

A. M. АБСАМЕТОВА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СОЗДАНИЯ И ФУКЦИОНИРОВАНИЯ ФОНДОВ РАЗВИТИЯ

Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев подчеркнул, что «создание нефтяного фонда обязательно. При этом ничего нового мы не придумываем. Многие государства, работающие на сырьевых ресурсах, создавали такие фонды. Цены в мире могут меняться, и если сейчас есть сверхдоходы от продажи нефти, то мы должны их откладывать на тот случай, когда подобной конъюнктуры не будет. Государство должно уверенно идти в будущее, а для этого мы должны иметь резервы»¹.

Казахстанская экономика в значительной степени является «сырьевой». Поэтому и для

страны в целом, и для территорий, где в основном добываются и перерабатываются полезные ископаемые, характерны одни и те же проблемы (только, может быть, с несколько иным уклоном), которые сводятся к уменьшению сырьевого фактора в структуре экономики.

Решение этой задачи возможно только на основе развития наукоемких видов деятельности, создающих повышенную добавленную стоимость на товары и услуги. Финансовым источником осуществления такой перестройки (как показывает мировая практика) может служить часть доходов от добычи минерально-сырьевых

¹ Послание Президента Республики народу Казахстана за 2000 год.

ресурсов. Прежде всего, это будут доходы рентного характера (т. е. обусловленные лучшими характеристиками добываемого и поставляемого на рынок сырья).

В США и Канаде соответствующие фонды развития питают экономику штата Аляска и провинции Альберта. В первом случае фонд ориентирован исключительно на портфельные инвестиции (прямые инвестиции на территории штата Аляска запрещены!!!). Во втором случае фонд может рассчитывать и на портфельные, и на прямые инвестиции. Неслучайно поэтому, если размеры фонда штата Аляска устойчиво увеличиваются (в середине 2001 г. его активы превысили 27 млрд дол.), то размер фонда провинции Альберта подвержен значительным колебаниям (очень трудно задачи, нацеленные на сбережение накопленных средств, совместить, точнее, сбалансировать с изменениями структуры экономики)².

Большая часть налоговых доходов и роялти штата Аляска идет в бюджет штата (так называемый Общий фонд) и тратится на государственные расходы, 25–50 процентов выручки от роялти направляется в Перманентный фонд, а 0,5 процента отчисляется в Фонд поддержки государственных школ³.

Полученный за счет нефтяной системы Аляски рентный доход приводит как к позитивным, так и к негативным результатам в области государственной политики. Положительное влияние на жизнь общества оказывают Перманентный фонд штата Аляска (APF) и Конституционный бюджетный резервный фонд.

Перманентный фонд штата Аляска был учрежден в 1976 году избирателями штата. Его главными целями являлись:

создание инвестиционной базы, способной приносить доход в будущем, чтобы, когда доходы от нефти упадут, сохранился источник бюджетного дохода для правительства и будущих поколений Аляски;

законодательно вывести значительную часть поступающих от нефти доходов из-под власти государства с целью не допустить избыточных государственных расходов;

превратить невозобновляемое богатство в возобновляемое.

Главной задачей фонда является «максимизация основного капитала APF путем разумного долгосрочного инвестирования с тем, чтобы капитал приносил доход в интересах всех поколений Аляски»⁴.

В начале нефтяного бума Аляска остро нуждалась в развитии инфраструктуры. Началось финансирование социальных проектов. Однако, как показало время, большая часть расходов на эти проекты была расточительной⁵.

Основной капитал Перманентного фонда защищен поправкой к конституции и не может расходоваться без согласия избирателей. Согласно этой поправке доходы фонда расходуются в двух целях: одна часть тратится на защиту фонда от инфляции, вторая выплачивается каждый год в виде дивидендов всем жителям штата. Ежегодные дивиденды в расчете на жителя выросли с 800 долларов в 1980 году до почти 2000 долларов в 2000 году. Сегодня рыночная стоимость фонда превышает 26 млрд долларов, из которых 20 млрд приходится на основной капитал. При мерно 37 процентов активов фонда вложено в акции отечественных предприятий, 16 процентов – в акции международных компаний, 35 процентов – в отечественные облигации, 2 процента – в зарубежные облигации и 10 процентов – в недвижимость⁶.

