

Жунусова Р.М.,
Утибаева Г.Б., Жусупова А.К.,

**Роль Национального фонда
Казахстана в реализации новой
экономической политики**

Zhunusova R.M.,
Utibayeva G.B., Zhussupova A.K.

**The role of the National
Fund of Kazakhstan in the
implementation of the New
Economic Policy**

Жунусова Р.М.,
Утибаева Г.Б., Жусупова А.К.

**Жаңа экономикалық саясатты
іске асырудағы Қазақстанның
Ұлттық қорының рөлі**

В статье рассматриваются вопросы формирования и использования средств Национального фонда РК. Проанализированы состав, структура и динамика прямых поступлений от организации нефтяного сектора, а также направления их использования. Показаны роль и значение трансфертов из Национального фонда в формировании доходной части республиканского бюджета. Обозначены проблемы эффективной деятельности Национального фонда и обеспечения прозрачности механизма формирования и использования доходов, полученных республикой от сырьевых отраслей. Обоснованы некоторые пути эффективного использования средств Национального фонда РК.

Ключевые слова: гарантированный трансферт, сберегательный портфель, стабилизационный портфель, инвестиционный доход, доходность Национального фонда, активы Национального фонда, финансовые инструменты.

The article examines the formation and use of the National Fund. Analysed the composition, structure and dynamics of direct revenues from the oil sector organizations, as well as directions for their use. Showing the role and importance of transfers from the National Fund in the formation of a profitable part of the national budget. The problems of effective activity of the National Fund and to ensure transparency of the mechanism of formation and use of proceeds from the republic of primary industries. Some justified the effective use of funds of the National Fund of Kazakhstan.

Key words: guaranteed transfer, savings portfolio, stabilization portfolio, investment income, National fund profitability, National fund assets, financial instruments.

Мақалада бүгінгі жағдайдағы Қазақстан Республикасының Ұлттық қорын қалыптастыру мен оның қаражаттарын пайдалану мәселелері қарастырылып, жетілдіру жолдары дәлелденген. Ұлттық қордың қалыптасу көздерінің құрамы мен құрылымы, олардың динамикасы талданып, келесі жылдар бойынша олардың болжамдық деңгейлері анықталған. Ұлттық қордың қаражаттарын пайдалану бағыттары, олардың тиімділігі мен пайдалану қажеттілігі дәлелденген. Бұл арада республикалық бюджет кірісіндегі трансферттердің рөлі мен мәні көрсетілген. Сонымен бірге, мақалада осы қордың қаражаттарын пайдаланудағы мәселелері анықталып, соларды шешу жөнінде авторлар өз пікірлерін делелдеген.

Түйін сөздер: кепілді трансферттер, сақтандырма қоржыны, тұрақтандырма қоржыны, инвестициялық табыс, Ұлттық қор кірістілігі, Ұлттық қор активтері, қаржы инструменттері.

**РОЛЬ
НАЦИОНАЛЬНОГО
ФОНДА КАЗАХСТАНА
В РЕАЛИЗАЦИИ
НОВОЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ**

Устойчивое развитие экономики, особенно в нынешних условиях нестабильности, связано с необходимостью интенсивного накопления средств в Национальном фонде, их эффективного использования и эффективностью управления финансовыми активами фонда. Основной целью фонда, как и раньше, является сбережение финансовых ресурсов посредством формирования накоплений доходов от нефтяного сектора для будущих поколений, снижение зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках. Основными функциями Национального фонда, как и прежде, остаются стабилизационная и сберегательная.

Национальный фонд формируется, главным образом, за счет прямых поступлений от предприятий нефтяного сектора и ежегодно часть его средств направляется в виде гарантированного трансферта в республиканский бюджет на финансирование расходов бюджетных программ развития. Кроме того, они также используются на покрытие расходов, связанных с управлением Национальным фондом, включая комиссионные вознаграждения Национальному банку РК, внешним управляющим, оплату услуг кастодианов.

Поступления средств в Национальный фонд РК, как показал анализ, в 2011 году по сравнению с 2007 годом возросли более чем в 3 раза и составили почти 3,5 трлн. тенге (23,3 млрд. долларов США). Величина рентного налога на экспортируемую нефть увеличилась за этот период в 1349,5 раза, бонусов – в 4,4 раза, доли РК по разделу продукции по заключенным контрактам – в 4,4 раза и КПН – на 72,3%.

