



ЦЕЛЕВЫЕ ТРАНСФЕРТЫ ИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА КАЗАХСТАНА: КРАТКОСРОЧНЫЕ УСТУПКИ ВО ВРЕД ДОЛГОСРОЧНОМУ РАЗВИТИЮ?

Каппаров Касымхан

Программа для молодых
исследователей в области
публичной политики
Фонда Сорос-Казахстан

2015

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	7
1.1 Контекст проблемы политики.....	7
1.2 Проблема политики.....	10
1.3 Заявление о намерениях в рамках исследования.....	12
1.4 Методология и ограничения исследования.....	14
2. Описание проблемы и варианты решения	16
2.1 Описание проблемы.....	16
2.1.1 Общее описание проблемы.....	16
2.1.2 Анализ кейсов о выделении целевых трансфертов из Национального фонда.....	18
2.1.3 Прогноз последствий проводимой политики.....	21
2.2 Проблема в рамках текущей политики.....	24
Проблема №1. Неэффективность действующих законодательных норм.....	24
Проблема №2. Контроль за использованием средств Фонда.....	25
Проблема №3. Использование видов нормативно-правовых актов.....	26
Проблема №4. Институционализация деятельности Фонда.....	27
2.3 Варианты решения проблемы.....	27
3. Выводы и рекомендации	30
Приложения	31
Использованные источники	32

РЕЗЮМЕ

«Если какая-нибудь неприятность может произойти, она случится». Первый Закон Мерфи

Национальный Фонд Республики Казахстан (далее - Фонд) был создан в 2000 году и за время своего существования не раз становился объектом общественных дискуссий. В то же время количество аналитических материалов о работе Фонда остается недостаточным для такого важного финансового института. Данная работа призвана частично восполнить пробел в исследованиях по теме Фонда и, в частности, по теме целевых трансфертов, выделяемых из Фонда.

Экономика Казахстана остается в высокой степени зависимой от мировой цены на нефть. В связи с этим вопрос сохранения средств Фонда и их эффективного использования будет оставаться актуальным. В свою очередь размер Фонда также напрямую зависит от цены на нефть. Так, по результатам моделирования, проведенного в рамках данного исследования, увеличение цены на нефть на 1 долл США приводит к росту поступлений Фонда на 282 млн долл США. При этом минимальной ценой на нефть для обеспечения прироста активов Фонда является 30 долл США за баррель.

Другим важным фактором, определяющим размер Фонда, является степень использования его средств. На данный момент существует три канала для использования средств Фонда: гарантированные трансферты, целевые трансферты и расходы на содержание фонда. При этом целевые трансферты являются наименее регулируемым каналом для выделения средств из Фонда. Так, решение о выделении средств принимается без общественных дискуссий и не требует согласия Парламента, а цели, на которые выделяются целевые трансферты, не прописаны в законодательстве и могут меняться в зависимости от текущей экономической и политической конъюнктуры.

Данное исследование проводилось в 2014-2015 годах. Поводом для проведения исследования стало решение о выделении целевого трансферта из Фонда в размере 1 трлн тенге для преодоления негативных последствий мирового финансового кризиса 2008 года и поддержки банковского сектора.

Актуальность работы возросла в период ее написания, в связи со значительным снижением мировой цены на нефть (с 110 до 50 долл США), что повысило роль Фонда в качестве инструмента экономической политики и активизировало деятельность по использованию его средств. В подтверждение данного утверждения в конце 2014 года было принято решение о выделении дополнительных целевых трансфертов в размере 1,5 трлн тенге в 2015-2017 годах.

Целью данной работы является анализ существующей ситуации по использованию средств Фонда в виде целевых трансфертов и выработка рекомендаций по дальнейшему совершенствованию его деятельности в части механизма выделения целевых трансфертов.

Главным выводом данной работы является необходимость внесения изменений в действующий механизм использования средств Фонда в виде целевых трансфертов. В частности, необходимо закрепление в законодательстве исчерпывающего списка целей, на которые могут быть выделены целевые трансферты (на данный момент отсутствует). Другие рекомендации по совершенствованию механизма использования средств Фонда включают принятие специального Закона «О Национальном Фонде Республики Казахстан», институционализацию Фонда в виде юридического лица и полноценное членство в международной организации «Принципы Сантьяго».

Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан.

Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.

СПИСОК ТАБЛИЦ И РИСУНКОВ

Таблицы

Таблица 1: Динамика поступлений и использования средств Фонда в млрд долл США

Рисунки

Рисунок 1: Активы Национального Фонда в млрд долл США

Рисунок 2: Активы Фонда в процентах к ВВП

Рисунок 3. Прогноз поступлений в Национальный Фонд для сценария высоких цен на нефть

Рисунок 4. Прогноз поступлений в Национальный Фонд для сценария низких цен на нефть

Рисунок 5. Прогноз активов Национального Фонда для сценария высоких цен на нефть

Рисунок 6. Прогноз активов Национального Фонда для сценария низких цен на нефть

СОКРАЩЕНИЯ

АО	Акционерное общество
ВВП	Внутренний валовой продукт
МНЭ	Министерство национальной экономики
НХ	Национальный холдинг
РК	Республика Казахстан
ПИР	План инфраструктурного развития
ПФИИР	Программа форсированного индустриально-инновационного развития
ФНБ	Фонд национального благосостояния
EIA	Energy Information Agency of the USA

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Контекст проблемы политики

Наличие природных ресурсов не всегда является положительным фактором экономического развития и может привести к структурным диспропорциям в экономике. Основной проблемой является так называемая «голландская болезнь», при которой укрепление реального обменного курса национальной валюты ведет к потере конкурентоспособности экспорта готовой продукции и снижению производства в перерабатывающем секторе промышленности. Другой проблемой является «рентоориентированное поведение», которое приводит к снижению предпринимательской активности и усилению борьбы за доступ к источнику рентного дохода (добывающий сектор, государственный бюджет, неторгуемые сектора экономики – строительство, торговля и финансовые услуги).¹

Наличие у Казахстана природных ресурсов привело к высокой зависимости экономики от экспорта природных ресурсов. Доля минеральных продуктов в общем объеме экспорта выросла с 54,5% в 1995 году до 80,7% в 2013 году. При этом усилилась зависимость экономики от экспорта – отношение экспорта к ВВП выросло с 32% в 1995 году до 58% в 2013 году.²

Создание специального фонда для аккумуляции сверхприбылей («windfall profits») от продажи сырьевых ресурсов является общепризнанным решением проблемы «перегрева» экономики («голландская болезнь»). Тема необходимости и обоснованности создания таких фондов глубоко исследована и описана в работах иностранных и казахстанских авторов.³

В 2000 году в Казахстане был создан Национальный Фонд (далее - Фонд) для аккумуляции доходов от продажи природных ресурсов.⁴ Официально заявлено, что при создании Фонда за основу был взят опыт Нефтяного фонда Норвегии.⁵ Целью Фонда является сбережение финансовых ресурсов посредством формирования накоплений для будущих поколений (сберегательная функция) и снижения зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках (стабилизационная функция). Также целью Фонда является «предотвращение замещения накопления средств Национального фонда правительственным заимствованием».⁶

1 Rent Seeking and the Resource Curse. Robert T. Deacon and Ashwin Rode. September 26, 2012.

2 Данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

3 Overcoming the Curse of Hydrocarbon: Goals and Governance in the Oil Funds of Kazakhstan and Azerbaijan Yelena Kalyuzhnova. Comparative Economic Studies, 2006, 48, (583–613).

Р.Стейнер, М.Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана. Policy Studies. №4(9), 2005.

4 Указ Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 года №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан».

5 Проблемы и перспективы Национального фонда Республики Казахстан. Материалы исследования/Под редакцией С.М. Злотникова – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004. -128 с.

6 Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962.

В соответствии с «Правилами формирования и использования Национального Фонда»,⁷ источниками поступлений средств в Фонд являлись сверхплановые и плановые (на уровне 10%) платежи компаний, определяемые Правительством. Данный механизм позволял Правительству регулировать распределение нефтяных средств между Фондом и бюджетом за счет изменения списка компаний.⁸

В 2006 году вступила в силу «Концепция формирования и использования средств Национального Фонда РК на среднесрочную перспективу»,⁹ которая изменила порядок формирования и использования средств Фонда. Основным достижением данного документа явилось более точное определение источников формирования Фонда, что позволило снизить влияние Правительства на распределение доходов от добывающего сектора. Также был впервые ограничен размер максимального изъятия из Фонда на уровне не более одной трети активов Фонда.

Введение более четких критериев для определения источников доходной части Фонда на законодательном уровне привело к резкому росту поступлений. Так, прирост размера Фонда в течение только 2006 года (с 8 млрд долл США до 14 млрд долл США) оказался равным приросту за 2003-2005 годы.¹⁰

В 2010 году была принята «Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан»¹¹ (далее – Концепция). Основным изменением является фиксирование объемов гарантированного трансферта в республиканский бюджет с целью обеспечения интенсивного накопления средств Фонда в долгосрочной перспективе. Вместе с тем была упразднена норма, введенная в 2006 году, – о том, что гарантированный трансферт должен направляться только на финансирование расходов бюджетных программ развития, предусматривающих инвестирование в проекты, которыми будут пользоваться также будущие поколения.

В целом за период существования Фонда его средства выросли с начальных 660 млн долл США (3% от ВВП) в 2001 году до 8 млрд долл США (14% от ВВП) в 2005 году и до 70 млрд долл США (30,5% от ВВП) в 2013 году. Активы Фонда на душу населения в 2013 году составили 4,164 долл США, при этом размер внешнего долга (исключая межфирменную задолженность) на душу населения составил 4,468 долл США.¹²

7 Указ Президента РК «О некоторых вопросах Национального Фонда Республики Казахстан» от 29 января 2001 года №543.