Перманентный фонд Аляски сегодня входит в сотню крупнейших инвестиционных фондов мира. Он является одним из крупнейших внутренних кредиторов правительства США в масштабах всей страны. Хотя подобный фонд, базирующийся на нефтяных доходах, существует также и в канадской провинции Альберта (Фонд хранения общественного наследия провинции Альберта также основан в 1976 году), Перманентный фонд Аляски является единственным фондом, выплачивающим дивиденды непосредственно своим жителям. Доходы же Фонда провинции Альберта просто присоединяются к прочим доходам провинции. Обе эти философии распределения доходов имеют свои преимущества и

² Крюков В.А. Жадность «Богов»: кому идут на пользу «фонды развития» – обществу или отдельным гражданам?. 2000.

³ Стейнер Р. Доживем ли до момента, когда жизнь поправит рента? // Российская земля. 2003. № 18.

⁴ Законодательство штата Аляска. 37.13.170, п. 4.

⁵ Там же.

⁶ Стейнер Р. Нефтяная рента: плюсы и минусы опыта Аляски. 2003.

недостатки. Сравнение фондов провинции Альберта и штата Аляска показывает, что, хотя их доходы примерно одинаковы, фонд провинции Альберта не защитил себя от инфляции и его потери были гораздо большими. Поэтому чистые активы фонда провинции Альберта сегодня в три раза меньше, чем активы фонда штата Аляска⁷.

Конституционный бюджетный резервный фонд США был основан в 1990 году по решению избирателей. По закону все платежи, полученные за счет пеней и штрафов, связанных с разрешением споров по поводу налогообложения нефтедобычи и взимания роялти, должны поступать в этот фонд. Каждый год законодательные органы штата направляют средства фонда в операционный бюджет штата (для этого требуются три четверти голосов каждой палаты). Баланс Конституционного бюджетного резервного фонда сегодня составляет 3 млрд долларов. Это свидетельствует о том, что при взимании платежей с нефтяных компаний важно иметь в государстве эффективные механизмы обеспечения общественного согласия, создать которые чрезвычайно сложно.

Нефть является самым крупным источником консолидированного дохода штата Аляска (78% в 2000 финансовом году). Приведем простой пример. В 2000 финансовом году правительство штата Аляска получило 45 млн долларов США за счет налога на имущество (оборудование) в нефтедобыче и транспортировке нефти. Органы местного самоуправления получили дополнительно к этому еще 219 млн долларов, что в сумме составило 264 млн долларов. 163 млн долларов было получено за счет налога на доход нефтяных корпораций, 703 млн – за счет налога на добывчу нефти, 732 млн – за счет роялти. В сумме общий консолидированный нефтяной доход составил 1642 млн долларов. Распределенный доход (направленный на определенные цели) включал в себя 306 млн долларов, полученных за счет роялти, и был направлен в Перманентный фонд штата Аляска и в Фонд поддержки госу-

дарственных школ. 448 млн долларов получены в уплату по разрешенным спорам между правительством и нефтяными компаниями относительно роялти и налогов и направлены в Конституционный резервный бюджетный фонд. Общая сумма нефтяного дохода, полученного в 2000 финансовом году штатом Аляска, составила 2397 млн долларов (эти цифры не включают в себя федеральный бюджетный доход, полученный штатом Аляска)⁸.

Национальный фонд Казахстана. Официально создан Указом Президента Республики Казахстан в августе 2000 г. Подотчетный Президенту и управляемый Национальным банком, Агентством по контролю над стратегическими ресурсами, Агентством стратегического планирования и государственной нефтяной компанией (ныне известной как «КазМунайГаз») он должен был стерилизовать доходы от экспорта нефти, вкладывать их в прибыльные проекты и предоставлять кредиты для развития частного сектора. В январе 2001 г. были приняты положения фонда.

Национальный фонд управляетя советом по управлению, в состав которого входят:

- 1) президент Республики Казахстан;
- 2) премьер-министр;
- 3) председатель Сената Парламента;
- 4) председатель Мажилиса Парламента;
- 5) руководитель Администрации президента;
- 6) председатель Национального банка Республики Казахстан;
- 7) первый заместитель премьер-министра Республики Казахстан;
- 8) председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;
- 9) министр финансов Республики Казахстан⁹.

Совет по управлению Национальным фондом (НФ) рассматривает концептуальные подходы в использовании фонда, одобряет предложения по объемам и направлениям использования фонда, а также рассматривает и одобряет годовой отчет о формировании и использовании средств фонда. Правительство РК при управлении фондом

⁷ Интервью А. Уоррака газете «Деловая неделя» №27 от 22.06.2005 г. «Нефтяной фонд должен выплачивать дивиденды своим гражданам».