В 2012 году в Национальный фонд РК поступило почти 3 844 млрд. тенге (25,3 млрд. долларов США), из которых 3 412 млрд. тенге, или 88,8%, составляют поступления прямых налогов от организаций нефтяного сектора. Из этой общей суммы прямых поступлений 10,6 млрд. долларов США (эквивалент 1581 млрд. тенге), или 46,3%, являются поступлениями в иностранной валюте, зачисленными на соответствующий счет Национального фонда РК в тенге. [1]

Поступления в 2013 году в Национальный фонд РК практически остались на уровне 2012 года. Однако, произошло некоторое их снижение за счет прямых налогов на 0,5% или на сумму 15,4 млрд. тенге.

Данные таблицы 1 показывают, что в 2014 году поступления в Национальный фонд резко возросли (42,4%) в основном за счет инвестиционных доходов от управления фондом, которые увеличились почти в 5 раз по сравнению с 2013 годом, так и за счет прямых налогов от организаций нефтяного сектора (2,1%).

Причем, если доля инвестиционных доходов за анализируемый период возросла с 10,5% до

35,8%, то доля прямых налогов в структуре всех поступлений по годам снижается. Так, в 2014 году по сравнению с 2013 годом она снизилась с 88,6 до 63,5%, что связано с ухудшением внешних факторов для развития экономики Казахстана. Средства от продажи земельных участков с/х назначения за период с 2012 по 2014 годы значительно возросли с 0,8 млрд. тенге до 1,4 трлн. тенге, или на 51,4% и на 12,5% соответственно.

Таблица 1 – Динамика поступлений и использования средств Национального фонда РК, млрд. тенге

Наименование	2012 г.		2013 г.		2014 г.		2013 г. в % к 2012 г.	2014 г. в % к 2013 г.
	Сумма, млрд. тг	Уд. вес, %	Сумма, млрд. тг	Уд. вес, %	Сумма, млрд. тг	Уд. Вес, %		
Поступления, всего: в том числе:	3 843,9	100,0	3 834,3	100,0	5 459,6	100,0	99,8	142,4
Прямые налоги от организаций нефтяного сектора	3 411,9	88,7	3 396,5	88,6	3 467,4	63,5	99,5	102,1
Инвестдоходы от управления фондом	383,7	10,1	402,0	10,5	1 954,9	35,8	104,8	в 4,9 раза
Средства от продажи с/х земель	0,8	-	1,2	-	1,4	-	151,4	112,5
Другие нефтяные поступления	47,5	1,2	34,6	0,9	35,9	0,7	72,9	103,7
Использование, всего:	1 385,7	100,0	1 412,0	100,0	1 963,7	100,0	101,9	139,1
в т.ч. целевые трансферты	-	-	25,5	1,8	475,0	24,2	-	в 18,6 р
на управление фондом и аудит	5,7	0,4	6,5	0,5	8,7	0,4	114,6	132,9
Гарантированные трансферты	1 380,0	99,6	1 380,0	97,7	1 480,0	75,4	100,0	107,2
% использования	36,0	-	36,8	-	36,0	-	-	-

Составлена автором по данным годового отчета Национального банка РК за 2012- 2014 годы

В структуре поступлений средств от организаций нефтяного сектора, как показывают данные таблицы 2, основную часть в 2014 году, как и в предыдущие годы, занимает КПН с юридических лиц (23,9%), затем налог на добычу полезных ископаемых, доля которого составляет 17,5%, и рентный налог на экспорт – 13,5% от общей суммы поступлений. Однако, доля налога на сверхприбыль, налога на добычу полезных ископаемых и рентного налога, как и абсолютные их размеры в 2014 году по сравнению с 2012 и 2013 годами уменьшились на 10%-ных пункта или на сумму более 60 млрд. тенге, что связано, в первую очередь, со снижением цены на нефть на внешнем рынке. Так, если по состоянию на

1 июля 2014 года она составляла 115 долл./баррель, то к концу 2014 года она снизилась на 45,2% и составила 63 долл./баррель.

Другие поступления от операций, осуществляемых организациями нефтяного сектора (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты), составили 35,8 млрд. тенге, из которых 64,3% приходится на долю средств, полученных от природопользователей по искам о возмещении вреда организациями нефтяного сектора. Кроме того, более 1,4 млрд. тенге поступили от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения и 1,995 трлн. тенге – поступления инвестиционных доходов от управления Национальным фондом Республики Казахстан (табл. 2).

