



О проекте Указа Президента Республики Казахстан "О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу"

Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 августа 2005 года N 799

Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**
внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект Указа Президента Республики Казахстан "О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу".

П р е м ь е р - М и н и с т р

Республики Казахстан

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О Концепции формирования и использования

средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу

П О С Т А Н О В Л Я Ю :

1. Одобрить прилагаемую Концепцию формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу.

2. Настоящий Указ вводится в действие с 1 января 2007 года.

П р е з и д е н т

Республики Казахстан

О д о б р е н а

У к а з о м П р е з и д е н т а

Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н

о т " _ _ " _ _ _ _ _ 2 0 0 5 г о д а

N _____

Концепция

**формирования и использования средств
Национального фонда Республики Казахстан
на среднесрочную перспективу**

1. Введение

На сегодняшний день состояние казахстанской экономики в целом в значительной степени определяется ситуацией в секторе природных ресурсов. Существующая значительная зависимость поступлений республиканского бюджета от природных ресурсов ставит перед государством ряд вопросов, связанных с будущим Казахстана. Во-первых, это вопрос правильного планирования использования природных богатств в связи с их невозполнимостью. Во-вторых, это вопрос снижения зависимости объема государственных доходов и расходов от резких и непредсказуемых скачков мировых цен на природные ресурсы.

Для решения данных вопросов Указом Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 года "О Национальном фонде Республики Казахстан" был создан Национальный фонд.

Стабилизационные фонды и фонды будущих поколений без проблем существуют в других странах, где существенная часть бюджетных поступлений формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов и предназначены для сглаживания колебаний доходов и расходов в годы неблагоприятной конъюнктуры. При учреждении Национального фонда был использован данный зарубежный опыт.

С 2000 года в связи с благоприятной конъюнктурой на мировых финансовых рынках в Казахстане значительно увеличились поступления в республиканский бюджет платежей, связанных с добычей природных ресурсов. Вместе с тем увеличивающийся размер экспортной выручки казахстанских экспортеров углеводородов усиливает давление, как на обменный курс тенге, так и на инфляцию. Это, в свою очередь, приводит к снижению ценовой конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей и неблагоприятно сказывается на финансовых результатах отечественных производителей.

В настоящее время в мире около десятка стран, которые имеют стабилизационные или сберегательные фонды. Средства таких фондов могут быть использованы для поддержания бюджетных расходов в неблагоприятные периоды в результате колебаний конъюнктуры или после полного истощения природных ископаемых, погашения внешнего долга и на другие цели. Опыт ряда государств, имеющих сырьевую специализацию экспорта, показывает, что правительства стран, бюджеты которых подвержены влиянию мировой конъюнктуры, имеют возможность воспользоваться периодами высоких цен на сырье для накопления временных избыточных поступлений для стабилизационной и сберегательной целей.

Положительными моментами создания таких фондов являются: минимизация корреляции между поступлениями в республиканский бюджет от сектора природных ресурсов, зависящими от конъюнктуры, и расходами

республиканского бюджета;

накопление средств в периоды хорошей конъюнктуры для поддержания финансовых обязательств государства в периоды неблагоприятной конъюнктуры;

накопление средств от продажи невозполнимых природных ресурсов для обеспечения потребностей будущих поколений;

стерилизация денежной массы во избежание излишнего давления на монетарные параметры, вызываемого избыточным притоком валюты.

2. Основные цели и задачи Национального фонда

Основными целями Национального фонда является снижение зависимости республиканского бюджета от конъюнктуры мировых цен - стабилизационная функция. Также Национальный фонд выполняет сберегательную функцию посредством формирования накоплений для будущих поколений.

К задачам Национального фонда относят обеспечение макроэкономической стабильности путем вывода избытка нефтедолларов из экономики и сдерживания давления на курс тенге и инфляцию.

Накопление и использование должно быть транспарентным, что является залогом успешного функционирования Национального фонда при достижении поставленных целей.