8 Управление нефтяными доходами: Концепция Национального фонда. Меруерт Махмұтова. Фонд Сорос-Казахстан, Программа Kazakhstan Revenue Watch, 2008. с.15.

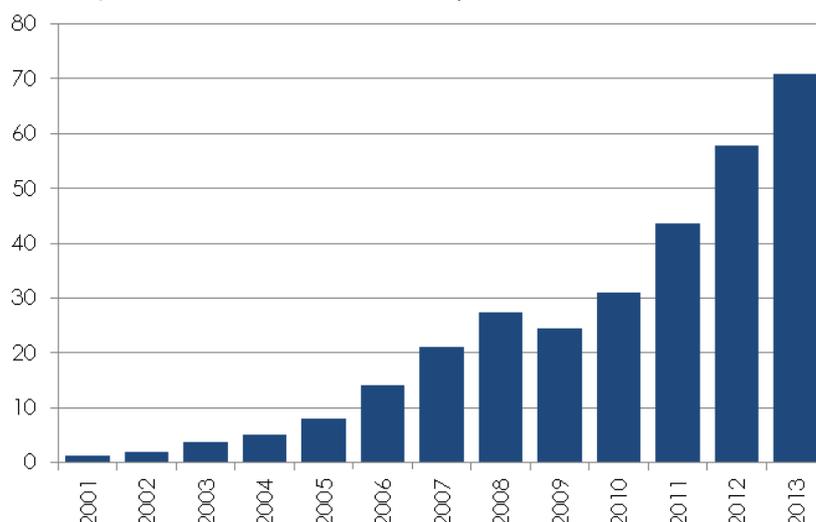
9 Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК на среднесрочную перспективу» от 1 сентября 2005 года №1641.

10 Данные Национального Банка Республики Казахстан.

11 Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962.

12 Данные Агентства Республики Казахстан по статистике и Национального Банка Республики Казахстан.

Рисунок 1. Активы Национального Фонда в млрд долл США



Источник: Данные Национального Банка Республики Казахстан¹³

Общие поступления в Фонд в 2001-2013 годах составили 142,7 млрд долл США. При этом общая сумма использования средств Фонда составила 53,3 млрд долл США или 37,3% от суммы поступлений. Инвестиционный доход за данный период составил 14,2 млрд долл США. Средняя ежегодная доходность Фонда за период составила 4,2%. Динамика поступлений, расходов и инвестиционных доходов Фонда показана в Таблице 1.

Таблица 1. Динамика поступлений и использования средств Фонда в млрд долл США

	Поступления	В том числе, инвестиционный ДОХОД	Расходы
2001	1.3	0.1	0.1
2002	0.7	0.1	0.0
2003	1.6	0.0	0.0
2004	1.1	-0.1	0.0
2005	3.1	0.3	0.0
2006	6.1	0.6	0.0
2007	9.4	0.8	2.1
2008	13.7	-0.5	8.9
2009	15.5	6.2	7.4
2010	16.3	0.9	8.2
2011	23.5	0.8	8.1
2012	25.5	2.5	9.2
2013	25.0	2.6 ¹⁴	9.2
7М2014	22.3	11.2 ¹⁴	8.5

Источник: Министерство финансов Республики Казахстан¹⁵

13 Официальный сайт Национального банка Республики Казахстан
<http://nationalbank.kz/?docid=285&switch=russian>

14 Данные за 1 кв 2014г

15 Официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан,
http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/national_fund_fldr#

В соответствии с законодательством, регулирующим использование средств Фонда, внеочередное (экстренное) изъятие средств предусмотрено только в виде целевого трансферта.¹⁶ В период работы Фонда целевые трансферты выделялись дважды – в 2008-2009 годах и в 2013-2014 годах. Более подробно причины и последствия выделения целевых трансфертов будут рассмотрены во втором разделе данной работы.

1.2 Проблема политики

Основной целью Фонда является сбережение финансовых ресурсов посредством формирования накоплений для будущих поколений и снижения зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках.

В соответствии с целями Фонд выполняет следующие функции:

- **Сберегательная функция.** Для выполнения сберегательной функции устанавливается неснижаемый остаток в Фонде (в размере 30% от прогнозного значения ВВП на конец соответствующего финансового года), а также не ограничивается его максимальный размер.
- **Стабилизационная функция.** Реализация стабилизационной функции предполагает обеспечение гарантированного трансферта в республиканский бюджет. Начиная с 2011 года, его размер зафиксирован на уровне 8 млрд долл США или в диапазоне 6,8-9,2 млрд долл США, в зависимости от реализации прогноза экономического роста.

В соответствии с Концепцией средства Фонда могут быть использованы на три цели:

1. гарантированный трансферт в республиканский бюджет,
2. расходы, связанные с работой Фонда,
3. целевые трансферты.

Размеры и основания для изъятия средств Фонда по первым двум целям достаточно четко прописаны в Концепции и не являются предметом данного исследования. Основным фокус исследования будет сосредоточен на определении роли третьей цели, как наименее регулируемой в рамках действующего законодательства.

Важным вопросом деятельности Фонда является эффективность реализации политики (в частности, отсутствие четких критериев для использования его средств в виде целевых трансфертов) и административно-институциональные вопросы, связанные с повышением эффективности использования средств Фонда в виде целевых трансфертов.

Данная проблема представляется важной, так как может привести к нецелевому использованию средств Фонда для решения срочных текущих задач, а также к снижению эффективности проводимой экономической политики. При этом изначальной целью создания Фонда являлось обеспечение экономической стабильности в долгосрочной перспективе и снижение зависимости экономики от мировых цен на нефть.

¹⁶ Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962.

Причиной проблемы является то, что исполнительная власть в Казахстане обладает ограниченным опытом управления Фондом и политика использования его средств все еще находится на стадии формирования. Изначально нечетко прописанные в Концепции условия для использования средств Фонда в виде целевых трансфертов привели к отсутствию конкретных критериев целей, на которые могут выделяться данные средства. Другой причиной проблемы может являться желание правительства иметь возможность для экстренного заимствования из Фонда в случае кризисных ситуаций, без необходимости согласования с парламентом и внесения изменений в действующее законодательство.

Важными потенциальными рисками и негативными последствиями данной проблемы для общества могут быть следующие:

- Быстрые темпы использования средств Фонда создают риск при выполнении задач по размерам его активов, которые обозначены в Концепции. Так, вместо 180 млрд долл США к 2020 году активы Фонда, по расчетам, составят от 86 до 133 млрд долл США (при условии, если в 2018-2019 годах из фонда не будут выделяться средства в виде целевых трансфертов).
- Средства Фонда направляются на решение проблем, которые были вызваны низкой эффективностью проводимой финансово-экономической политики. За историю функционирования Фонда было выделено два целевых трансферта. Первый – 10 млрд долл США – был выделен в 2009 году в связи со снижением роста экономики, вызванным внешними факторами (снижение цены на нефть и закрытие мировых рынков капитала). Второй – 5,5 млрд долл США (1 триллион тенге) – был выделен в 2014 году, обусловлен резким ростом импорта (вызванным вхождением в Таможенный союз) и низким объемом иностранных инвестиций из-за недостаточно благоприятного инвестиционного климата. Эти факторы стали причиной девальвации национальной валюты в феврале 2014 года. Целевой трансферт был направлен для смягчения ее последствий и, в первую очередь, на поддержку банковского сектора, треть заимствований которого деноминирована в долларах США. Основной причиной для выделения данного целевого трансферта стало то, что государство потерпело неудачу в решении задач проблемных кредитов в 2010-2013 годах, когда для этого были благоприятные внешние и внутренние условия (высокие мировые цены на сырьевые товары и экономический рост).
- Использование средств Фонда в долгосрочной перспективе снижает эффективность экономической политики правительства за счет появления «привычки разбивать копилку» для решения различных текущих проблем. Есть риск, что правительство в случае возникновения кризисной ситуации будет предполагать, что всегда сможет использовать средства Фонда. В данном случае повышается вероятность возникновения так называемого «морального риска» (moral hazard) не только у государства, но и у коммерческих банков и предприятий, которые вместо повышения своей эффективности будут рассчитывать на государственные субсидии. Население также будет считать себя вправе рассчитывать на помощь государства (за счет средств Фонда) при решении частных проблем – как это уже было при решении проблемы недобросовестных застройщиков или туристических агентств.

Другие не менее важные риски, связанные с увеличением объемов использования средств Фонда, включают повышение возможностей для коррупции и нецелевого использования средств, выделяемых из Фонда, и инфляционное давление

на экономику вследствие использования средств Фонда.

В соответствии с Концепцией выделение целевых трансфертов из Фонда на реализацию некупаемых, но социально значимых крупных проектов предусмотрено только по поручению президента, при отсутствии альтернативных источников их финансирования. При этом для обеспечения прозрачности использования выделяемых средств целевые трансферты из Фонда должны проходить через республиканский бюджет.

В качестве механизма обеспечения сохранности средств Фонда в Концепции указано ограничение минимального размера Фонда на уровне 30% к ВВП, при достижении которого целевые трансферты невозможны.

Проблема является актуальной, так как целевые трансферты предоставляют возможность для использования средств Фонда на финансирование решения текущих экономических и социальных проблем. Кроме этого, целевые трансферты могут способствовать отсрочке проведения реформ, необходимых для их решения, а также стимулировать финансирование неэффективных проектов.