Таблица 2 – Структура поступлений от организаций нефтяного сектора в Национальный фонд Республики Казахстан в 2014 году

Виды налоговых платежей и других поступлений	Сумма, млрд. тенге	Доля в общем объеме, %
Корпоративный подоходный налог	1 307,6	23,9
Налог на сверхприбыль	81,4	1,5
Бонусы	30,0	0,5
Налог на добычу полезных ископаемых	956,1	17,5
Рентный налог на экспорт	734,7	13,5
Доля Республики Казахстан по разделу продукции от организаций сырьевого сектора	357,5	6,6
Прямые налоги от организаций нефтяного сектора, всего	3 467,4	63,5
Административные штрафы, пени, санкции, взыскания, налагаемые центральными госорганами, их территориальными подразделениями на организации нефтяного сектора	12,7	0,2
Прочие штрафы, пени, санкции, взыскания, налагаемые государственными учреждениями, финансируемыми из республиканского бюджета на организации нефтяного сектора	0,05	-
Средства, полученные от природопользователей по искам о возмещении вреда организациями нефтяного сектора	23,1	0,5
Другие неналоговые поступления от организаций нефтяного сектора	-	-
Другие поступления от организаций нефтяного сектора, всего	35,8	0,7
Поступления от продажи земельных участков с/х назначения	1,4	-
Инвестиционные доходы от управления Нац. фондом РК	1 955,0	35,8
Поступления, всего	5 459,7	100,0

Составлена автором по данным годового отчета Национального банка РК за 2014 год

Необходимо отметить, что поступления средств в Национальный фонд страны за период с 2007 по 2011 годы имели положительную динамику, поскольку ежегодный их рост составил в среднем 33%. Однако в 2012 году по сравнению с 2011 годом их рост составил всего лишь 10,2%, что трудно объяснить при сложившихся благоприятных ценах на сырьевые ресурсы. В 2013 году произошло незначительное снижение (0,2%) поступлений, а в 2014 году, наоборот, резкое их увеличение – на 42,4%. Несмотря на снижение цен на нефть к концу 2014 года все первое полугодие она была выше 110 долларов США за баррель и, кроме того, рост поступлений в основном был связан с увеличением инвестиционных доходов от управления Национальным фондом – почти в 5 раз.

В целом по уровню инвестиционных доходов за период с 2007 по 2014 годы наблюдалась нестабильная динамика. В 2008 году такие доходы были отрицательными в размере 6,6 млрд. тенге, в 2009 году они возросли почти в 10 раз по сравнению с 2007 годом и составили более 910 млрд. тенге, в 2010 и в 2011 годах их размер составлял чуть более 100 млрд. тенге, в 2012 году

они сократились в 2,4 раза по сравнению с 2009 годом, а по сравнению с 2011 годом, наоборот, возросли с 112 млрд. тенге до 383,7 млрд. тенге, в 2013 году – несколько увеличились – на 4,8% и в 2014 году почти в 5 раз были выше уровня 2013 года.

Все это свидетельствует о совсем непростой ситуации на внешнем рынке, на котором проводятся операции с ценными бумагами, приносящими инвестиционный доход Национальному фонду. Поскольку основной деятельностью Национального фонда является инвестиционная деятельность, связанная с размещением его средств в ценные бумаги Западной Европы и США, то представляет интерес изучение доходности такой деятельности.

Доходность Национального фонда по годам также была нестабильной. Так, например, в 2010 году по сравнению с 2009 годом его доходность снизилась с 7,3% до 3,0%. Доходность стабилизационного портфеля за 2010 год составила всего лишь 0,86%, поскольку в этот период произошло резкое снижение на рынке стоимости ценных бумаг казначейства США, а также ГЦБ стран Западной Европы. В 2011 году доходность Нацио-

нального фонда составляла 1,37%, в 2012 и 2013 годах она возросла до 3,36%. Также увеличилась и доходность сберегательного портфеля Национального фонда с 2,75% в 2011 году до 5,43% в 2013 году. Это объясняется тем, что активы стабилизационного портфеля были размещены в инструменты денежного рынка, в основном в ценные бумаги казначейства США, стоимость которых в 2013 году была более высокой, чем в предыдущие годы.

Тем не менее, использование средств Национального фонда за анализируемый период также возрастает (табл. 1). Причем, надо отметить, что за период с 2001 по 2006 годы Национальный фонд выполнял в основном только сберегательную функцию.