3. Анализ современного состояния

На сегодняшний день основными проблемами в действующем механизме формирования накоплений Национального фонда и управления его активами являются:

механизм определения цены при планировании республиканского бюджета по налогам от организаций сырьевого сектора не всегда отражает реальную картину. Прогнозная "базовая" цена (19 долларов США за баррель) не устанавливает оптимальное распределение налогов сырьевого сектора, оставляемых в республиканском бюджете и направляемых в Национальный фонд. Кроме того, размер зачислений в республиканский бюджет, рассчитанный исходя из "базовой" цены, может меняться в зависимости от изменений объемов реализации, амортизационных отчислений и прочих условий, влияющих на налогооблагаемую прибыль. В связи с этим отсутствует стабильность относительно ежегодной величины нефтяных поступлений республиканского бюджета;

отсутствие устойчивой методологии формирования накоплений Национального фонда.

Правительством утвержден перечень организаций сырьевого сектора, формирующих Национальный фонд, который уже неоднократно подвергался

изменениям по включению и исключению предприятий. Данный факт свидетельствует о неустойчивости определения размера поступлений, направляемых в Национальный фонд. При этом перечень изначально и сейчас не включает в себя все предприятия нефтяного сектора. При планировании и исполнении республиканского бюджета в доходную часть поступают налоги по одним предприятиям, исходя из базовой средней цены, по остальным предприятиям, не включенным в перечень, по фактически сложившимся ценам.

Исходя из необходимости решения вышеуказанных проблем функционирования Национального фонда требуется определение дальнейших оптимальных путей формирования накоплений и эффективных методов управления его активами.

4. Принципы формирования и использования средств Национального фонда

1. Накопление средств Национального фонда.

Анализ мирового опыта показывает, что не существует каких-либо установленных пределов для накоплений и многие страны, достигнув значительных сбережений, продолжают политику накопления. Так в Норвегии уровень активов Фонда превышает половину ВВП страны, а в Аляске - весь ВВП штата, в Кувейте составляет три с половиной ВВП, в Омане - пятую часть ВВП. В Казахстане за 3 года в Национальном фонде накоплено порядка 12 % ВВП.

Так как в Национальном фонде аккумулируются дополнительные поступления, вызванные высокой конъюнктурой, то максимальный размер Национального фонда не может быть ограничен. Более того, для выполнения сберегательной функции Национального фонда устанавливается неснижаемый остаток на таком уровне, чтобы его размер был не ниже определенной величины, рассчитанной на душу населения, которая будет определяться законодательством. При этом данная величина будет корректироваться в сторону увеличения по мере накопления средств в Национальном фонде.

Формирование Национального фонда также должно осуществляться за счет источников поступлений, характеризующихся разовыми (приватизация государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям, продажа земельных участков сельскохозяйственного назначения) либо непостоянными по объему поступлениями (поступления от нефтяного сектора), которые могут колебаться в значительных пределах и оказывать существенное влияние на бюджетную политику Казахстана.

Таким образом, предполагается, что основными источниками формирования

Национального фонда будут являться:

прямые налоги от нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты), к которым относятся корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, роялти, бонусы, доля по разделу продукции, рентный налог на экспортируемую нефть. Прочие виды налогов, уплачиваемые нефтяным сектором в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. При этом к нефтяному сектору относятся все юридические лица, занимающиеся добычей и/или реализацией сырой нефти и газового конденсата;

официальные трансферты, определяемые за счет поступлений от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;

официальные трансферты, определяемые за счет поступлений от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;

иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

Указанные официальные трансферты и иные поступления должны использоваться как источники формирования средств Национального фонда исключительно для обеспечения сберегательной функции.

Модель формирования накоплений Национального фонда должна обеспечивать оптимальный баланс распределения нефтяных поступлений между республиканским бюджетом и Национальным фондом. Также важно поддерживать расходы на текущие бюджетные программы на стабильном уровне вне зависимости от объемов поступлений нефтяного сектора, чтобы обеспечивать социальные обязательства государства при неблагоприятной мировой конъюнктуре. При этом на макроэкономическом уровне должна более эффективно осуществляться стабилизационная функция Национального фонда для сдерживания роста внутренних цен и поддержания курса тенге.