⁸ Материал для Парламентских слушаний в Государственной Думе Российской Федерации на тему «Макроэкономическая эффективность альтернативных налоговых систем», «Реструктуризация налогообложения нефтедобычи с целью максимизации общественной выгоды» Р. Стейнер. М., 23.04.2001 г.

⁹ «Правила формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан» утверждены Указом Президента Республики Казахстан от 29 января 2001 года, № 543, глава 5, пункт 22.

разрабатывает и утверждает правила составления отчетности, порядок зачисления денег в фонд и использования средств фонда; разрабатывает совместно с Национальным банком и утверждает график представления информационных материалов и финансовой отчетности по деятельности, связанной с управлением фондом; обеспечивает представление отчета о формировании и использовании фонда президенту и информации о деятельности по формированию и использованию фонда Парламенту Республики Казахстан. В обязанности Правительства входит и ряд других задач, которые до минимума должны снизить риски деятельности НФ¹⁰.

Главные функции фонда – стабилизационная и сберегательная. Для выполнения стабилизационной функции предусмотрено формирование активов фонда в процессе исполнения республиканского и местных бюджетов путем зачисления в него превышения поступлений от организаций сырьевого сектора над утвержденными в республиканском и местных бюджетах суммами: поступлений по подоходному налогу с юридических лиц, налогу на добавленную стоимость, налогу на сверхприбыль, бонусам, роялти, доле Республики Казахстан по разделу продукции¹¹.

Перечень организаций сырьевого сектора определяется Правительством, а годовые объемы поступлений от них устанавливаются ежегодно законом о республиканском бюджете в разрезе областей, городов Астаны и Алматы, а их квартальные объемы – Правительством РК. Законом предусматривается, что перечисление в НФ части поступлений в республиканский и местные бюджеты от организаций сырьевого сектора, превышающей их утвержденные квартальные объемы, производится территориальными органами казначейства из республиканского и местных бюджетов. Таким образом, налогоплательщик (организация сырьевого сектора) будет продолжать уплачивать установленные налоговым законодательством обязательные платежи в бюджет,

а сверхплановые их поступления будут перечисляться территориальными органами казначейства в НФ¹².

Законом установлено, что перечень организаций сырьевого сектора определяется исходя из удельного веса объема экспортруемой продукции в общем объеме экспорта и удельного веса налогов в общей сумме поступлений.

Фонд может быть использован:

1) с целью исполнения стабилизационной функции – в виде поступлений из фонда в республиканский и местные бюджеты для компенсации потерь, определяемых как разница между утвержденными и фактическими суммами поступлений налогов и иных обязательных платежей в бюджет от организаций сырьевого сектора;

2) в виде целевых трансфертов фонда, передаваемых из фонда в республиканский и местные бюджеты на цели, определяемые президентом Республики Казахстан;

3) на покрытие расходов, связанных с управлением фондом и проведением ежегодного внешнего аудита¹³.

Поток средств в Национальный фонд и из него. Национальный фонд Казахстана является и стабилизационным, и сберегательным. Уставные документы фонда характеризуют его миссию так: «Стабилизация социально-экономического развития страны, накопление сбережений для будущих поколений и снижение зависимости экономики от неблагоприятных внешних факторов».

Национальный фонд пополняется за счет:

1) стабилизационной функции – налоговые платежи организаций сырьевого сектора, налог на сверхприбыль, бонусы, роялти, соглашения по разделу продукции;

2) сберегательной функции – официальные трансферты из бюджета (10% от заложенных в бюджете поступлений налогов от организаций сырьевого сектора), инвестиционные доходы от управления фондом и другие поступления¹⁴.

¹⁰ Браун Т. Национальный фонд: копить или тратить... // Казахстанская правда. 2003.

¹¹ Пресс-релиз № 17 Министерства финансов Республики Казахстан от 16.04.2001 г. г. Астана по вопросам функционирования Национального фонда Республики Казахстан.

¹² Браун Т. Национальный фонд: копить или тратить... // Казахстанская правда. 2003.

¹³ «Правила формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан» утверждены Указом Президента Республики Казахстан от 29 января 2001 года, № 543, глава 3, пункт 10.

¹⁴ «Правила формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан» утверждены Указом Президента Республики Казахстан от 29 января 2001 года, № 543, глава 2, пункты 5-9.

