



SOROS.KZ

ФОНД СОРОС-КАЗАХСТАН  
ПРОГРАММА KAZAKHSTAN REVENUE WATCH

## **Управление нефтяными доходами: Концепция Национального фонда**

*Доклад подготовлен Меруерт Махмутовой, к.э.н.,  
директором Центра анализа общественных проблем (PPRC)*

Алматы, 2008

ФОНД СОРОС – КАЗАХСТАН,  
программа Kazakhstan Revenue Watch  
г. Алматы, 2008 г.

117-20, ул. Фурманова, 050000, г. Алматы

Тел. (727) 250-38-11, факс 250-38-14  
электронная почта: *[sfk@soros.kz](mailto:sfk@soros.kz)*

*[www.soros.kz](http://www.soros.kz)*

*[www.kazakhstanrevenuewatch.org](http://www.kazakhstanrevenuewatch.org)*

*[www.budget.kz](http://www.budget.kz)*

Литературный редактор: И.С.Хорошилова

Фотография Мэри Фрэнсис Линдстром

Тираж: 500 экземпляров

Выходные данные

Содержание данной публикации отражает точку зрения автора, которая не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда Сорос - Казахстан

## Содержание

Вместо предисловия	5
Введение	9
Доходы нефтяного сектора и бюджета	10
Национальный фонд Республики Казахстан	
<i>Цели и задачи Национального фонда</i>	15
<i>Формирование Национального фонда</i>	15
<i>Расходы Национального фонда</i>	18
<i>Инвестиции</i>	19
<i>Прозрачность</i>	22
<i>Доходность</i>	24
<i>Влияние Концепции Национального фонда на экономическую и социальную политику</i>	25
<i>Нужна ли нам программа выплаты дивидендов, или как использовать средства Национального фонда?</i>	31
Заключение и рекомендации	37
Библиография	41
Приложения	
Перечень приложений	
<i>Приложение 1. Перечень предприятий нефтяного сектора, занимающихся добычей и (или) реализацией сырой нефти и газового конденсата, по которым прямые налоги (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты) зачисляются в Национальный фонд РК</i>	43
<i>Приложение 2. Отчет о поступлениях и использовании Национального фонда Республики Казахстан на 1 января 2007 г.</i>	45
<i>Приложение 3. Отчет о поступлениях и использовании Национального фонда Республики Казахстан на 1 июля 2007 г.</i>	47
<i>Приложение 4. Перечень предприятий нефтяного сектора, занимающихся нефтяными операциями, а также реализующих сырую нефть и газовый конденсат, по которым поступления в бюджет (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты) зачисляются в Национальный фонд РК</i>	49

## Перечень рисунков

*Рисунок 1. Добыча и экспорт нефти, млн. т*

*Рисунок 2. Доля углеводородов в экспорте*

*Рисунок 3. Доходы нефтяного сектора от экспорта сырой нефти (включая газовый конденсат) и нефтепродуктов в 2000-2007 гг.*

*Рисунок 4. Месячная динамика доходов от экспорта сырой нефти (включая газовый конденсат) и нефтепродуктов в 2004-2007 гг.*

*Рисунок 5. Источники поступлений в Национальный фонд и направления их использования*

*Рисунок 6. Состав портфеля и распределение активов Национального фонда РК на 1 января 2006-2007 гг.*

*Рисунок 7. Доходность Национального фонда, рассчитанная в долларах, в процентах*

*Рисунок 8. Активы Национального фонда и их распределение по портфелям*

*Рисунок 9. Квартальное пополнение стабилизационного и сберегательного портфелей Национального фонда (в млн. долл.) до и после принятия Концепции*

*Рисунок 10. Ожидаемая продолжительность жизни в 2000-2005 гг.*

## Бокс

Формализованный метод сбалансированного бюджета

## Вместо предисловия

Все познается в сравнении. В октябре 2007 года авторитетный американский Институт международной экономики Петерсона представил доклад, подготовленный Эдвином Труманом, в котором была сделана попытка провести сравнительный анализ фондов суверенного богатства (sovereign wealth funds).

Фонды суверенного богатства, или государственные инвестиционные фонды, представляют собой специализированные инвестиционные агентства, занимающиеся инвестированием официальных государственных резервов с целью извлечения прибыли. Первые такие фонды появились в 1970-е годы, когда у стран-экспортеров нефти возникла необходимость в эффективном размещении «нефтедолларов». Подстегиваемые активным сальдо торгового баланса, официальные резервы некоторых правительств уже достигли астрономических цифр.