2. Выбор оптимальной модели формирования накоплений для Национального фонда

В целях эффективной реализации поставленных задач Национального фонда разработан метод сбалансированного бюджета, включающий основные положительные моменты мирового опыта.

Согласно данному методу поступления, указанные в подразделе 1 раздела 4, будут полностью направляться в Национальный фонд.

Ненефтяной дефицит, определяемый как разница между доходами республиканского бюджета без учета доходов нефтяного сектора и расходами, должен устанавливаться, исходя из приоритетов фискальной политики. В данном случае

ненефтяной дефицит важен тем, что он позволяет определить, насколько увеличиваются расходы на текущие бюджетные программы за счет поступлений от нефтяного сектора.

Технический дефицит - это разница между доходами республиканского бюджета от нефтяного сектора и расходами на текущие бюджетные программы.

При этом гарантированный трансферт должен направляться только на финансирование расходов на бюджетные программы развития, предусматривающие инвестирование проектов для потребления будущими поколениями. Таким образом, расходы на текущие бюджетные программы финансируются за счет отчислений в республиканский бюджет от нефтяной части экономики и заимствования на внутреннем рынке капитала, а финансирование бюджетных программ развития - за счет гарантированного трансферта из Национального фонда и частично внешнего заимствования.

Гарантированный трансферт из Национального фонда (G_0) согласно методике, прилагаемой к настоящей Концепции определяется как постоянная сумма плюс часть активов Национального фонда за предыдущий период, при этом объем данного трансферта зависит от двух составляющих - константы A , обеспечивающей гарантированный минимальный уровень трансферта в республиканский бюджет, и коэффициента b , соответствующий среднему уровню инвестиционного дохода за определенный период. Константа A определяет, какую часть нефтяных поступлений следует сберегать, а какую направлять в республиканский бюджет. Коэффициент b отражает идеологию использования среднего инвестиционного дохода от управления активами. Коэффициенты должны утверждаться на трехлетний период и не подвергаться изменениям в течение данного периода.

Размер трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет в отдельно взятом периоде зависит от величины активов Национального фонда на начало этого периода, то есть от размера накоплений в предыдущие года. При этом поступления в Национальный фонд в этом периоде не влияют на сумму, направляемую в республиканский бюджет.

В целях недопущения "истощения" Национального фонда размер гарантированного трансферта не должен превышать одну третью часть активов Фонда. При этом, если это приведет к снижению активов Национального фонда ниже неснижаемого остатка, то фактический размер трансферта будет равен разнице между объемом активов Национального фонда и неснижаемым остатком.

Это позволит снизить темпы изъятий из Национального фонда, а также обеспечить сохранение неснижаемого остатка в случае длительной неблагоприятной конъюнктуры, одновременно обеспечивая бюджетные потребности на достаточном уровне.

В перспективе Правительство Республики Казахстан при принятии решений о привлечении внешних заимствований будет исходить из экономической целесообразности и стоимости внешнего заимствования с учетом наличия средств в Национальном фонде.

При этом внутреннее государственное заимствование будет продолжено с целью поддержания достаточного объема ГЦБ в обращении, так как это оказывает существенное влияние на фондовый рынок (установление базовых сравнительных указателей стоимости капитала, развитие рынков негосударственных ценных бумаг и производных инструментов).

Использование нефтяных поступлений в пределах гарантированного трансферта позволяет проводить взвешенную налоговую политику, так как будет виден чистый бюджетный эффект от снижения ставок, который, как правило, искажен за счет сверхдоходов от предприятий нефтяного сектора.

Так как гарантированный трансферт ограничен формулой и финансирует только расходы на бюджетные программы развития, то увеличение расходов на текущие бюджетные программы республиканского бюджета не возможно без адекватного роста поступлений от ненефтяной части экономики. Тем самым появляется стимул развивать ненефтяной сектор экономики.

Формула трансферта прозрачна и легко просчитывается. Однако высокое значение абсолютного показателя A может повлечь чрезмерное расходование средств Национального фонда, низкое значение - большую волатильность.