Более четкое определение целей, на которые могут быть использованы целевые трансферты, позволит повысить прозрачность использования средств Фонда и уровень доверия населения к Фонду, а также будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств в условиях их ограниченности.

Заинтересованными сторонами в данном вопросе являются следующие категории населения и институты:

- налогоплательщики, которые заинтересованы в бюджетной дисциплине и более эффективном использовании бюджетных средств, собранных в виде налогов;
- социально уязвимые группы населения, которые более других страдают от роста инфляции, вызванной притоком дополнительных финансовых средств в экономику;
- частный бизнес, ввиду роста государственного и квазигосударственного секторов и вытеснения частных инвестиций государственными;
- будущие поколения граждан Казахстана, которые недополучат свою долю от осуществляемой продажи природных ресурсов страны.

1.3 Заявление о намерениях в рамках исследования

Главными вопросами исследования являются следующие:

1. Является ли действующая в настоящее время формулировка основания выделения целевых трансфертов достаточной и полной?
2. Какие изменения в действующем механизме выделения средств Фонда в виде целевых трансфертов требуются для обеспечения эффективности долгосрочного управления сырьевыми доходами в Казахстане?
3. Какие угрозы может представлять нецелевое использование средств Фонда, выделенных в виде целевых трансфертов?
4. Какие механизмы возможно использовать для минимизации риска нецелевого использования средств Фонда, выделенных в виде целевых трансфертов?

Целью исследования является обоснование необходимости более четкого определения целей, на которые могут быть выделены средства Фонда в виде целевых трансфертов, и разработка соответствующих предложений по совершенствованию Концепции.

В рамках данного исследования ставятся следующие задачи:

- анализ эффективности действующего механизма выделения средств Фонда в виде целевых трансфертов;
- выявление проблем при выделении средств Фонда в виде целевых трансфертов;
- выработка рекомендаций по решению и предупреждению проблем, связанных с выделением целевых трансфертов.

Рабочими гипотезами данного исследования являются следующие:

1. Отсутствие четких критериев для выделения средств Фонда в виде целевых трансфертов является фактором, негативно влияющим на эффективность экономической политики.
2. Разработка и принятие изменений в действующее законодательство для введения четких критериев для выделения средств Фонда в виде целевых трансфертов повысит эффективность долгосрочного управления сырьевыми доходами в Казахстане.

Ожидаемые результаты исследования:

- оценка текущей ситуации с выделением средств Фонда в виде целевых трансфертов и ее влияние на долгосрочную стратегию управления доходами от сырьевого сектора;
- обоснование необходимости разработки и принятия изменений в действующее законодательство для введения четких критериев для выделения средств Фонда в виде целевых трансфертов.

Уместность и актуальность ожидаемых результатов для политического управления:

1. более четкие правила, способствующие прозрачности использования средств Фонда, повысят эффективность планирования и оценки работы правительства;
2. предсказуемость бюджетных инвестиций и расходов Фонда является важным фактором стабильного экономического развития Казахстана;
3. снижение доли доходов, получаемых от экспорта природных ресурсов, в общей структуре государственного бюджета будет стимулировать работу правительства по диверсификации экономики и развитию частного предпринимательства.

Ожидаемые новые знания/методология от данного исследования:

- Анализ кейса о выделении из Фонда целевых трансфертов в 2014 году.
- Анализ эффективности расходования средств Фонда в виде целевых трансфертов.
- Моделирование поступлений в Фонд в зависимости от цены на нефть.
- Сценарный прогноз размеров Фонда в зависимости от цены на нефть.
- Разработка практических рекомендаций по дальнейшему совершенствованию механизма использования средств Фонда в виде целевого трансферта.

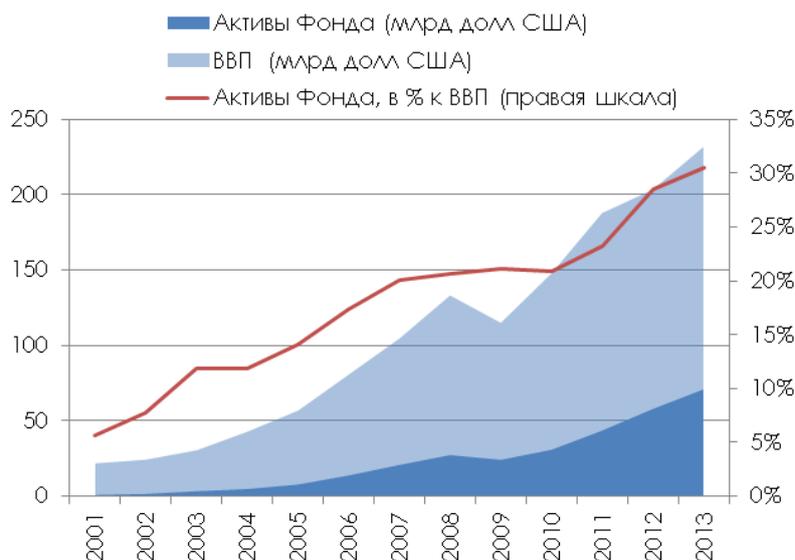
1.4 Методология и ограничения исследования

1.4.1 Методология

Главными индикаторами и переменными исследования являются следующие:

- активы Фонда в млрд долл США,
- активы Фонда в % к ВВП,
- поступления в Фонд в млрд тенге,
- использование Фонда в млрд тенге.

Рисунок 2. Активы Фонда в процентах к ВВП



Источник: Агентство РК по статистике, Национальный Банк РК¹⁷

Следующие переменные предлагается использовать для измерения проводимой политики:

- объем целевых трансфертов в год;
- консолидированный/государственный бюджет (доходы и расходы);
- дефицит республиканского бюджета.

В рамках исследования была проведена следующая работа:

- анализ статистических данных о работе Фонда;
- анализ законодательства, регулирующего деятельность Фонда;
- анализ казахстанской и иностранной литературы по теме функционирования Фонда и аналогичных фондов за рубежом;
- исследование кейсов о выделении средств Фонда в виде целевых трансфертов;
- моделирование поступлений в Фонд и построение прогноза до 2020 года;
- построение прогноза активов Фонда до 2020 года.

Для проведения исследования были использованы следующие методы сбора данных:

- открытые официальные источники (Комитет по статистике МНЭ РК, Министерство национальной экономики, Министерство финансов, Национальный банк РК);
- открытые международные источники (международные организации – Всемирный Банк, Международный Валютный Фонд);

¹⁷ Официальный сайт Национального банка Республики Казахстан, <http://nationalbank.kz/?docid=285&switch=russian>

Официальный сайт Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан

- интервью с экспертами в гг. Алматы и Астана.

Для проведения исследования были использованы следующие методы анализа данных:

- сравнительный анализ статистических данных;
- институциональный анализ деятельности Фонда;
- эконометрическое моделирование на основе временных рядов (линейная регрессия);
- финансовое моделирование на основе данных о поступлениях и расходах Фонда.

1.4.2 Ограничения исследования

Главным ограничением исследования являются временные рамки, которые не позволяют проанализировать все возможные источники информации. Решением является работа с первоисточниками – официальными данными государственных органов, размещенными в открытых источниках, а также анализ независимых источников – материалов исследовательских центров и международных организаций.

Важным ограничением являются рамки исследования, которые фокусируют предмет исследования на механизме государственной политики использования средств Фонда в виде целевых трансфертов. В рамках данного исследования не предусматривается анализ эффективности использования средств Фонда. Исследование ограничивается анализом использования средств Фонда и не затрагивает вопросы формирования Фонда. Из трех направлений использования средств Фонда – гарантированные трансферты, покрытие расходов на управление Фондом и целевые трансферты – исследование фокусируется только на целевых трансфертах.

Ограничением исследования также является отсутствие доступа к материалам с актуальной информацией о разработке, исполнении и оценке проводимой политики по теме исследования.

Список таких материалов включает следующие:

- аналитические документы профильных государственных органов;
- детальная информация об источниках формирования, инвестирования и использования средств Фонда, включая критерии для принятия решений о выделении средств в виде целевых трансфертов;
- заключения сторонних консультантов по бюджетной политике;
- полные результаты мониторинга и оценки Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;
- результаты независимой оценки эффективности работы Фонда (включая инвестиционную политику, оценку законодательного регулирования, качества управления активами).

Исследование основывается на анализе трех кейсов о выделении средств Фонда в виде целевых трансфертов и не исследует другие случаи выделения средств из Фонда.

Исследование предлагает только институциональные рекомендации государственной политики по использованию средств Фонда в виде целевых трансфертов. Исследование не ставило целью предложение детальных технических рекомендаций, разработка которых требует отдельного исследования.

2. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ И ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ

2.1 Описание проблемы

2.1.1 Общее описание проблемы

В Концепции формирования и управления средствами Национального фонда отсутствует описание или список целей, на которые могут быть выделены средства в виде целевых трансфертов. Концепция указывает, что целевые трансферты могут быть выделены только на «цели, определяемые Президентом». Единственным пунктом, детализирующим аспект определения целей, на которые могут быть выделены средства в виде целевых трансфертов, является следующее: «Выделение целевых трансфертов из Национального фонда на реализацию некупаемых, но социально значимых крупных проектов будет предусмотрено только по поручению Президента Республики Казахстан при отсутствии альтернативных источников их финансирования». Исходя из данного текста, можно предположить, что целевые трансферты априори предполагают их выделение на основе окупаемости во всех случаях, кроме указанных «социально значимых крупных проектов». При этом на социально значимые крупные проекты средства могут быть выделены только «при отсутствии альтернативных источников их финансирования»¹⁸. Важно отметить, что описание порядка и механизма определения альтернативных источников финансирования в действующем законодательстве отсутствует.