До ноября 2003 г. в НФ поступали доходы с налоговых выплат, производимых девятью нефтяными и тремя горнорудными компаниями: КННК – «АктобеМунайГаз», «Донской горно-обогатительный комбинат», корпорация «Казахойл-Эмба», СП «ТенгизШевройл», корпорация «Казцинк», «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б. В.», корпорация «Казахмыс», корпорация «Харрикайн Кумколь Мунай», «Тургай Петролеум», корпорация «Мангистау-МунайГаз», корпорация «ОзенМунайГаз» и ОАО «КаражанбасМунай»¹⁵. В ноябре 2003 г. Правительство приняло решение оставить из 12 компаний всего 4: ОАО «КаражанбасМунай», АО «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б. В.», ОАО «МангистауМунайГаз» и «ОАО ОзенМунайГаз».

Дополнительные доходы НФ поступают от инвестиционной выручки и выплат, одобренных Президентом, например, доходы от продажи доли Правительства в углеводородных проектах.

Для исполнения стабилизационной функции Национальный фонд пополняется за счет налоговых платежей от организаций сырьевого сектора, налога на сверхприбыль, бонусов, роялти, соглашений по разделу продукции. Для выполнения сберегательной функции перечисляются официальные трансферты из бюджета (10 % от заложенных в бюджете поступлений налогов от организаций сырьевого сектора), инвестиционные доходы от управления фондом и другие поступления¹⁶.

Стабилизационный компонент зависит от условно установленного уровня цены на нефть, рассчитанного на пять лет. В 2000 г., например, условная цена была установлена на уровне 19 долл. за баррель. Если цена на нефть превышала эту отметку, то избыточные доходы поступали в НФ. И наоборот, если цена опускалась ниже 19 долл., НФ перечислял разницу, равную убыткам, в бюджет. Стабилизационные потоки из НФ в бюджет осуществляются раз в квартал. Финансирование бюджета при падении мировых цен на нефть будет проходить по итогам квартального исполнения бюджета, причем без необходимости согласования

вопроса в Парламенте. Горнорудные компании работают по такому же принципу, но учитывается уже другая условная цена.

В договоре «О доверительном управлении Национальным фондом Республики Казахстан» говорится, что «Национальный банк в целях сохранности активов Национального фонда, поддержания достаточного уровня ликвидности активов и обеспечения достаточно высокого уровня доходности активов в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска осуществляет инвестиционные операции, включая передачу части НФ под управление надежным внешним управляющим и зачисляет в НФ инвестиционный доход от его управления. При этом Нацбанк имеет право на получение ежеквартального вознаграждения под фиксированную ставку в размере 0,075 процента годовых от среднемесячной рыночной стоимости НФ в течение отчетного квартала, за исключением активов НФ, находящихся во внешнем управлении, и возмещение расходов, понесенных им в процессе исполнения своих обязательств по договору. Нацбанк обязан информировать Правительство о выборе каждого внешнего управляющего НФ и кастодиана для хранения НФ, предоставлять Правительству утвержденные правлением Нацбанка ежеквартальные и годовые отчеты о результатах доверительного управления НФ, содержащие информацию о рыночной стоимости НФ, доходности по операциям, совершенным с НФ, размере полученного дохода за отчетный период, составе портфеля НФ, текущем значении риска изменения процентных ставок»¹⁷. К тому же Нацбанк разрабатывает инвестиционную стратегию, устанавливающую порядок осуществления инвестиционных операций НФ и несет ответственность за убытки, причиненные ему.

Так как вливания в НФ зависят от налоговых выплат, производимых крупнейшими нефтяными компаниями, способность Правительства точно прогнозировать свои доходы от разработки и продажи нефти и газа приобретает особую важность. В целях оказания помощи Правительству МВФ и Всемирный банк разработали комплекс-

¹⁵ Постановление Правительства РК «Об утверждении перечней организаций, по которым все платежи в бюджет зачисляются в НФ РК» № 369а от 19.03.2001 г.

¹⁶ Tsalik S. Caspian Oil Windfalls: Who will benefit? Open Society Institute, May 2003 Kazakhstan Revenue Watch Программа Фонд Сорос Казахстан.

¹⁷ Постановление Правительства РК «О договоре о доверительном управлении Национальным фондом Республики Казахстан» № 655 от 18.05.2001 г.

