



О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу

Утративший силу

Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года N 1641. Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года N 962

Сноска. Утратил силу Указом Президента РК от 02.04.2010 N 962.

*Подлежит опубликованию
в "Собрании актов
Президента и
Правительства"*

ПОСТАНОВЛЯЮ:

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

2. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

Президент

Республики Казахстан

О Д О Б Р Е Н А

Указом Президента

Республики Казахстан

от 1 сентября 2005 года N 1641

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 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 объемов 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 N 402 "О Национальном фонде Республики Казахстан" был создан Национальный фонд.

Стабилизационные фонды и фонды будущих поколений также существуют в других странах, где существенная часть бюджетных поступлений формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов, и предназначены для финансирования расходов в годы неблагоприятной конъюнктуры. При учреждении Национального фонда в Казахстане 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 финансирования бюджетных расходов в неблагоприятные периоды в связи с колебаниями цен на определенные виды природных ресурсов, поступления от которых составляют основные статьи доходов, или для погашения внешнего долга, а также на другие цели. Опыт ряда государств, имеющих сырьевую специализацию экспорта, показывает, что правительства стран, бюджеты которых подвержены влиянию мировой конъюнктуры цен, имеют возможность воспользоваться периодами высоких цен на сырье для накопления избыточных поступлений.

Положительными моментами создания таких фондов являются:

минимизация корреляции между поступлениями в республиканский бюджет от сектора природных ресурсов, зависящими от конъюнктуры цен, и расходами республиканского бюджета;

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

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

стерилизация денежной массы во избежание излишнего давления на монетарные параметры в результате избыточного притока валюты.

2. Основные цели и задачи Национального фонда

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

Основными задачами Национального фонда являются обеспечение макроэкономической стабильности путем вывода избытка нефтедолларов из экономики и сдерживания давления на курс тенге и инфляцию, а также оптимальное планирование использования природных ресурсов.

Накопление и использование должны быть транспарентными, 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 налоговым поступлениям от организаций сырьевого сектора не всегда отражает реальную картину. Прогнозная "базовая" цена (19 долларов США за баррель) не устанавливает оптимальное распределение налогов от организаций 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 в республиканский бюджет;

отсутствие устойчивой методологии формирования накоплений Национального фонда.

Правительством Республики Казахстан утвержден перечень организаций сырьевого сектора, формирующих Национальный фонд, который уже неоднократно подвергался изменениям по включению в перечень и исключению

из него 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 продолжают политику накопления, несмотря на достигнутые объемы сбережений. Так, в разное время в Норвегии уровень активов Фонда превышал половину ВВП страны, а на Аляске составлял весь ВВП штата, в Кувейте - три с половиной ВВП, 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 цен, максимальный размер Национального фонда не может быть ограничен. Более того для выполнения сберегательной функции Национального фонда устанавливается неснижаемый остаток.

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), размеры которых могут колебаться в значительных пределах, оказывая этим 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 сырую нефть, газовый конденсат. Прочие виды налогов, уплачиваемые нефтяным сектором в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. При этом к предприятиям нефтяного сектора относятся все юридические лица, занимающиеся добычей и (или) реализацией сырой нефти и газового конденсата;

прямые налоги от предприятий 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 сырую нефть, газовый конденсат, дополнительный платеж недропользователя, осуществляющего деятельность по контракту о разделе продукции, а также другие поступления от операций, проводимых предприятиями нефтяного сектора, в том числе поступления за нарушения условий нефтяных контрактов (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты). Прочие виды налогов и другие обязательные платежи в бюджет, уплачиваемые предприятиями нефтяного сектора в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. При этом к предприятиям нефтяного сектора относятся все юридические лица, занимающиеся нефтяными операциями, а также реализующие сырую нефть и газовый конденсат, определяемые перечнем;

поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;

иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

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 цен. При этом на макроэкономическом уровне должна более эффективно осуществляться стабилизационная функция Национального фонда для сдерживания роста внутренних цен и поддержания курса тенге.

Сноска. Пункт 1 с изменениями, внесенными указом Президента РК от 29 мая 2007 года N 336 .

