг. была разработана Среднесрочная фискальная политика правительства РК на 2008–2010 гг., где рассмотрены политика формирования и использования Национального фонда РК, политика доходов и расходов, а также вопросы межбюджетных отношений и управления государственным и гарантированным государством заимствованием и долгом. Не проведена оценка реализации этого документа, и он был упразднен.

Разработана новая бюджетная политика РК, где отражены отдельные вопросы долговой политики, политика доходов системно не рассмотрена.

Итак, в республике не проводится комплексная оценка влияния денежно-кредитных и налогово-бюджетных инструментов на формирование и использование финансовых ресурсов государства. Для решения этого вопроса необходимо составить баланс финансовых ресурсов государства, который позволяет системно оценить влияние финансовых инструментов на поддержку развития экономики в республике в свете реализации антикризисной программы правительства РК.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Послание главы государства Касым-Жомарт Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 г.: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana) (дата обращения: 18.05.2020).
- 2 Зейнелгабдин А.Б. Денежная система и ее роль в современных условиях // Журнал «Государственный аудит». – 2013. – № 4. – С. 24.
- 3 Заключение Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета к Отчету правительства РК об исполнении республиканского бюджета за 2018 год: <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep?lang=ru> (дата обращения: 19.05.2020).
- 4 Заключение Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета по оценке проекта Закона «О республиканском бюджете на 2020–2022 годы»: <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep?lang=ru> (дата обращения: 19.05.2020).
- 5 Платежный баланс Республики Казахстан за 2015–2018 годы: <https://www.nationalbank.kz/?docid=3329&switch=russian> (дата обращения: 20.05.2020 г.).

### Аңдатпа

Экономиканы реттеудің қазіргі заманғы жағдайында ақша-несие, бюджет-салық құралдарын пайдаланудың маңызы зор. Мақалада олардың республика экономикасына кешенді әсері туралы айтылады. Статистикалық материалдарды талдау негізінде әлеуметтік-экономикалық міндеттерді шешу үшін бюджет-салық құралдарын пайдалану механизмінде белгілі бір кемшіліктер анықталды. Мақала бюджет қаражатын пайдаланудың тиімділігін арттыру, қаржы ресурстарының балансына негізделген республиканың қаржы ресурстарын қалыптастыру және басқару жөніндегі ұсыныстарды негіздейді. Бұл бюджет-салық саясаты мен ақша-кредит саясатының арасындағы байланысты қамтамасыз етеді және соның негізінде табиғи-құнды пропорциялардың заңдылықтары мен үрдістерін талдауға мүмкіндік береді. Бұл ҚР Үкіметінің 2020–2022 жылдарға арналған орта мерзімді фискалдық саясатын әзірлеу, екінші деңгейдегі банктер үшін қор нарығында мемлекеттік бағалы қағаздарды сатып алуға және олардың валюта нарығына қатысуына шектеу қою. Сонымен бір мезгілде республикада кредит берудің базалық ставкасын төмендетуді қайта қараған жөн. Шығыстардың қалыптасқан құрылымы экономиканы дамытуға, сондай-ақ сұраныс көлемін кеңейтуге бағытталмаған. Осыған байланысты бюджет тапшылығы одан әрі төмендетумен және қызмет көрсетуге және қарыздарды өтеуге арналған шығындарды азайтумен шығыстардың басымдықтарын қайта қарастыру қажет. Осы ұсыныстардың барлығы жергілікті атқарушы органдардың салықтық базасын ұлғайтуға, сонымен қатар бюджет-салықтық және несиелік ресурстардың республика экономикасына әсерінің тиімділігін арттыруға ықпал етеді.

Тірек сөздер: қаржы ресурстары, экономиканы реттеу, бюджет тапшылығы, фискалдық саясат, шығыстардың басымдықтары.

### Abstract

Impact of the relation between monetary and fiscal instruments on the formation and use of public financial resources in the Republic of Kazakhstan. In modern conditions for the regulation of the economy, the use of monetary and fiscal instruments is important. The article discusses their complex impact on the economy in the republic. Based on the analysis of statistical materials, certain shortcomings were identified in the mechanism of using fiscal tools to solve socio-economic problems. The paper substantiates the proposals to improve the efficiency of the use of budget funds, to form and manage the financial resources of the republic based on the balance of financial resources. This will provide a link between fiscal policy and monetary policy and, based on this, will allow us to analyze the patterns and trends of natural-value proportions. This is the development of the medium-term fiscal policy of the government of the Republic of Kazakhstan for 2020–2022, restrictions for second-tier banks on the purchase of government securities on the stock market and their participation in the foreign exchange market. At the same time, it is advisable to review the reduction of the basic lending rate in the republic. The current structure of expenditures is not aimed at developing the economy, as well as expanding the volume of demand. In this regard, it is necessary to review spending priorities with a further reduction in the budget deficit and a reduction in the cost of servicing and repaying loans. All these proposals contribute to increasing the tax base of local Executive bodies, as well as improving the effectiveness of the impact of fiscal and credit resources on the economy of the republic.

Key words: financial resources, economic regulation, budget deficit, budget funds, fiscal policy, spending priorities.