ную модель нефтяных доходов, учитывающую структуру себестоимости каждого месторождения, а также транспортные расходы. По оценке МВФ, в ближайшие 45 лет доходы государства от нефтегазового сектора составят около 165 млрд

долл., не считая бонусов, лицензионных сборов и доходов от приватизации¹⁸.

Табл. 1 знакомит с отчетом о поступлениях и использовании Национального фонда за 2001–2005 гг.¹⁹.

Таблица 1. Отчет о поступлениях и использовании Национального фонда Республики Казахстан за 2001–2005 гг.

№ п/п	Наименование	Сумма (тыс.тенге)				
		2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
1	Средства Национального фонда (далее – Фонд) на начало отчетного периода, всего:	–	189 807 669	299 110 656	528 233 521	667 022 245
2	Поступления, всего:	197 353 993	109 547 274	229 551 299	139 312 971	413 713 744
	В том числе:					
	корпоративный подоходный налог с юридических лиц	67 777 053	35 075 692	79 070 536	104 360 247	262 772 565
	налог на добавленную стоимость	16 859	172 216	–	–	–
	налог на сверхприбыль	–	–	–	–	–
	бонусы	72 291	–	326 985	–	–
	роялти	20 662 540	1 107 450	42 791 489	13 527 000	67 491 450
	доля Республики Казахстан по разделу продукции по заключенным контрактам	–	3 425 755	1 426 332	2 905 678	13 371 400
	– официальные трансферты из республиканского бюджета, определяемые как превышение фактических поступлений в республиканский бюджет от организаций сырьевого сектора над их годовыми объемами	–	12 636 305	12 496 732	9 309 670	343 635 415
	– официальные трансферты из республиканского бюджета, рассчитываемые в размере десяти процентов от планируемых в республиканском бюджете сумм поступлений от организаций сырьевого сектора	–	–	–	–	13 657 725
	средства от продажи государством земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность	–	–	–	1 415 760	2 172 136
	– официальные трансферты из республиканского бюджета, определяемые за счет поступлений от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям	–	–	–	–	9 793 000
	инвестиционные доходы от управления фондом*	10 096 227	8 074 548	4 043 647	13 526 459	44 455 468
	иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан	98 729 023	49 055 308	89 373 109	21 321 075	0
3	Использование, всего:	7 546 324	244 287	428 434	524 247	724 981
	В том числе:					
	– компенсация потерь республиканского бюджета	7 509 108	–	–	–	–
	– целевые трансферты	–	–	–	–	–
	– покрытие расходов, связанных с управлением Фондом и проведением ежегодного внешнего аудита	37 216	244 287	428 434	524 247	724 981
4	Средства фонда на конец отчетного периода, всего	189 807 669	299 110 656	528 233 521	667 022 245	1 080 011 008

¹⁸ Отчет МВФ по стране № 03/211, июль 2003. Республика Казахстан: избранные вопросы и статистические приложения. С. 15.

¹⁹ Ежегодные отчеты Национального Фонда РК за 2001-2005 гг. Данные Комитета казначейства Министерства финансов РК.

Национальным банком страны периодически проводилась конвертация поступающих сумм в доллары США, которые были зачислены на счет фонда в иностранной валюте для последующего инвестирования в зарубежные финансовые инструменты.

Со счета фонда за отчетный период произведены расходы, связанные с управлением фонда, в общей сумме 428 434 тыс. тенге. Что же касается активов стабилизационного портфеля – 31,09%, то они были размещены в инструменты денежного рынка и в облигации. Активы сберегательного портфеля (68,91%) фонда были размещены в инструменты денежного рынка, в ценные бумаги и акции. Инвестиционный доход по операциям фонда составил 4 043 647 тыс. тенге, что подтверждено результатами аудита Национального фонда²⁰.

Первое перечисление в НФ на сумму 660 млн долл. было сделано после продажи 5-процентной доли в консорциуме «ТенгизШевройл» и соответствующего бонуса. По состоянию на 1 января 2002 г. в фонде накопилось еще 576 млн долл. благодаря его стабилизационной и сберегательной функциям, включая и 65,7 млн долл., полученных в результате инвестиционной деятельности фонда²¹. В то же время из НФ в 2001 г. было выплачено 49 млн долл. в рамках его стабилизационной функции (что составило около 1 процента бюджета Правительства). Операционные расходы вычитаются из инвестиционных доходов фонда, и в 2001 г. эти расходы составили 242 000 долл. К концу 2001 г. средства НФ составляли 1,2 млрд долл. В 2002 г. в фонде накопилось еще 678,8 млн долл. благодаря его стабилизационной и сберегательной функциям, и к концу 2002 г. средства НФ составляли 1,9 млрд долл. Операционные расходы в 2002 г. составили примерно 1,6 млн долл., при том, что других выплат из НФ в этом году сделано не было. По данным Национального банка, к октябрю 2003 г. в НФ накопилось 2,81 млрд долл. (2,23 млрд в сберегательном

и 583 млн долл. в стабилизационном портфелях)²².