2. Выбор оптимальной модели формирования накоплений для Национального фонда

В целях эффективной реализации поставленных задач Национального фонда разработан метод сбалансированного бюджета с учетом положительного мирового опыта.

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

При этом гарантированный трансферт должен направляться только на финансирование расходов бюджетных программ развития, предусматривающих инвестирование проектов, которыми будут пользоваться также будущие поколения. Таким образом, расходы на текущие бюджетные программы финансируются за счет отчислений в республиканский бюджет от ненефтяной части экономики, а финансирование расходов на бюджетные программы развития осуществляется за счет гарантированного трансферта из Национального фонда, при этом определенная доля расходной части бюджета может покрываться в том числе за счет заимствования (внешнего и внутреннего) в рамках установленных ограничений.

Гарантированный трансферт из Национального фонда (G_0) согласно методу, изложение которого прилагается к настоящей Концепции, определяется как постоянная сумма плюс часть активов Национального фонда за предыдущий период. Объем данного трансферта зависит от двух составляющих - константы A , обеспечивающей гарантированный минимальный уровень трансферта в республиканский бюджет и определяемой исходя из среднего объема затрат на бюджетные программы развития за определенный период, а также коэффициента b , соответствующего среднему уровню инвестиционного дохода за определенный период. Константа A и коэффициент b утверждаются законодательным актом Республики Казахстан на трехлетний период и не должны подвергаться изменениям в течение данного периода.

Размер гарантированного 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 годы. При этом поступления в Национальный фонд в этом периоде не влияют на сумму, направляемую в республиканский бюджет. Объем трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет утверждается законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год.

В целях недопущения "истощения" Национального фонда размер гарантированного трансферта не должен превышать одну треть часть активов

Национального фонда. В случае, если размер гарантированного трансферта превысил данный предел, то максимальная сумма, изымаемая из Национального фонда, будет составлять эквивалент одной трети активов Национального фонда на начало соответствующего года, а остальные две трети будут сберегаться как фонд будущих поколений, что соответствует одной из главных целей Национального фонда.

В случае, если размер изъятий из Национального фонда будет меньше размера гарантированного трансферта, при планировании бюджета на соответствующий год предусматривается сокращение расходов на бюджетные программы развития. При этом, если предусматриваемое сокращение расходов на бюджетные программы развития будет недостаточным, расходы будут покрываться в рамках финансирования дефицита бюджета за счет правительственного заимствования в пределах устанавливаемых ограничений и, возможно, уменьшения расходов на текущие бюджетные программы.

В целях недопущения "проедания" активов (когда с одной стороны осуществляется накопление в Национальном фонде, а с другой происходит чрезмерное правительственное заимствование) уровень финансирования дефицита бюджета за счет правительственного заимствования будет ограничен в размере не более 1 % от ВВП в среднегодовом значении за пятилетний период, поскольку согласно исследованиям международных организаций (Международный валютный фонд, Всемирный Банк и другие) средняя продолжительность нефтяного кризиса составляет примерно 4-5 лет. Это означает, что в период неблагоприятной экономической конъюнктуры, негативно влияющей на уровень поступлений в бюджет, показатель дефицита бюджета может быть пересмотрен в сторону увеличения в рамках среднего значения за пятилетний период.

Кроме того, дефицит бюджета не должен превышать за пятилетний период среднегодовой прирост Национального фонда, исчисляемый как общие поступления в Национальный фонд за минусом размера гарантированного трансферта.

Помимо вышеизложенного, правительственное заимствование будет использоваться также с целью поддержания достаточного объема государственных ценных бумаг в обращении для установления соответствующего ориентира на фондовом рынке. В целях реального сбережения в пятилетней перспективе политика правительственного заимствования будет ориентирована на достижение 50-70 %-ного соотношения правительственного долга с учетом гарантированного долга к рыночной стоимости активов Национального фонда.

Использование нефтяных поступлений в пределах гарантированного трансферта позволит проводить взвешенную фискальную политику, так как будет виден "чистый" бюджетный эффект от либерализации налогового режима, который, как правило, искажен за счет сверхдоходов от предприятий нефтяного сектора.