Основной задачей формирования и использования Фонда в соответствии с Концепцией является доведение его активов до 180 млрд долл США (32% к ВВП) к 2020 году. Основными условиями достижения данной цели заявлены сокращение нефтяного дефицита (не более 3% к ВВП к 2020) и полный переход от финансирования из средств Фонда текущих расходов бюджета на финансирование только бюджета развития.

Согласно расчетам, для достижения указанной цели будет необходимо соблюдение всех следующих условий:

- средний размер ежегодного прироста активов Фонда (поступления минус расходы) в течение 2015-2019 гг. должен составить 20,6 млрд долл США (по сравнению с максимальным приростом в 14,3 млрд долл США, зафиксированном в 2012 году);
- средний размер ежегодных поступлений должен составить свыше 29,7 млрд долл США (по сравнению с максимальным объемом поступлений в 25,5 млрд долл США в 2012 году);
- ежегодный гарантированный трансферт в 2015-2019 годах должен быть в размере не более 9,2 млрд долл США;
- ежегодные целевые трансферты в 2015-2017 годах должны быть в размере не более 3 млрд долл США;

18 Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962. http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNationalAccountIntegrated?_afriLoop=206196583330463

- использование средств Фонда в виде целевых трансфертов в 2018-2019 годах должно быть равно нулю.

В данных расчетах не учитываются расходы, связанные с управлением Фондом и проведением ежегодного внешнего аудита, так как их размеры не превышают 0,5% от ежегодной суммы использования средств Фонда (42 млн долл США в 2013 году)¹⁹. Также не учитывается инвестиционный доход Фонда, так как для его прогнозирования недостаточно информации.

Таким образом, вероятность выполнения основной задачи формирования и использования Фонда – доведение его активов до 180 млрд долл США к 2020 году – представляется крайне низкой. Главным условием реализации данной задачи является стабильно высокий уровень поступлений в Фонд, который в 2015-2019 годах должен быть как минимум в полтора раза выше максимального значения 2012 года.

Можно выделить три основных риска для достижения указанной задачи:

1. Снижение объемов поступлений в Фонд по причине падения цены на основные экспортируемые природные ресурсы (в первую очередь – нефть). Данный риск может быть снижен только за счет компенсирующего роста физических объемов экспорта или увеличения объемов по другим статьям поступлений в Фонд (например, продажа государственной собственности).
2. Выделение гарантированного трансферта сверх максимально установленного уровня в 9,2 млрд долл США. Риск может быть реализован, в случае если фактические темпы экономического роста будут значительно ниже прогнозных. Риск может быть снижен за счет повышения эффективности проводимой экономической политики.
3. Рост объемов изъятий из Фонда в виде целевых трансфертов для снижения негативных последствий социальных и экономических кризисов. В соответствии с Концепцией сберегательная функция Фонда требует, чтобы размер Фонда не опускался ниже 30% к ВВП. Тем не менее существует вероятность того, что данное положение может быть изменено в случае серьезного социально-экономического кризиса и необходимости принимать критические меры по стабилизации экономики, как это было в 2009 году.

Данная работа будет исследовать аспекты проблемы, связанные с риском №3 – возможным ростом объемов изъятий из Фонда в виде целевых трансфертов.

В соответствии с Концепцией целевые трансферты из Фонда в республиканский бюджет могут направляться только на цели, определяемые президентом. Вместе с тем перечень объектов, в которые могут быть инвестированы средства, полученные в виде целевых трансфертов, достаточно широк и включает следующие:

- приобретение казахстанских ценных бумаг субъектов государственного, квазигосударственного и частного секторов;
- покупка пакетов акций, долей участия казахстанских компаний;
- фондирование банков второго уровня;
- кредитование юридических и физических лиц;
- использование активов в качестве обеспечения исполнения обязательств.²⁰

¹⁹ Официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан, http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/national_fund_fldr#

²⁰ Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962.

2.1.2 Анализ кейсов о выделении целевых трансфертов из Национального фонда

Анализ целей, на которые выделялись средства Фонда в виде целевых трансфертов, является важным условием для понимания данного инструмента.

Кейс №1: Выделение из Национального Фонда средств в 2009 году для преодоления последствий мирового кризиса 2007-2008 годов

В целях реализации мероприятий антикризисного плана правительства было принято решение о выделении из Фонда 1,196 млрд тенге (около 10 млрд долл США или 35% от активов Фонда на момент принятия решения) для перечисления на специальные счета АО «ФНБ «СамрукКазына», АО «Банк Развития Казахстана» и АО «НХ «КазАгро» в Национальном Банке РК.

Данные средства были распределены по следующим направлениям:

- 1) 332 млрд тенге – на капитализацию коммерческих банков;
- 2) 290 млрд тенге – на решение проблем на рынке недвижимости, связанных с незавершенным строительством;
- 3) 190 млрд тенге – на реализацию инновационных, индустриальных и инфраструктурных проектов;
- 4) 144 млрд тенге – на кредитование проектов реального сектора экономики;
- 5) 120 млрд тенге – некоммерческим банкам на поддержку малого и среднего бизнеса;
- 6) 120 млрд тенге – на поддержку агропромышленного комплекса.

Не все средства были использованы для финансирования неотложных мер по преодолению кризиса. Так, из 190 млрд тенге, выделенных на реализацию инновационных, индустриальных и инфраструктурных проектов, 115 млрд тенге (60%) были направлены на строительство горнолыжного курорта «Шымбулак» для проведения зимних азиатских олимпийских игр.²¹

Более 60% средств, направленных на капитализацию коммерческих банков (212 млрд тенге или 1,4 млрд долл США), было выделено для спасения одного банка (БТА). Несмотря на докапитализацию, в 2012 году данный банк снова допустил дефолт по обязательствам. В 2014 году банк был продан за 160 млрд тенге (0,9 млрд долл США) в рассрочку.²²

Часть средств из 70 млрд тенге, направленных на прямое финансирование проектов, была направлена на строительство железнодорожных линий (Хоргос - Жетыген и Узень - граница Туркменистана) через финансирование государственной компании «Казакстан Темир Жолы».

Как видно из кейса №1, банковский сектор получил практически половину всех средств целевого трансферта из Фонда. Тем не менее доля «плохих» кредитов (с просроченной задолженностью свыше 90 дней) в портфелях банков осталась высокой (31,4% по итогам 2013 года). Данное обстоятельство не позволяет банковскому сектору начать кредитование экономики в необходимом объеме. Так, объем выданных кредитов в % к ВВП снизился с 44,9% в 2009 году до 33,1% в 2013 году.²³

21 Национальный Фонд Республики Казахстан: инвестиции в устойчивое развитие. Баян Шапагатова. Фонд Сорос-Казахстан. 2011.

22 <http://tengrinews.kz/money/kazkom-i-kenes-rakishev-zavershili-sdelku-po-pokupke-aktsiy-bta-258151/>

23 Официальный сайт Национального банка Республики Казахстан, <http://nationalbank.kz/?docid=342&switch=russian>

На совещании, посвященном итогам 2012 года и задачам по реализации стратегии «Казахстан-2050», президент заявил следующее: «Деньги Национального фонда просить и расходовать легко. Деньги, которые были выделены - 10 миллиардов на тот кризис, до сих пор их не видели, исчезли, нет возврата. Все говорили, что будут возвращены. Деньги фонда - это деньги тогда, когда нам будет тяжело, сохранить социальное самочувствие людей и не снизить экономику. Мы будем использовать их для развития, может быть, и для банков».

Кейс №2: Выделение из Национального Фонда средств в 2014 году для поддержки малого и среднего бизнеса

После девальвации национальной валюты в феврале 2014 года было принято решение о выделении 1 трлн тенге (около 5,5 млрд долл США или 8% от активов Фонда на момент принятия решения) из Фонда для поддержки малого и среднего бизнеса.

Данный кейс является первым случаем, когда решение о выделении средств Фонда было принято в условиях отсутствия внешних шоков (цена на нефть была стабильно высокой, на уровне более 100 долл США за баррель).

По поручению президента, из Фонда в 2014 году был выделен 1 трлн тенге двумя траншами.

Первый транш в 500 млрд тенге выделен на следующие цели:

- 1) 250 млрд тенге – на решение проблемных кредитов;
- 2) 150 млрд тенге – на проекты индустриализации и инфраструктуру для нее;
- 3) 100 млрд тенге – на поддержку и развитие малого и среднего бизнеса²⁴.

Второй транш в размере 500 млрд тенге выделен на следующие цели:

- 1) 100 млрд тенге – на льготное кредитование малого и среднего бизнеса, а также крупного предпринимательства;
- 2) 250 млрд тенге – дополнительная капитализация Фонда проблемных кредитов для оздоровления банковского сектора и выкупа «плохих» кредитов;
- 3) 81 млрд тенге – на завершение строительства первого комплекса «сухого порта», инфраструктуру специальных экономических зон «Хоргос - Восточные ворота» и «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» в Атырау и Таразе;
- 4) 40 млрд тенге – для кредитования строительства комплекса ЭКСПО-2017 (дополнительно ранее направленным 25 млрд тенге);
- 5) 29 млрд тенге – на строительство нового терминала и реконструкцию взлетно-посадочной полосы аэропорта г.Астана.