Выплаты со стороны 12 добывающих компаний в 2001 г. составили 1,1 млрд долл. согласно годовому отчету об исполнении бюджета Министерства финансов²³. Из этой суммы 576 млн долл. было направлено в НФ, а 500 млн долл. – в республиканский и местные бюджеты. Согласно этому же отчету, доля нефтегазового и горнорудного секторов в бюджетных доходах 2001 г. составила 40 процентов. В 2002 г. общие доходы Правительства от нефтегазовой и горнорудной добычи составили 976 млн долл., из этой суммы 275 млн долл. были перечислены в НФ²⁴.

Согласно новой концепции формирования Нацфонда с 1 июля в него пойдут все прямые налоги от нефтяного сектора – корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, роялти, бонусы, прибыль на доли в СРП, рентный налог на экспорт сырой нефти, а также поступления от приватизации земли и госсобственности в сырьевом секторе. Новая концепция предполагает большую интеграцию Нацфонда с республиканским бюджетом, однако совершенно не решает проблемы недостаточной прозрачности использования доходов от сырьевых секторов. Не разглашаются некоторые основные компоненты информации о выручке Правительства, а именно условия раздела прибыли до и после возмещения затрат по крупным контрактам, данные о ходе процесса возмещения затрат, а также информация о налоговых выплатах, произведенных крупными добывающими компаниями. Отсутствие этой информации не позволяет убедиться в правильности перечислений в НФ.

Инвестиции. Казахстан получил заметную техническую помощь со стороны Норвежского государственного нефтяного фонда в вопросах инвестиционной стратегии. «Мы полностью повторили инвестиционную стратегию норвежского фонда, все технические аспекты – стандартные портфели, их продолжительность и принципы отбора со стороны внешних менеджеров», –

²⁰ Данные Национального банка РК.

²¹ Информация Министерства финансов Республики Казахстан о создании и использовании Национального фонда в 2001 г.

²² Сайт Национального фонда <http://www.nationalfund.kz>.

²³ Отчет Министерства финансов об исполнении бюджета 2001 года перед Парламентом, 14 мая 2002 г.

²⁴ Государственный бюджет получил 148 168,3 миллиона тенге от сырьевого сектора к 1 января 2003 года // Kazakhstan Today. 2003. 28 января.

отметил бывший председатель Национального банка Г. Марченко²⁵.

Инвестиционная стратегия основана на разнообразии и сокращении риска. Фонд сохранил шестерых западных менеджеров по управлению инвестициями, каждый из которых имеет опыт в управлении инвестициями на сумму более чем в 100 млрд долл., чтобы придать разноплановость инвестиционной политике. Одному менеджеру предоставляется в управление не более 150 млн долл. активов. По данным табл. 2 можно проследить движения активов Национального фонда РК за 2003–2004 гг.²⁶

«Средства фонда будут расходоваться с целью исполнения стабилизационной функции в виде поступлений в республиканский и местные бюджеты для компенсации потерь, определяемых как разница между утвержденными и фактическими суммами поступлений налогов и иных обязательных платежей в бюджет от организации сырьевого сектора. На покрытие расходов, связанных с управлением фондом и проведением ежегодного внешнего аудита, – по крайней мере, так заявлял экс-министр финансов РК М. Т. Есенбаев – Средства также могут направляться в республиканский и местные бюджеты в виде целевых

трансфертов на проекты, имеющие особое социально-экономическое значение для республики. В целях получения инвестиционного дохода фонд размещается в надежные и ликвидные иностранные финансовые активы. Фонд не может использоваться для кредитования частных или государственных организаций и в качестве обеспечения обязательств»²⁷.

Несмотря на все старания в 2005 году Национальный фонд понес убытки на сумму 108 млн долл. «Снижение доходности связано с тем, что в прошлом году сложилась достаточно интересная ситуация на международных финансовых рынках: очень хорошая доходность была по акциям и не очень – по облигациям», – прокомментировал потерю миллионов глава Нацбанка А. Сайденов.