Так как размер гарантированного трансферта ограничен формулой и финансирует только расходы на бюджетные программы развития, с учетом ограничения размера дефицита бюджета увеличение расходов на текущие бюджетные программы республиканского бюджета невозможно без адекватного роста поступлений от ненефтяной части экономики, что означает необходимость стимулирования развития ненефтяного сектора экономики.

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

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 распределения нефтяных денег среди населения. Однако по ряду причин данный подход в настоящее время 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 страны, не могут быть ввезены, что вызовет резкий рост цен.

Во-вторых, в случае резкого спада цен на нефть государство претерпит нехватку денежных средств и не сможет расплачиваться по социальным обязательствам на должном уровне. Наличие Национального фонда способствует фискальной устойчивости Казахстана, и сбережение средств в Национальном фонде соответствует принципу 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, а возросшие расходы на текущие бюджетные программы могут покрываться за счет заимствования в рамках финансирования дефицита с учетом предусмотренных ограничений.

5. Управление активами Национального фонда

Сноска. Раздел 5 в редакции Указа Президента РК от 19.01.2009 № 725.

Основными целями инвестиционных операций при управлении Национальным фондом являются:
сохранность активов Национального фонда;
поддержание достаточного уровня ликвидности активов Национального ф о н д а ;

обеспечение доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

Организационная структура активов Национального фонда определяется в соответствии с целями Национального фонда.

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

Управление активами Национального фонда должно осуществляться с учетом мирового опыта управления аналогичными фондами с использованием передовых практик и с учетом конъюнктуры мировых финансовых рынков. Доверительное управление активами Национального фонда осуществляется Национальным Банком Республики Казахстан.

Порядок осуществления инвестиционных операций Национального фонда определяется Национальным Банком Республики Казахстан по согласованию с Министерством финансов Республики Казахстан.

Размещение активов Национального фонда должно осуществляться в финансовые инструменты, определенные Правительством Республики Казахстан совместно с Национальным Банком Республики Казахстан по предложению Совета по управлению Национальным фондом. Совет по управлению Национальным фондом - консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан, вырабатывающий предложения по эффективному использованию Национального фонда и его размещению в финансовые инструменты, за исключением нематериальных активов.

6. Заключение

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

В этих целях будут подготовлены проекты новых нормативных правовых актов по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты Республики Казахстан, регулирующие деятельность Национального фонда. P060808

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

Механизм формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу, изложенный в настоящей Концепции, предполагается внедрить с 1 января 2007 года.

П Р И Л О Ж Е Н И Е

к Концепции формирования
и использования средств
Национального фонда
Республики Казахстан
на среднесрочную перспективу,
одобренной Указом Президента
Республики Казахстан
от 1 сентября 2005 года N 1641

Формализованный метод сбалансированного бюджета

Метод сбалансированного бюджета можно представить в следующем виде:

$$E = G_{no} + G_o + D, \quad \text{где}$$

E - расходы республиканского бюджета;

G_{no} - доходы ненефтяного сектора;

G_o - гарантированный трансферт из Фонда, который рассчитывается исходя из среднего объема расходов на бюджетные программы развития за определенный период;

D - чистое правительственное заимствование (разница между привлекаемыми

и погашаемыми займами), предел среднегодового значения которого за пятилетний период устанавливается на уровне 1 % от ВВП на соответствующий год. При этом размер D не должен превышать среднегодовой прирост Национального фонда за пятилетний период, исчисляемый как общие поступления в Национальный фонд за минусом размера гарантированного трансферта.

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

$$G_o = A + b \times NFRK_{t-1} \times e, \text{ где}$$

- G_o - 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 законодательным актом);
- $NFRK_{t-1}$ - активы Национального фонда на начало финансового года (в базовой валюте Фонда);
- e - курс тенге по отношению к базовой валюте Фонда.

Основные показатели Национального фонда на среднесрочный период (2007-2009 гг.)

Сноска. Таблица исключена Указом Президента РК от 19.01.2009 № 725 .