Механизм. Фонд приобрел облигации национального холдинга «Байтерек», номинированные в национальной валюте (под 0,1% годовых на 20 лет). Холдинг передаст средства своему дочернему предприятию – фонду развития предпринимательства «Даму» в виде кредита под 0,15% годовых. «Даму» разместит эти деньги в банках второго уровня по ставке не более 2%. Банки предоставят данные средства в виде кредитов предприятиям малого и среднего бизнеса, реализующим проекты в обрабатывающей промышленности (под 6% годовых в национальной валюте на 10 лет). Половина всех средств должна пойти на рефинансирование действующих кредитов. Размер кредита на одно предприятие не должен превышать 1,87 млрд тенге (10 млн долл США)²⁵.

24 <http://panoramakz.com/archiv/2014/14.htm>

25 http://forbes.kz/finances/finance/dengi_iz_natsfonda_poydut_na_avos

Целевой трансферт 2014 года, описанный в кейсе №2, так же, как и предыдущий целевой трансферт, описанный в кейсе №1, в основном направлен на оздоровление банковского сектора. Так, 70% средств, выделенных в виде целевых трансфертов в 2014 году, направлены на финансирование банковской активности и расчистку кредитного портфеля. Тем не менее доля «плохих» кредитов (с просроченной задолженностью свыше 90 дней) в портфелях банков остается высокой (31% по итогам 2014 года), что отражается на недостаточном объеме выданных кредитов (по расчетам, 34% к ВВП по итогам 2014 года).²⁶

Данный целевой трансферт так же, как и предыдущий, не предусматривает прямых инвестиций в развитие человеческого капитала через финансирование образования и здравоохранения, а направлен на поддержание текущего уровня экономической активности и занятости населения.

Кейс №3: Выделение из Национального Фонда средств в 2014 году на реализацию программы «Нурлы жол – путь в будущее»

В ноябре 2014 года в связи с ухудшением прогнозов роста экономики России, а также с низкими темпами роста экономики Казахстана за 3 квартала 2014 года (рост на 4% вместо запланированных Министерством национальной экономики 6%) было принято решение о досрочном выделении второго транша в 500 млрд тенге до конца 2014 года, который ранее планировалось выделить в 2015 году (см. кейс №2). Дополнительно было принято решение о выделении целевых трансфертов из Фонда в размере 9 млрд долл США в течение 2015-2017 годов (по 3 млрд долл США ежегодно). Цели использования данных трансфертов не были детально озвучены, однако предполагается, что часть из них будет направлена на реализацию Плана инфраструктурного развития (ПИР) на 2015-2019 годы (совпадает по времени со второй пятилеткой реализации ПФИИР).

Ожидается, что общий инвестиционный портфель ПИР на 2015-2019 годы составит 6 триллионов тенге, в том числе доля государства – 15% или 900 млрд тенге за 5 лет. Таким образом, в среднем ежегодно на ПИР из государственного бюджета будет выделяться не менее 180 млрд тенге (1 млрд долл США). Представляется, что данные расходы планируется финансировать за счет целевых трансфертов из Фонда.

В рамках ПИР средства будут направлены на строительство автодорог, высоковольтных линий электропередач, жилищной инфраструктуры, модернизации систем тепло- и водоснабжения. Также в рамках программы планируется в 2015-2017 годах выделить средства на строительство и развитие школ (70 млрд тенге), детских садов (20 млрд тенге) и ВУЗов (10 млрд тенге).²⁷

Основной целью трансферта, описанного в кейсе №3, является компенсация частных инвестиций в экономике для поддержания экономического роста и создание большого количества низкоквалифицированных рабочих мест (через строительство объектов инфраструктуры).

Сумма целевых трансфертов из Фонда в 2015-2017 годах составит 9 млрд долл США, из которых 3 млрд долл США предположительно будут направлены на финансирование ПИР. В то же время остается неясным, на какие цели будут расходоваться оставшиеся средства, выделенные из Фонда.

²⁶ Официальный сайт Национального банка Республики Казахстан, <http://nationalbank.kz/?docid=342&switch=russian>

²⁷ Официальный сайт Президента Республики Казахстан, http://akorda.kz/ru/page/page_218341_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstanu-11-noyabrya-2014-g

Основным отличием целевого трансферта, описанного в кейсе №3, является отсутствие планов по финансированию банковского сектора. Тем не менее в случае сохранения проблемы значительного объема невозвратных кредитов в портфеле коммерческих банков высока вероятность, что часть данного целевого трансферта также будет направлена на финансирование банковской деятельности.

Расходы целевого трансферта в рамках ПИР в 2015-2017 годах так же, как и предыдущие целевые трансферты, описанные в других кейсах, нельзя отнести к прямым инвестициям в развитие человеческого капитала. Так, на финансирование объектов образования планируется направить 100 млрд тенге (менее 10% от общего объема трансферта или менее 20% от средств, запланированных для финансирования ПИР).

Казахстан является страной со средним уровнем доходов, тем не менее уровень финансирования здравоохранения, образования и научных исследований (в процентах к ВВП) все еще остается на уровне стран с низким уровнем доходов. Данное обстоятельство является важнейшим препятствием для построения «экономики знаний» и преодоления «ловушки стран со средним уровнем дохода».

2.1.3 Прогноз последствий проводимой политики

Для оценки возможных последствий проводимой политики важным является моделирование поступлений в Фонд. Для этого будет использована методика эконометрического моделирования и, в частности, построение однофакторной регрессионной модели на основе временных рядов.

Описание эконометрической модели. Объясняемая переменная (Y) – ежегодные поступления в Фонд в млрд долл США. В качестве объясняющей переменной (X) выбрана цена на нефть (в долл США за баррель нефти марки Brent), так как практически весь объем поступлений в Фонд формируется из налоговых отчислений нефтедобывающих компаний. Прогнозируемый период – 2015-2020 годы, на основе исторических данных за 2001-2014 годы.

$$Y = -8.30623046057719 + 0.282433327444668 * X$$

В построенной модели цена на нефть описывает 86% (adjusted R-square) динамики поступлений в Фонд, что свидетельствует о статистической значимости модели. Более подробная информация о характеристиках модели приведена в Приложении 1.

Интерпретация результатов моделирования:

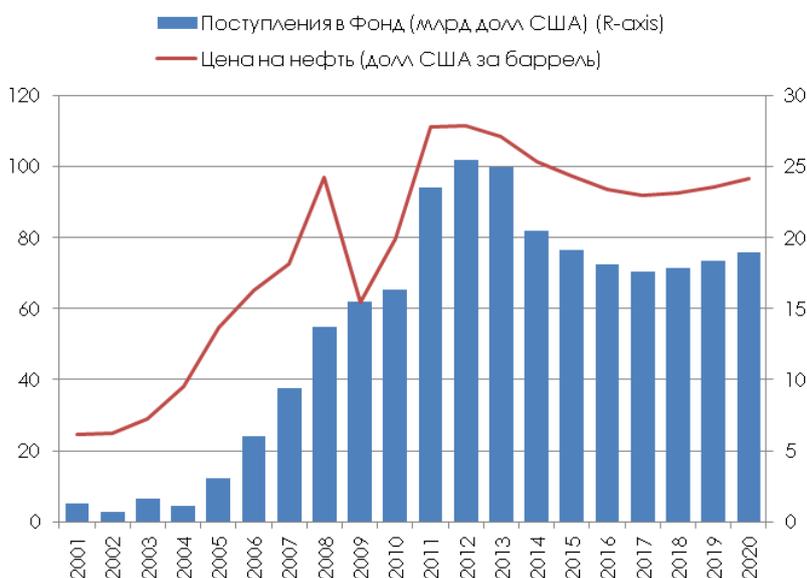
- Изменение цены на нефть на 1 долл США ведет к росту поступлений в Фонд в размере 282 млн долл США.
- Поступления в Фонд являются положительными при цене на нефть, равной или большей 30 долл США за баррель.

Прогноз поступлений в Фонд построен для двух сценариев:

- сценарий высоких цен на нефть – средняя цена в 2015-2020гг. составит 94 долл США за 1 баррель нефти марки Brent;
- сценарий низких цен на нефть – средняя цена в 2015-2020гг. составит 66 долл США за 1 баррель нефти марки Brent.

Результаты прогнозирования для Сценария 1 (высокие цены на нефть) показывают, что ежегодные поступления в 2015-2020 годах в среднем составят 18,3 млрд долл США.

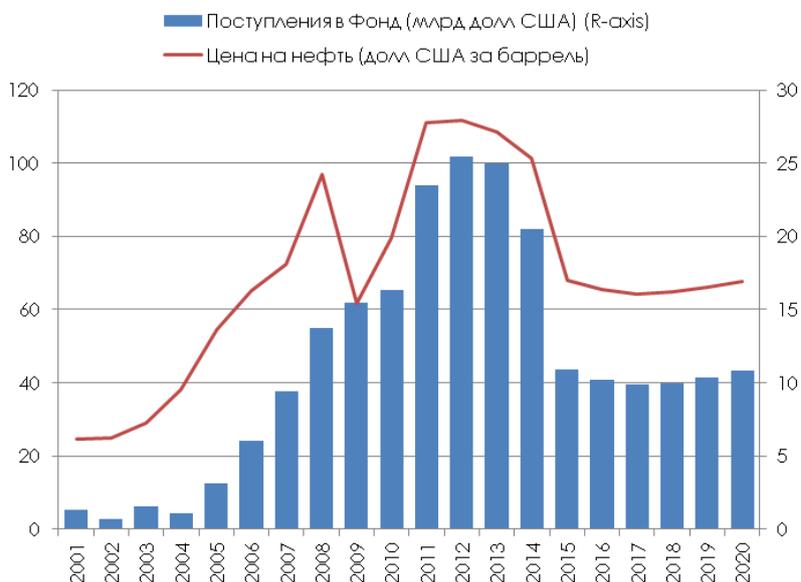
Рисунок 3. Прогноз поступлений в Фонд для сценария высоких цен на нефть



Источник: расчеты на основе данных Министерства Финансов РК и EIA

Результаты прогнозирования для Сценария 2 (низкие цены на нефть) показывают, что ежегодные поступления в 2015-2020 годах в среднем составят 10,4 млрд долл США.