По итогам прошлого года доходность активов фонда составила менее четырех процентов. Это даже меньше, чем годом ранее, когда в пересчете на тенге Нацфонд потерял более 13,5 млрд²⁸. Тогда, по данным Минфина, управляющие деньгами фонда смогли заработать на мировых рынках 7,6 процента годовых. Это сопоставимо с уровнем инфляции в Казахстане, но тенге за это же время здорово укрепился.

Таблица 2. Баланс Национального банка Республики Казахстан по доверительному управлению активами Национального фонда Республики Казахстан, тыс. тенге

Показатели	2003 год	2004 год
Активы		
Деньги и их эквиваленты	26 265 200	24 927 708
Торговые ценные бумаги	520 234 429	654 915 582
Производные финансовые инструменты	217 507 490	1 810 557
Дебиторская задолженность	1 694 617	111 505
	765 701 736	681 765 352
Обязательства		
Производные финансовые инструменты	223 399 926	6 098 200
Кредиторская задолженность и начисленные расходы	14 384 398	9 126 228
	237 784 324	15 224 428
Чистые активы		
Чистые активы состоят из счета Правительства	527 917 412	666 540 924*
	527 917 412	666 540 924

* Без учета сумм начисленных и отсроченных расходов за 2004 год в размере 480 894 тыс. тенге, а также суммы в размере 427 тыс. тенге, являющейся операционными расходами по доверительному управлению и подлежащей возмещению в Национальный фонд.

²⁵ Пресс-конференция в Национальном банке, 8 мая 2002 г.

²⁶ Ежегодные отчеты Национального фонда за 2003–2004 гг. Данные Национального банка РК.

²⁷ «Цели, задачи и перспективы Банка развития и Национального фонда РК» – интервью с министром финансов РК Есенбаевым М.Т. от 17.05.2001 г.

²⁸ Данные Министерства финансов Республики Казахстан.

Компания ABN Амро Меллон является кас-тодианом НФ и ведет консолидированную финансовую отчетность по различным портфелям.

Инвестиционная стратегия НФ предусматривает инвестирование 75 процентов активов фонда в сберегательный и 25 процентов в стабилизационный портфель. Активы стабилизационного фонда инвестируются в ликвидные и краткосрочные механизмы, чтобы ими можно было воспользоваться в стабилизационных целях. Сберегательный портфель включает 70 % облигаций и 25 % акций с рейтингом А или выше (табл. 3). Ценные бумаги сберегательного портфеля обретают юридическую силу спустя 1–3 года²⁹.

Таблица 3. Распределение активов Национального фонда на 30 июня 2003 г.³⁰, %

Показатели	Стабилиза-ционный портфель	Сберега-тельный портфель
Ценные бумаги (облигации)	26,74	92,67
Акции	–	20,36
Деньги и инструменты денежного рынка	73,26	–13,03*
Итого	100	100

Источник: Ежеквартальный отчет Национального фонда, 30 июня 2003 г., см.: <http://www.nationalfund.kz/>

*На 205,9 млн долл. были осуществлены покупки ценных бумаг с оплатой в июле 2003 г. под ожидаемый перевод средств из стабилизационного портфеля в сберегательный.

Активы обоих портфелей полностью инвестируются за границей, тем самым стерилизуя иностранную валюту и защищая национальную валюту от роста обменного курса. Около 60 процентов инвестиций хранится в США, а остальные распределены между европейскими странами, Японией и Канадой.

Министерство финансов устанавливает процентные уровни доходов по сберегательным и стабилизационным инвестиционным портфелям, а Национальный банк отчитывается перед Министерством финансов о результатах деятельности НФ согласно этим уровням. В первый год своего существования НФ превысил установленную Министерством финансов отметку в 4,8 процен-

та, добившись получения 5,5 процента доходов³¹. В отличие от норвежского фонда, по модели которого он и был создан, НФ не раскрывает конкретное географическое распределение своих инвестиций. Не раскрывается также и то, в каких компаниях НФ имеет долевое участие и какова рыночная стоимость этого участия.