3. Использование активов Национального фонда

Существуют различные направления использования средств подобных фондов - стабилизационные трансферты в республиканский бюджет, погашение внешних долгов, распределение части инвестиционного дохода среди населения, финансирование экологических программ и другие.

Также в качестве альтернативы рассматривалась возможность "раздачи" нефтяных денег среди населения. Однако по ряду причин данный подход не приемлем.

Во-первых, избыточный приток нефтедолларов в страну вызовет увеличение денежной массы, что спровоцирует рост инфляции и приведет к укреплению национальной валюты. Это сделает отечественных производителей неконкурентоспособными и приведет к переориентации спроса на подешевевшую импортную продукцию. При этом, если, возросший спрос в торгуемом секторе (потребительские товары, оборудование) может удовлетворяться импортом, то товары и услуги неторгуемого сектора (жилье, коммунальные услуги, здравоохранение), производимые внутри экономики, не могут быть ввезены, что вызовет резкий рост цен.

Во-вторых, в случае резкого спада цен на нефть, государство претерпит нехватку денежных средств и будет не способно расплачиваться по социальным обязательствам

на должном уровне. Существование Национального фонда способствует фискальной устойчивости Казахстана, и сбережение средств в Национальном фонде соответствует идеологии равномерного распределения природных богатств между поколениями.

В связи с этим средства Национального фонда должны направляться на обеспечение гарантированного трансферта и финансирование расходов, связанных с управлением и аудитом. При этом из Национального фонда не должны изыматься дополнительные средства для финансирования возросших расходов на текущие бюджетные программы вследствие снижения поступлений от ненефтяного сектора.

5. Управление активами Национального фонда

Доверительное управление активами Национального фонда осуществляется Национальным Банком Республики Казахстан.

Основными целями инвестиционных операций при управлении Национальным фондом являются:

сохранность активов Национального фонда;
поддержание достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда;
обеспечение достаточно высокого уровня доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

Обеспечение достаточно высокого уровня доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе предусматривает краткосрочные колебания доходности.

Для выполнения вышеперечисленных целей активы Национального фонда разделяются на стабилизационный и сберегательный портфели. Стабилизационный портфель необходим для поддержания достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда. Основное предназначение сберегательного портфеля - обеспечение достаточно высокого уровня доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска. В свою очередь, сберегательный портфель подразделяется на субпортфель ценных бумаг с фиксированным доходом - 75 % и на субпортфель акций - 25 %.

Стабилизационный портфель должен быть определен в рамках суммы гарантированного трансферта, утвержденного на текущий год.

Для Национального фонда используется принцип "индексного управления". Индексное управление, также называемое "традиционным", заключается в формировании портфеля различных финансовых инструментов в пропорциях, совпадающих с эталонным портфелем. Данный эталон называется индексом. Результаты управления (доходность) и инвестиционные риски в значительной мере зависят, а также оцениваются относительно эталонного портфеля, или индекса.

Эталонный портфель - набор ценных бумаг, который определяется интересами инвестора. Доходность эталонного портфеля служит мерой при оценке доходности управления активами. В качестве эталонного портфеля используются индексы, разработанные и отслеживаемые ведущими мировыми финансовыми компаниями.

Активы Национального фонда инвестируются исключительно в зарубежные финансовые инструменты, номинированные в иностранных валютах и имеют эталонные портфели, состоящие из ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте.

Эталонным портфелем для стабилизационного портфеля является индекс, составляемый компанией Merrill Lynch, состоящий из казначейских векселей США со сроком погашения до шести месяцев. Короткий срок до погашения обеспечивает высокую ликвидность и низкие колебания доходности стабилизационного портфеля. Стабилизационный портфель инвестируется в высоколиквидные надежные активы денежного рынка стран с высоким кредитным рейтингом.

Сберегательный портфель в целях диверсификации и получения относительно более высокой доходности в долгосрочной перспективе инвестируется как в долговые, так и в долевыми финансовые инструменты, обращающиеся в развитых странах мира.