Рисунок 4. Прогноз поступлений в Фонд для сценария низких цен на нефть



Источник: расчеты на основе данных Министерства Финансов РК и EIA

Другой важной задачей является оценка возможных последствий проводимой политики для размеров активов Фонда. Для этого будет использована методика построения финансовой модели.

Описание финансовой модели. В качестве прогноза поступлений в Фонд использованы результаты эконометрического моделирования и составленный на их

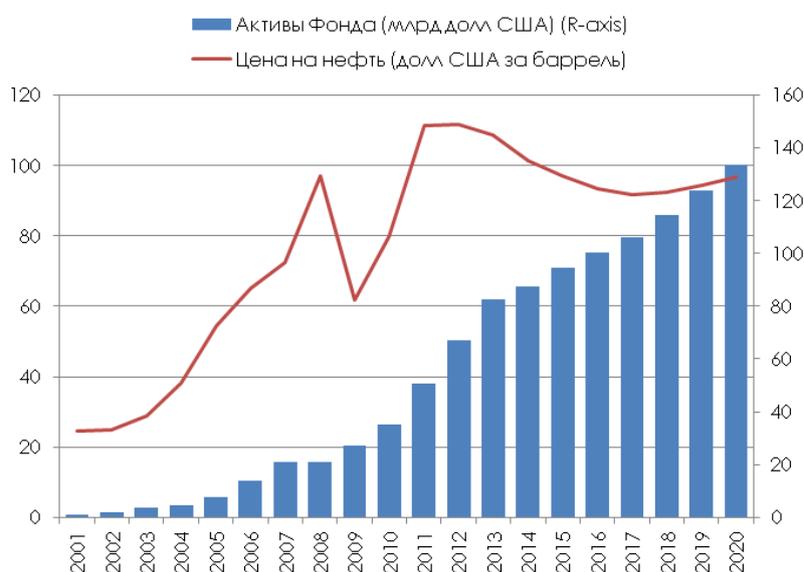
основе прогноз для двух сценариев. Ежегодный объем гарантированных трансфертов задан на максимальном уровне, предусмотренном действующим законодательством (9,2 млрд долл США). Целевые трансферты заданы в размере 3 млрд долл США ежегодно для 2015-2017 годов (в соответствии с государственной программой «Нурлы Жол»). Предполагается, что в 2018-2020 годах целевых трансфертов из Фонда выделяться не будет. Инвестиционный доход и расходы на обслуживание фонда в данной модели не учитываются по причине незначительного размера и отсутствия информации об инвестиционном портфеле Фонда.

$$Y = X - ZG - ZA$$

где Y – изменение активов Фонда за год, X – поступления в Фонд, ZG – гарантированные трансферты из Фонда и ZA – целевые трансферты из Фонда.

Результаты прогнозирования для Сценария 1 (высокие цены на нефть) показывают, что активы Фонда в 2015-2020 годах в среднем будут ежегодно расти на 7,6 млрд долл США. Общие активы Фонда в 2020 году достигнут 133,5 млрд долл США.

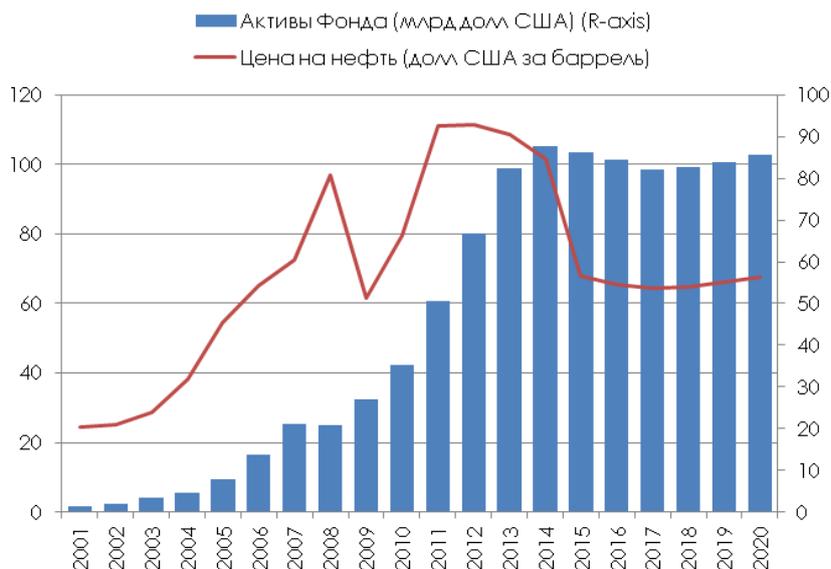
Рисунок 5. Прогноз активов Фонда для сценария высоких цен на нефть



Источник: расчеты на основе данных Национального Банка РК и EIA

Результаты прогнозирования для Сценария 2 (низкие цены на нефть) показывают, что активы Фонда в 2015-2020 годах в среднем будут ежегодно снижаться на 0,3 млрд долл США. Общие активы Фонда в 2020 году составят 85,6 млрд долл США.

Рисунок 6. Прогноз активов Фонда для сценария низких цен на нефть



Источник: расчеты на основе данных Национального Банка РК и EIA

Таким образом, в зависимости от цены на нефть ежегодные поступления в Фонд могут составить от 10,4 млрд долл США до 18,3 млрд долл США. Соответственно, активы Фонда могут варьироваться в пределах от 85,6 млрд долл США до 133,5 млрд долл США в 2020 году.

2.2 Проблема в рамках текущей политики

Проблема №1. Неэффективность действующих законодательных норм

Недостаточно эффективное использование целевого трансферта из Фонда в размере 10 млрд долл США, выделенного в 2009 году, послужило основанием для внесения изменений в механизм использования средств Фонда. Так, принятая в 2010 году Концепция предусматривает новый подход к использованию средств Фонда и исключает возможность привлечения облигационных займов из Фонда квазигосударственным сектором. При этом для обеспечения прозрачности использования выделяемых средств целевые трансферты из Фонда должны проходить через республиканский бюджет.²⁸

В рамках повышения бюджетной дисциплины и предотвращения замещения средств Фонда правительственным заимствованием Концепцией введены следующие ограничения:

- ежегодные расходы на обслуживание правительственного долга не должны превышать ежегодный условный фиксированный инвестиционный доход Фонда в 4,5%;
- расходы на обслуживание и погашение правительственного долга не должны превышать 15% от доходов республиканского бюджета, включая трансферты из Фонда.

Тем не менее данные ограничения не влияют на размер и частоту формирования целевых трансфертов.

28 Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962.

Также для недопущения повторения ситуации 2009 года в Концепции введен запрет на финансирование приобретения казахстанских ценных бумаг субъектов государственного, квазигосударственного и частного секторов, покупка пакетов акций, долей участия казахстанских компаний, фондирование банков второго уровня, кредитование юридических и физических лиц, использование активов в качестве обеспечения исполнения обязательств. Однако при этом данный запрет не распространяется на средства, выделенные в виде целевых трансфертов из Фонда в республиканский бюджет на цели, определяемые президентом.

Данное положение использовано при выделении целевого трансферта из Фонда в 2014 году, который в основном был направлен на фондирование коммерческих банков и кредитование юридических лиц.

Проблема №2. Контроль за использованием средств Фонда

На данный момент проблема недостаточного контроля за использованием средств Фонда остается актуальной. Все средства, выделяемые из Фонда, проходят через республиканский бюджет и становятся объектом контроля со стороны Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Тем не менее полномочия Счетного комитета не являются достаточными для обеспечения полноценного контроля за использованием средств Фонда.

Так, на встрече с экспертами Всемирного банка в рамках проекта «Дальнейшее совершенствование системы управления Национальным фондом Республики Казахстан и выработка эффективных подходов к его функционированию» председатель Счетного комитета Омархан Оксикбаев сообщил: «Счетному комитету будут делегированы полномочия по проведению контроля за формированием и эффективным управлением средствами Национального фонда. Данная норма содержится в проекте закона по внесению изменений в Бюджетный кодекс. После его принятия эта функция будет реализована полноценно. В настоящее время мы уже планируем проведение контрольных мероприятий. Нас интересуют вопросы по структуре распределения средств Нацфонда. Счетный комитет намерен проанализировать доходность активов Национального фонда».²⁹

В результате с 1 января 2010 года в Бюджетный кодекс были внесены следующие изменения (в соответствии с Законом РК от 02.04.2010г. № 263-IV) – статья 141 «Компетенция Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета» дополнена подпунктом 11-1 в следующей редакции: «осуществляет контроль за использованием средств Национального фонда Республики Казахстан». Тем не менее данная редакция отличается от той, которую озвучил председатель Счетного Комитета, и не дает возможности для полноценного контроля за «формированием и эффективным управлением средствами Национального фонда», а только за его фактическим использованием.

При этом возможности Счетного комитета по независимому контролю за правомочностью использования средств Фонда остаются ограниченными. Так, согласно пункту 12 указанной статьи, Счетный комитет «осуществляет контроль на соответствие использования активов Национального Банка Республики Казахстан законодательству Республики Казахстан только с согласия или по поручению Президента Республики Казахстан».³⁰

29 Национальный Фонд Республики Казахстан: инвестиции в устойчивое развитие. Баян Шапагатова. Фонд Сорос-Казахстан. 2011. с.31.