Администрация. Как и в Норвегии, управление активами НФ осуществляется Центральным банком, в данном случае Национальным банком Казахстана. Поместив НФ внутри Национального банка, а не создав отдельную структуру вроде Постоянного фонда Аляски, Казахстан способен уменьшить операционные расходы. Министерство финансов несет ответственность за получение и перечисление средств в НФ, а Национальный банк осуществляет контроль над инвестиционной деятельностью.

Отчетность. В отчете МВФ о фискальной прозрачности в Казахстане отмечается необходимость полной интеграции НФ в бюджетную систему. В частности, МВФ предлагает открыть в республиканском бюджете статью, по которой в консолидированном виде будут отражаться все поступления в НФ и платежи из него. Предлагается также отражать эту информацию в годовом аудиторском отчете Счетного комитета, а также в отчете об исполнении республиканского бюджета. Данные меры позволили бы обеспечить мониторинг эффективности выполнения стабилизационной и сберегательной функций НФ.

На наш взгляд, для улучшения общественного доверия в Совет по управлению фондом должны входить представители гражданского общества и независимые финансисты. Попечительский совет Постоянного фонда Аляски включает двух представителей губернатора, но не самого губернатора. Остальные четыре попечителя не могут занимать общественную должность и должны иметь признанную репутацию и богатый опыт в работе с финансами и инвестициями. Строгие правила финансового разглашения устраняют риск возникновения конфликта интересов.

НФ работает относительно прозрачно, однако возможность для улучшения прозрачности сохраняется. Национальный банк составляет

²⁹ Данные Национального банка РК.

³⁰ Ежеквартальный отчет Национального фонда РК 30.06.2003 г.

³¹ Данные Министерства финансов РК.

ежедневные, ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты об инвестициях НФ для Министерства финансов. Вместо опубликования годового отчета и аудита представляется сокращенная версия этих документов.

Если Казахстан хочет использовать свои неизисполняемые природные ресурсы в качестве трамплина для долгосрочного экономического развития, ему необходимо проявлять приверженность прозрачности, справедливости и грамотному управлению своим нефтегазовым богатством. Ему необходимо также создать благоприятные условия для развития экономики и за пределами нефтяного сектора.

Большинство нефтяных фондов мира были созданы для превращения невозобновляемого национального богатства в возобновляемое, для обеспечения равенства поколений, поддержания конкурентоспособности национальной экономики. По-разному они справились с задачами. В мировой практике имеется множество примеров, когда такие фонды неправлялись с поставленными целями. Наша задача, чтобы Казахстан не вошел в их число.

Можно утверждать, что цена «черного золота» на мировых рынках весьма нестабильна, мало кто из финансовых аналитиков готов дать стопроцентный прогноз. И поэтому сегодня можно с уверенностью сказать только одно: нефтяной сектор на ближайшие полвека будет основным поставщиком для НФ. Для выполнения своей стабилизационной функции НФ должен иметь, как минимум, 20 процентов к ВВП. В то же время активы норвежского фонда по итогам прошлого года составили порядка 125 млрд долларов, или 87,5 процента к ВВП, а средства кувейтского фонда в 2001 году превысили ВВП чуть ли не в два раза.

Любой НФ – это всего лишь форма, содержание которой может быть как со знаком плюс, так и со знаком минус. Международный валютный фонд, анализируя работу большинства национальных, в том числе нефтяных, фондов мира, признал наиболее успешным опыт Норвегии, Аляски, Кувейта и Чили как стран, добившихся разумного сочетания накопительных и стабилизационных функций своих фондов. Руководитель группы анализа МВФ Уго Фасано счел необходимым предупредить, «... что нефтяной фонд стабилизации доходов не может заменить грамотное финансовое управление, а успех либо неудача может в равной степени объясняться как финансовой дисциплиной в стране, так и управлением фондом. Поэтому неудивительно, что схемы стабилизации работают более успешно в странах, подверженных финансовой дисциплине и грамотному макроэкономическому управлению». Сегодня в Национальном фонде Казахстана аккумулирована большая сумма денег – 8 млрд долл., вследствие чего встают не менее острые и актуальные вопросы: как сберечь, приумножить и правильно использовать доходы от углеводородного сырья? Причем большинство старается найти способ и метод, как поделить уже имеющиеся средства, и только немногие – как приумножить.

Резюме

Бұл мақалада даму қорларының құрылуы және жұмыс істүінің өлемдік тәжірибесі жөнінде айтылады.

Summary

This article is dedicated to the international experience of creation and function of development funds.

УДК 658.562

КазНТУ им. К. И. Саппаева

Поступила 2.06.06г.