Начиная с 2007 года коэффициент использования средств фонда повышается. Так, в 2007 году он составил 22,3%, в 2011 году – 34,5%, в 2012 и в 2013 годах – уже 36,0%, в 2014 году – 36,8%. Но наибольшее его значение приходится на 2009 год, когда практически половина всех поступлений была направлена на использование (48,2%). Все это обусловлено последствиями кризисного и посткризисного периодов.

В соответствии с новой Концепцией формирования и использования средств Национального фонда с 2010 года был установлен размер гарантированного трансферта на уровне 8 млрд. долларов, или 1,2 трлн. тенге, затем с 2013 года размер трансферта увеличился до 1 380 млрд. тенге, который ежегодно зачисляется в состав доходов республиканского бюджета.

В 2014 году величина трансферта установлена уже в размере 1 702 млрд. тенге, или на 23,3% выше уровня 2013 года. Более того, учитывая неблагоприятные внешние условия, особенно снижение цен на нефть и другие виды экспортной продукции, руководством страны было принято решение об использовании средств Национального фонда на реализацию бюджетных инвестиционных проектов. Такой подход был зафиксирован в Законе РК «О гарантированном трансферте из Национального фонда РК на 2015-2017 годы», который разработан в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РК, Концепцией формирования и использования средств Национального фонда РК [2].

На основании этого закона Советом по управлению Национальным фондом было принято решение об увеличении ежегодного фиксированного размера гарантированного трансферта на 15%, величина которого на 2015-2017

годы определена в сумме 1 702 млрд. тенге. При этом ограничение по неснижаемому остатку средств в Национальном фонде (не ниже 30% от ВВП) не нарушено, в результате общий объем средств Национального фонда по прогнозам увеличится с 97,7 млрд. долл. США в 2015 году до 115,6 млрд. долл. США в 2017 году (т.е. 34,2% к ВВП страны).

Все эти меры подчеркивают возрастающую роль и значение гарантированного трансферта в финансировании социально-экономического развития страны. Об этом свидетельствуют также такие решения, как выделение в феврале 2014 года 1 трлн. тенге из Национального фонда для поддержки экономического роста и занятости в 2014-2015 годы, двумя траншами по 500 млрд. тенге.

Об активном использовании средств Национального фонда в 2014 году особо подчеркнуто в Послании Президента РК народу Казахстана 11 ноября 2014 года: «Нурлы жол – Путь в будущее», в котором обозначено направить второй транш средств из Национального фонда в размере 500 млрд. тенге на дальнейшее преобразование экономики, а именно – на развитие транспортной, энергетической, индустриальной и социальной инфраструктуры, малого и среднего бизнеса [3].

Из выделенных 500 млрд. тенге, 100 млрд. тенге, или 20%, направляется на льготное кредитование малого и среднего бизнеса, а также крупного предпринимательства, что позволит обеспечить реализацию проектов в пищевой и химической промышленности, машиностроении, а также в сфере услуг.

Для оздоровления банковского сектора и выкупа «плохих» кредитов будет выделено 250 млрд. тенге.

81 млрд. тенге планируется направить в 2015 году на завершение строительства первого комплекса «сухого порта», инфраструктуры специальных экономических зон «Хоргос – Восточные ворота» и «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» в Атырау и Таразе.

На продолжение строительства комплекса ЭКСПО-2017 выделяется 40 млрд. тенге в 2015 году, дополнительно к уже направленным 25 млрд. тенге.

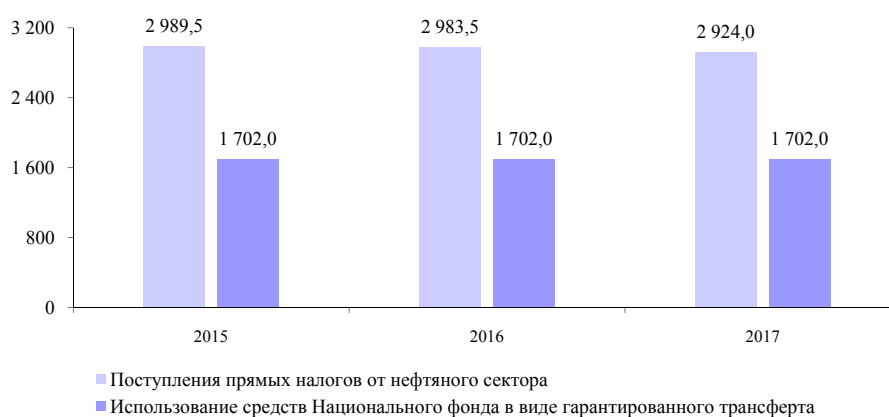
В преддверии ЭКСПО-2017 с целью развития транспортной инфраструктуры Астаны, увеличения потенциала столичного аэропорта максимальная пропускная способность которого составляет 3,5 миллиона человек, предус-