30 Бюджетный Кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.04.2013 г.)

Международная практика обеспечения контроля за деятельностью фондов благосостояния основывается на «Принципах Сантьяго» (общепринятые принципы и практики управления фондами национального благосостояния). Данный документ является основным рекомендательным документом, опубликованным в 2008 году Международной рабочей группой по суверенным фондам накопления богатства (The International Working Group of Sovereign Wealth Funds).³¹ Членами данной рабочей группы являются 26 государств – из стран бывшего СССР в группу входят Россия и Азербайджан.³² Казахстан не является членом данной профильной группы. Как результат, действующее законодательство, регулирующее деятельность Фонда, противоречит «Принципам Сантьяго». Так, отсутствие четких критериев для целевых трансфертов из Фонда противоречит следующим принципам:

«4. Должны быть ясно и публично раскрыты политики, правила, процедуры или механизмы в отношении к общему подходу ФНБ к финансированию, изъятиям (трансфертам) и расходным операциям.

*4.2 Общие подходы к изъятиям (трансфертам) из ФНБ и расходам от имени правительства должны быть преданы гласности».*³³

Проблема №3. Использование видов нормативно-правовых актов

С момента создания Фонда и на протяжении всей его деятельности все основные вопросы его создания и деятельности определялись не законами, а актами президента и подотчетных ему исполнительных органов. Таким образом, президент имеет практически неограниченные возможности по распоряжению средствами Фонда (вплоть до его упразднения) без необходимости согласования с другими органами власти и представителями общества. Важно отметить, что большие и практически неограниченные возможности для политического вмешательства в деятельность Фонда со стороны президента обусловлены отсутствием контроля за деятельностью Фонда со стороны парламента и общественности и являются фактором риска нецелевого использования средств Фонда.³⁴

Для сравнения, деятельность Государственного нефтяного фонда Норвегии и управление его активами (до его преобразования в часть Государственного пенсионного фонда в 2006 году) регулировалось рядом нормативных актов и правил. Основные из них – Закон «О Государственном Нефтяном фонде», определяющий цели Фонда и основу для разработки дальнейших руководств по его управлению (1990 года), и Постановление об управлении Нефтяным фондом, осуществляемом Государственным банком Норвегии (1997 года).

Объективная реальность экономического и политического развития Казахстана на текущем этапе обуславливает низкую вероятность изменения вышеуказанного порядка вещей в краткосрочной перспективе и делает нецелесообразными попытки изменения основных положений формирования и использования средств Фонда. Более реалистичной и продуктивной представляется концентрация усилий на внесении изменений в действующее законодательство в части уточнения критериев для выделения целевых трансфертов из Фонда. Целевые трансферты остаются последней возможностью для использования средств Фонда на решение текущих экономических и социальных проблем и являются препятствием для повышения эффективности экономической политики.

31 <http://www.iwg-swf.org/index.htm>

32 Австралия, Азербайджан, Бахрейн, Ботсвана, Канада, Чили, Китай, Экваториальная Гвинея, Иран, Ирландия, Южная Корея, Кувейт, Ливия, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Катар, Россия, Сингапур, Тимор-Лешти, Тринидад и Тобаго, ОАЭ, США.

33 Sovereign Wealth Funds. Generally Accepted Principles and Practices ("Santiago Principles"), p7.

34 Проблемы и перспективы Национального фонда Республики Казахстан. Материалы исследования/Под редакцией С.М. Злотникова – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004. -128 с.

Проблема №4. Институционализация деятельности Фонда

Совет по управлению Национальным Фондом при президенте. В 2004 году был образован Совет по управлению Национальным Фондом при президенте (далее – Совет), который состоит из 10 высших чиновников, включая президента, возглавляющего Совет. Функциями Совета являются выработка предложений по повышению эффективности формирования и использования Фонда, рассмотрение и выработка предложений по объемам и направлениям использования Фонда, а также по перечню разрешенных финансовых активов и иного имущества (за исключением нематериальных активов) для размещения средств Фонда.³⁵

Комиссия по контролю за расходованием средств, выделенных из Фонда. В 2014 году президент РК создал Комиссию по контролю за расходованием средств, выделенных из Фонда (далее – Комиссия), председателем которой назначил председателя Национального Банка (с согласия Сената парламента). В состав Комиссии вошло 8 высших чиновников, курирующих экономические и правоохранительные направления, по 2 депутата от Сената и Мажилиса парламента, 2 представителя общественных организаций (Национальная палата предпринимателей и Ассоциация финансистов Казахстана – организации, защищающие интересы бизнес-сообщества и финансового сектора) и представитель государственного фонда «Самрук-Казына».³⁶ В рамках своей работы Комиссия будет осуществлять контроль за целевым, законным и эффективным использованием средств, выделенных из Фонда, а также аудирование финансовой части инфраструктурных и промышленных проектов, финансируемых за счет средств Фонда. Вместе с тем в составе Комиссии отсутствуют представители неправительственного сектора, представляющие интересы широких слоев населения.

Попечительский совет Национального Фонда. В 2000 году во время прямого телеэфира на ведущем республиканском канале «Хабар» президент заявил: «Мы создадим специальный попечительский совет, куда войдут не только члены правительства, депутаты, но, может быть, и представители каких-то общественных движений. И каждый год поступление и расходование денег будет докладываться в парламенте. Народ будет знать об этом! Никто никуда ни одной копейки, кроме фиксированного строительства объектов и государственной казны, не денет. Я лично даю такую гарантию!».³⁷ Наиболее близким по функциям органом к заявленному попечительскому совету является Комиссия по контролю за расходованием средств, выделенных из Фонда, созданная в 2014 году.

Таким образом, создание органа по контролю за расходованием средств, выделенных из Фонда, заняло 14 лет. При этом практика ежегодного доклада и обсуждения о поступлении и расходовании средств Фонда в парламенте до сих пор отсутствует. Оценка эффективности работы Комиссии пока представляется преждевременной и не является частью данного исследования.

2.3 Варианты решения проблемы

Для выработки вариантов решения проблемы необходимо провести анализ международного опыта по механизмам использования средств аналогичных фондов в разных странах.

35 Указ Президента Республики Казахстан от 28 декабря 2004 года № 1509 «О некоторых вопросах Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан».

36 Указ Президента от 18.04.2014г. № 281 «О Комиссии по контролю за расходованием средств, выделенных из Национального фонда Республики Казахстан».

37 <http://newsite.kazpravda.kz/print/1002080920>

Аляска. Средства сберегательного фонда находятся в доверительном управлении губернатора, а также у законодательной власти общественной Корпорации Постоянного фонда Аляски (Alaska Permanent Fund Corporation) и инвестируются в портфель из бумаг с фиксированным доходом и акций. Контроль над стабилизационным фондом (Резервный Фонд Конституционного бюджета) осуществляет конгресс штата. Средства вкладываются в основном вне Аляски, включая зарубежные инвестиции. Комбинация двух фондов позволяет выполнять сберегательную и стабилизационную функции. Основная сумма поддерживается на постоянном уровне с учетом инфляции, оставшаяся часть инвестиционных доходов распределяется среди населения. Основная сумма фонда инвестируется постоянно и не может быть использована без внесения поправки в Конституцию штата на референдуме.

Норвегия. Ежегодные трансферты в бюджет (на конец года) выделяются на покрытие ненефтяного дефицита (за исключением нефтяной отрасли) с одобрения парламента. Согласно законодательству, правительство имеет право запросить разрешение у парламента на использование средств как для краткосрочных целей (для компенсации падения доходов бюджета), так и для долгосрочного межпоколенческого выравнивания объема доходов бюджета по мере снижения объемов производства нефти и роста социальных расходов. При этом размер таких трансфертов в бюджет ограничен и может быть выдан только из суммы инвестиционного дохода (активы фонда не могут быть использованы в виде трансфертов в бюджет).

Венесуэла. Основные каналы использования активов фонда – трансферты в бюджет, основанные на базовых значениях, также имеют место произвольные трансферты. Изъятия изначально привязывались к выплате долга и капитальным расходам. После 1999 года эти изъятия привязаны к социальным и инвестиционным расходам и выплатам долга. Баланс фонда на конец фискального года не должен быть меньше 1/3 баланса предыдущего года. Отрицательной стороной функционирования фонда является зависимость доходов фонда от базовых значений, основанных на среднем уровне цен на нефть; несвоевременное использование активов фонда путем вложения накопленных средств в крупные проекты, что привело к невозможности возврата в период кризиса.

Чили. Основные каналы изъятия и расходования средств Фонда – трансферты в бюджет (и внебюджетное кредитование) – основаны на произвольной базовой цене, определяемой правительством. Использование средств фонда разрешено правительству в случае, если фактическая текущая цена находится ниже базовой. Объем средств, который правительство может изъять из фонда, рассчитывается по формуле, до полного использования ресурсов фонда. Принципы накопления и использования средств фонда направлены на независимость от влияния политических сил и лобби, тем не менее в конце 1980-х годов средства фонда использовались для выплаты внешнего долга и субсидирования внутренних цен на бензин.

Как показывает мировой опыт, наиболее успешные фонды существуют в странах, где разработаны системы распределения функций контроля за деятельностью фондов, и решения о внеочередных или экстренных изъятиях из фонда требуют участия законодательного органа.

Исходя из вышеизложенного, существует несколько вариантов решения проблемы выделения средств Национального Фонда в виде целевых трансфертов.