Эталонным портфелем для субпортфеля ценных бумаг с фиксированным доходом сберегательного портфеля является индекс, составляемый компанией Citigroup Inc, который в настоящее время включает государственные ценные бумаги с фиксированным доходом, эмитентами которых являются 19 стран: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США.

Субпортфель ценных бумаг с фиксированным доходом сберегательного портфеля инвестируется в государственные ценные бумаги, обращающиеся в странах, входящих в эталонный портфель, а также может инвестироваться во все валюты и инструменты инвестиционного класса, входящие в состав Lehman Global Aggregate (LGA) - индекс компании Lehman Brothers, состоящий из государственных, агентских, корпоративных ценных бумаг, а также ценных бумаг под залог активов и ценных бумаг под залог недвижимости, за исключением ценных бумаг эмитентов Республики Казахстан.

Эталонный портфель облигаций (ценных бумаг с фиксированным доходом) частично страхуется (хеджируется) от краткосрочных колебаний курсов валют, отличных от доллара США, к доллару США для снижения колебаний в размерах Национального фонда.

Эталонным портфелем для субпортфеля акций является индекс, состоящий из акций компаний развитых стран мира, за исключением компаний энергетического сектора, составляемый компанией Morgan Stanley Capital International. На текущий

момент индекс включает 23 страны: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Гонконг, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сингапур, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США.

Активы субпортфеля акций сберегательного портфеля могут быть инвестированы только в простые и привилегированные акции, включенные в эталонный портфель.

Заключение

Реализация мер, предусмотренных настоящей Концепцией, затрагивает основы функционирования и выбора оптимальной модели формирования накоплений Национального фонда, изменения инвестиционной стратегии и требует внесения изменений в законодательство.

В этих целях будут подготовлены проекты новых нормативных правовых актов по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность Национального фонда.

В целом реализация мер, предусмотренных настоящей Концепцией, будет способствовать дальнейшему поддержанию стабильности республиканского бюджета, диверсификации экономики и перераспределению нефтяных доходов между поколениями.

П р и л о ж е н и е
к Концепции формирования
и использования средств
Национального фонда
Республики Казахстан
на среднесрочную перспективу.

Формализованный метод сбалансированного бюджета

Метод сбалансированного бюджета можно представить в следующем виде:

$$E = G_{no} + G_o + L + Z$$

E - расходы республиканского бюджета;

G_{no} - доходы ненефтяного сектора;

G_o - гарантированный трансферт из Фонда;

L - правительственное внутреннее заимствование (направленное на погашение технического дефицита и должно составлять не более 1,5-2 % от ВВП);

Z - правительственное внешнее заимствование.

Нефтяной дефицит (D_{no}) равен разнице между доходами республиканского бюджета без учета доходов нефтяного сектора экономики и расходами:

$$D_{no} = E - G_{no} = G_0 + L + Z,$$

где финансирование ненефтяного дефицита осуществляется за счет гарантированного трансферта и государственного заимствования.

Размер технического дефицита определяется, исходя из необходимости решения вопросов движения наличности бюджета в течение года, а также рефинансирования и выпуска государственных ценных бумаг.

Гарантированный трансферт из Фонда (G_0) определяется, как постоянная сумма плюс часть суммы от активов Национального фонда за предыдущий период по следующей формуле:

$$G_0 = A + b * NFRK_{t-1} * e,$$

G_0 - гарантированный трансферт из Фонда (определяется в тенге),

A - постоянная сумма (утверждается законом и устанавливается в тенге),

b - коэффициент, соответствующий среднему уровню инвестиционного дохода за определенный период (утверждается законом),

$NFRK_{t-1}$ - активы Национального фонда на начало финансового года (в базовой валюте Фонда).

e - курс тенге по отношению к базовой валюте Фонда.

Например,

$$G_0 = 329,9 \text{ млрд. тенге} + 5,21 \% * 780,5 \text{ млрд. тенге} = 370,6 \text{ млрд. тенге.}$$

при $A = 329,9$ млрд. тенге, $b = 5,21 \%$ и прогнозный объем Национального фонда на начало 2007 года $NFRK_{t-1} = 780,5$ млрд. тенге.