мотрено выделить в 2015 году 29 млрд. тенге на строительство нового терминала и реконструкцию взлетно-посадочной полосы. Это позволит увеличить пропускную способность к 2017 году до 7,1 миллиона пассажиров в год.

Из этих пяти направлений, на которые будут выделяться средства из Национального фонда Казахстана, именно первое (льготное кредитование субъектов малого и среднего бизнеса) и третье – это строительство инфраструктуры СЭЗ, больше всего повлияют на рост производства, поскольку они обеспечат реализацию инвестиционных проектов в промышленности, машиностроении и в сфере услуг. При этом, как подчеркивают эксперты, все это произойдет только в том случае, если выделение денег будет сопровождаться не просто «освоением», а грамотным проектным управлением.

Таковы основные каналы использования средств Национального фонда РК в условиях нестабильной экономики в 2015 году.

Вместе с тем следует отметить, что размер привлечения трансфертов в республиканский бюджет в основном зависит от объемов поступлений прямых налогов от предприятий нефтяного сектора. Прогноз таких поступлений обосновывается в зависимости от ожидаемых объемов добычи нефти, мировой цены на нефть марки Brent с учетом расчетного обменного курса доллара США. На рисунке 1 наглядно видны прогнозные объемы поступлений прямых налогов от предприятий нефтяного сектора в Национальный фонд [4]. Их величина предусмотрена в размере почти 3 трлн. тенге ежегодно и имеет тенденцию к снижению. Так, снижение составляет 6 млрд. тенге и 59,5 млрд. тенге соответственно по годам. При этом коэффициент использования средств составляет по прогнозу в 2015 году 56,9% и 57,0% в 2016 году и 58,2% в 2017 годах, что значительно выше уровней использования в предыдущие годы.



Источник: Прогноз социально-экономического развития РК на 2015-2017 годы

Рисунок 1 – Прогноз параметров Национального фонда, млрд. тенге

Как видно, на 2016 год прогнозируется незначительное сокращение нефтяных поступлений, связанное с ожидаемым снижением мировых цен на нефть. Однако размер гарантированного трансферта из Национального фонда остается на уровне 2015 года, хотя логично было бы предусмотреть его снижение, что обеспечило бы больший объем накоплений нефтяных доходов в Фонде, который в 2016 году по прогнозам должен составить чуть более 100 млрд. долларов США (37,2 % от ВВП).

Тем не менее, в настоящее время сформирован достаточный объем средств, необходи-

мых для выполнения Национальным фондом РК своей стабилизационной функции. Так, активы фонда в 2011 году составили почти 7,5 трлн. тенге (около 50 млрд. долларов США), в 2012 году их величина возросла почти до 9,5 трлн. тенге (более 63 млрд. долларов США), или на 25,3% больше, в 2013 году размер активов составил уже 11,8 трлн. тенге, или в 1,5 раза выше уровня 2012 года.

В составе активов Национального фонда ежегодно преобладают финансовые инструменты и денежные средства, и те, и другие увеличивались по годам. Так, в 2013 году размер фи-

нансовых инструментов достиг 10,3 млрд. тенге, что на 18,4% больше уровня 2012 года, и доля таких инструментов составила 87,3% в общей стоимости активов, 11% активов занимали денежные средства фонда и их размер увеличился по сравнению с 2012 годом более чем на 650 млрд. тенге. Сложившееся состояние активов Национального фонда обеспечивало повышение суверенного рейтинга страны и возможность привлечения более дешевых внешних финансовых ресурсов на развитие экономики страны.

Однако, если по состоянию на 1 октября 2014 года активы Национального фонда составляли 76,2 млрд. долларов, что ниже уровня предыдущего месяца на 1,35%, то в декабре 2014 года они уменьшились уже на 4,17% и составили 73,562 млрд. долларов. Снижение активов Национального фонда РК в декабре 2014 года на 4,17% вызвано в основном за счет полученного инвестиционного убытка в 416 млрд. тенге, а также продолжающимся падением цен на нефть на мировых рынках, в результате чего снижаются поступления в Национальный фонд от организаций сырьевого сектора.