Первое решение – сохранение статуса-кво, отсутствие внесения каких-либо изменений в действующий порядок деятельности Фонда. Относительным плюсом данного решения является предсказуемость последствий при сохранении текущего положения. Минусами является то, что при сохранении текущей ситуации возрастает риск неэффективного и чрезмерного использования средств Фонда и, как результат, снижение его размера.

Второе решение – исключение из норм действующего законодательства положения о целевых трансфертах. В таком случае средства Фонда можно будет направлять лишь на две цели – гарантированные трансферты в бюджет и на покрытие расходов, связанных с управлением Фондом. Плюсом данного решения является возможность более точно прогнозировать рост активов Фонда и повышение контроля за его расходованием. Минусом является снижение гибкости для экономической политики при необходимости срочного заимствования денежных средств и, соответственно, низкая вероятность принятия такого решения в текущей ситуации.

Третьим решением является внесение уточняющих изменений в нормы действующего законодательства касательно более четкого (исчерпывающего) определения целей, на которые могут быть выделены целевые трансферты из Фонда. Плюсами данного решения является повышение контроля за расходованием средств Фонда и снижение негативного влияния Фонда как источника «морального риска» для правительства, что должно положительно отразиться на эффективности проводимой экономической политики. В данном случае желательно, чтобы список целей, на которые могут быть выделены целевые трансферты, был закреплен в Законе «О Национальном Фонде РК» и изменения в него были возможны только при участии парламента. Минусом данного решения является снижение гибкости для принятия оперативных решений по выделению денежных средств из Фонда при проведении экономической политики.

3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Таким образом, основной рекомендацией по результатам данного исследования является необходимость более четкого определения целей, на которые могут быть выделены целевые трансферты из Фонда.

Для того чтобы данная норма была достаточно эффективной, необходимо, чтобы основные принципы формирования, использования и контроля деятельности Фонда были закреплены в отдельном Законе «О Национальном Фонде РК». Данный закон должен включать полный и исчерпывающий список целей, на которые могут быть выделены целевые трансферты из Фонда. На основании положений данного Закона, каждый случай выделения средств из Фонда в виде целевых трансфертов должен быть принят в виде отдельного Закона.

Можно предположить, что эффективность созданной в 2014 году Комиссии по контролю за расходованием средств, выделенных из Национального Фонда, в нынешнем ее виде будет недостаточно высокой, так как все участники Комиссии являются заинтересованными участниками процесса и имеют конфликт интересов. Так, парламент утверждает Закон «О гарантированном трансферте» и Закон «О республиканском бюджете», Национальный банк выделяет средства, профильные министерства, финансовый и бизнес-секторы участвуют в освоении выделенных средств.

Другим важным аспектом повышения качества и прозрачности работы Фонда является институционализация его деятельности и создание отдельного юридического лица. При этом должна быть внедрена практика ежегодного доклада и обсуждения о размере поступлений, расходовании средств Фонда и его инвестиционной доходности в парламенте, а также ежегодный независимый внешний аудит и публикация его результатов.

В рамках международного сотрудничества Казахстан должен стать полноценным членом международной организации «Принципы Сантьяго» и повысить прозрачность и подотчетность работы Фонда в соответствии с рекомендациями данной организации.

Рекомендуется при формулировании задач Фонда использовать сценарный подход с учетом прогнозируемой цены на нефть, размера ежегодных изъятий из Фонда и его инвестиционной доходности. Определение задачи в виде конкретной цифры (например, 180 млрд долл США или 32% к ВВП к 2020 году) без учета указанных ключевых показателей представляется малоэффективным.

Рассматривая вопрос сохранности и дальнейшего роста размера Фонда в более широком контексте, необходимо учитывать, что при экономической политике, направленной на достижение определенных показателей ежегодного экономического роста, всегда будет сохраняться риск привлечения средств Фонда для выполнения краткосрочного плана роста экономики. В связи с этим представляется важным изменить фокус экономической политики с экономического роста на обеспечение устойчивости экономической системы за счет сокращения ненефтяного дефицита бюджета (дефицита бюджета без учета доходов от нефтяного сектора).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Эконометрическая модель прогноза поступлений в Национальный Фонд до 2020 года

<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0.9347
R Square	0.8736
Adjusted R Square	0.8621
Standard Error	3.4944
Observations	13

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	928.1638	928.1638	76.0136	1
Residual	11	134.3155	12.2105		11
Total	12	1062.4793			12

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>
Intercept	-8.3062	2.5707	-3.2311	0.0080
Oil price	0.2824	0.0324	8.7186	0.000003

RESIDUAL OUTPUT

<i>Observation</i>	<i>Predicted 1.31929937161575</i>	<i>Residuals</i>
1	-1.2482	1.9546
2	-0.1580	1.7403
3	2.4997	-1.4284
4	7.1062	-4.0134
5	10.0971	-4.0445
6	12.1532	-2.7206
7	19.0729	-5.3680
8	9.1312	6.3199
9	14.1783	2.1563
10	23.1173	0.3870
11	23.2218	2.2783
12	22.3547	2.6066
13	20.3608	0.1320

Приложение 2. Финансовая модель прогноза активов Национального Фонда до 2020 года

	2001 - 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015- 2020
Сценарий 1: Оптимистичный (в млрд долл США)								
Цена на нефть (долл США)*	70	97	93	92	92	94	97	94.3
Поступления	163.2	19.1	18.1	17.6	17.8	18.3	19.0	110.0
Гарантированные трансферты	62.5	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	55.2
Целевые трансферты	13.1	3.0	3.0	3.0	0.0	0.0	0.0	9.0
Прирост активов	87.7	6.9	5.9	5.4	8.6	9.1	9.8	45.8
Активы Фонда	101.5	94.6	100.5	105.9	114.5	123.7	133.5	672.7
Сценарий 2: Базовый (в млрд долл США)								
Цена на нефть (долл США)**	70	68	65	64	65	66	68	66.1
Поступления	163.2	10.9	10.2	9.9	10.0	10.4	10.8	62.2
Гарантированные трансферты	62.5	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	55.2
Целевые трансферты	13.1	3.0	3.0	3.0	0.0	0.0	0.0	9.0
Прирост активов	87.7	-1.3	-2.0	-2.3	0.8	1.2	1.6	-2.0
Активы Фонда	101.5	86.4	84.4	82.1	82.9	84.0	85.6	505.4

* прогноз US Energy Information Administration (апрель, 2014)³⁸

** скорректированный прогноз US Energy Information Administration на 2015 год (декабрь, 2014) и прогноз автора на 2016-2020гг (пересчет прогноза EIA пропорционально снижению прогноза на 2015 год)³⁹

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

Литература

1. Rent Seeking and the Resource Curse. Robert T. Deacon and Ashwin Rode. September 26, 2012.
2. Yelena Kalyuzhnova. Overcoming the Curse of Hydrocarbon: Goals and Governance in the Oil Funds of Kazakhstan and Azerbaijan. *Comparative Economic Studies*, 2006, 48, (583–613).
3. Р.Стейнер, М.Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана». *Policy Studies*. №4(9), 2005.
4. Проблемы и перспективы Национального фонда Республики Казахстан. Материалы исследования/Под редакцией С.М. Злотникова – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004. -128 с.
5. Управление нефтяными доходами: Концепция Национального фонда. Меруерт Махмутова. Фонд Сорос-Казахстан, Программа Kazakhstan Revenue Watch, 2008. с.15.
6. Национальный Фонд Республики Казахстан: инвестиции в устойчивое развитие. Баян Шапагатов. Фонд Сорос-Казахстан. 2011.
7. Национальный Фонд Республики Казахстан: инвестиции в устойчивое развитие. Баян Шапагатов. Фонд Сорос-Казахстан. 2011. с.31.
8. Sovereign Wealth Funds. Generally Accepted Principles and Practices ("Santiago Principles"), p.7. International Working Group of Sovereign Wealth Funds. October, 2008.
9. Проблемы и перспективы Национального фонда Республики Казахстан. Материалы исследования/Под редакцией С.М. Злотникова – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004. -128 с.
10. Касымхан Каппаров. «Национальный фонд: как избавиться от привычки разбивать «копилку»?», 24.11.2014, http://vlst.kz/article/nacionalnyj_fond_kak_izbavitsja_of_privychki_razbivat_kopilku-8523.html

Нормативно-правовые акты

1. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.04.2013 г.).
2. Указ Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 года №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан».

3. Указ Президента РК «О некоторых вопросах Национального Фонда Республики Казахстан» от 29 января 2001 года №543.

4. Указ Президента Республики Казахстан от 28 декабря 2004 года № 1509 «О некоторых вопросах Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан».

5. Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК на среднесрочную перспективу» от 1 сентября 2005 года №1641.

6. Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962.

7. Указ Президента от 18.04.2014г. № 281 «О Комиссии по контролю за расходованием средств, выделенных из Национального фонда Республики Казахстан».

Интернет-ресурсы

1. Официальный сайт Президента Республики Казахстан, <http://akorda.kz/>

2. Официальный сайт Национального банка Республики Казахстан, <http://nationalbank.kz/>

3. Официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан, <http://www.minfin.gov.kz/>

4. Официальный сайт Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан <http://stat.gov.kz/>

5. Официальный сайт Администрации по энергетической информации США <http://www.eia.gov/>

6. Официальный сайт Международной рабочей группы по суверенным фондам накопления богатства <http://www.iwg-swf.org/index.htm>

7. <http://tengrinews.kz/>

8. <http://panoramakz.com/>

9. <http://forbes.kz/>

10. <http://newsite.kazpravda.kz/>