С точки зрения сохранения средств Национального фонда в достаточных для реализации своих основных функций объемах, размер гарантированного трансферта не должен превышать одну третью часть его активов, а остальные две трети должны сберегаться как фонд будущих поколений. Учитывая все это, а также замедление роста средств Национального фонда, представляется необходимым предусмотреть изменчивость выделяемых объемов гарантированного трансферта в республиканский бюджет.

По нашему мнению, размер гарантированного трансферта в республиканский бюджет в зависимости от ситуации в экономике с учетом прогнозируемого замедления ее роста должен корректироваться не до 15%, как установлено, а до 10% в сторону уменьшения или увеличения. Такой подход обеспечит накопление средств Национального фонда в долгосрочной перспективе, т.е. позволит достичь прогнозируемого уровня его активов в сумме более 100 млрд. долларов США, или 37,2% к ВВП в 2015 году.

Вместе с тем, в интересах социально-экономического развития страны требуется создание

прозрачного и эффективного механизма функционирования Национального фонда Республики Казахстан, формирования и использования доходов, полученных республикой от сырьевых отраслей. Тем более, что Казахстан присоединился к инициативе английского правительства по открытию доступа общественности к информации о доходах, полученных правительствами от добывающих компаний, в том числе и иностранных компаний.

В настоящее время также важно определение новых подходов к использованию средств Национального фонда РК, как логического продолжения проводимой политики сбережения. На наш взгляд, определенная часть средств Национального фонда должна инвестироваться в развитие всех без исключения территорий, поскольку все граждане Казахстана являются владельцами природной ренты и, вследствие этого, они имеют право на равную долю этой ренты.

Другим направлением, по нашему мнению, является использование определенной части средств Национального фонда в развитие реальной экономики через рефинансирование крупных коммерческих банков страны. При этом мы исходим из того, что банки западных стран предоставляя кредиты коммерческим банкам нашей страны, проявляют уверенность в их возврате, что можно аналогичным образом использовать и со средствами Национального фонда, выделяя кредиты коммерческим банкам, а не только субъектам малого и среднего бизнеса. Причем, надо отметить, что в нынешней неблагоприятной ситуации для банковской системы, значительным оттоком депозитных средств, такое сотрудничество станет поддержкой банкам второго уровня. Сам механизм предоставления средств будет заключаться в том, что Национального фонда устанавливает дифференцированную ставку и может выдавать кредиты под разные проценты в зависимости от того, на кредитование какой отрасли пойдут средства.

Таким образом, использование средств Национального фонда, играющего ключевую роль в устойчивом развитии Республики Казахстан, является одной из основных составляющих экономической политики страны в современных условиях.

Литература

- 1 Официальный сайт Министерства финансов РК <http://www.minfin.gov.kz/>. Отчет о поступлениях и использовании Национального фонда РК за 2012-2014 годы.
- 2 Закон РК «О гарантированном трансферте из Национального фонда РК на 2015-2017 годы» от 28 ноября 2014 года № 258-V ЗРК .
- 3 Послание Президента РК Н. Назарбаева народу Казахстана. 11 ноября 2014 года: «Нурлы жол – Путь в будущее» // Официальный сайт Президента РК.
- 4 Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан на 2015-2019 го-ды. Одобрено на заседании Правительства РК (протокол № 37 от 27 августа 2014 года)

References

- 1 Oficialjnji sait Ministerstva finansov RK <http://www.minfin.gov.kz/>. Otchet o postupleniyah ispoljzovanii Nacionalnogo fonda RK za 2012-2014 gody.
- 2 Zakon RK « O garantirovannom transferte iz Nacionalnogo fonda RK na 2015-2017 gody» ot 28 noyabrya 2014 goda #258-V ZRK.
- 3 Poslanie Prezidenta RK N.Nazarbayeva narodu Kazahstana. 11 noyabrya 2014 goda: «Nurly zhol-putj v budushee»//Oficialnyi sait Prezidenta RK.
- 4 Prognoz socialno-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Kazakhstan na 2015-2019 gody. Odobren na zasedanii Pravitelstva RK (protocol 3 37 ot 27 avgusta 2014 goda)