К этим фондам относится и Национальный фонд Республики Казахстан, созданный в 2000 году с целью стабилизации казахстанской экономики и сбережения части доходов от добывающей промышленности.

По размеру наш Фонд занимает 13-е место среди фондов, изучавшихся в ходе данного исследования. По состоянию на март 2008 года в Национальном фонде РК накоплено приблизительно 2,77 триллиона тенге. По размеру нашего Фонда мы уступаем лишь немногим странам: Брунею, США, Катару, России, Кувейту, Сингапуру, Норвегии, ОАЭ (где действуют три фонда, общий размер которых оценивается в 500-900 миллиардов долларов) и некоторым другим.

Эксперты Института Петерсона проранжировали в общей сложности 32 фонда, действующие в 28 странах Европы, Азии, Африки и Америки, по таким четырем категориям, как:

- структура,
- управление,
- прозрачность и подотчетность,
- поведение.

Для этого исследователи подготовили ряд вопросов, ответы на которые они черпали из открытых источников, а также из опубликованных докладов некоторых авторитетных организаций – Международного валютного фонда, Всемирного банка и других.

Как видно из следующих ниже примеров, вопросами охвачены самые разные стороны формирования и функционирования фондов.

- Четко ли обозначена цель фонда?
- Четко ли определены источники его финансирования и направления его использования?
- Четко ли обозначена инвестиционная стратегия фонда?

- Ясна ли процедура по изменению его структуры?
- Отделен ли фонд от международных резервов страны?
- Четко ли обозначена роль управляющего в осуществлении инвестиционной стратегии?
- Имеются ли в наличии и доступны ли широкой общественности принципы корпоративной ответственности?
- Опирается ли фонд в своей работе на определенные этические принципы?
- Предоставляет ли фонд как минимум ежегодный отчет о своей деятельности и ее результатах? Публикуются ли квартальные отчеты о деятельности?
- Включают ли регулярные отчеты об инвестициях из фонда следующую информацию: о размере этого фонда, о прибыли, получаемой фондом; о типах инвестиций; о географии инвестиций; о валютном составе инвестиций, а также об особенных инвестициях?
- Определен ли мандат держателей инвестиций?
- Подвергается ли фонд регулярному аудиту? Является ли такой аудит независимым? Публикуются ли отчеты о проведенной аудиторской проверке?
- Указываются ли характер и скорость осуществления изменений в портфеле?

Ответы на многие из этих вопросов можно встретить в отчётах международных неправительственных организаций, разрабатывающих рекомендации по повышению прозрачности и подотчётности фондов природных ресурсов: для стран, богатых природными ресурсами, вопросы прозрачного управления государственными доходами являются особенно актуальными.

Аналитическое сравнение фондов не обошлось без сюрпризов. Неожиданно сменился лидер – им стал Пенсионный фонд Новой Зеландии (<http://www.nzsuperfund.co.nz/>), подвинув на второе место Государственный пенсионный фонд Норвегии. При этом фонд Новой Зеландии дал фору норвежскому фонду именно по баллам в категории «прозрачность и подотчетность» (соответственно, 12,0 и 10,5 баллов). Не помогло норвежскому фонду и то обстоятельство, что он оказался единственным оцененным в категории «Поведение».

Такие изменения наглядно демонстрируют, что и в области прозрачности и подотчетности нет пределов совершенству. Достаточно вспомнить, как много в последнее время говорилось о «норвежской модели» как примере. И оказалось, что именно в такой ключевой области, как прозрачность, действительным лидером, согласно отчету Института Петерсона, оказался относительно мало известный широкой аудитории Пенсионный фонд Новой Зеландии.

Любопытно также отметить, что оба фонда являются пенсионными. Относительно принципиальных различий следует заметить, что, в отличие от норвежского, Пенсионный фонд Новой Зеландии формируется за счет не доходов от природных ресурсов, а налогов, собираемых как с физических, так и юридических лиц. В Пенсионный фонд Новой Зеландии ежегодно направляется сумма, приблизительно равная 1% от валового внутреннего продукта (ВВП).

Еще более удивительно то, что третью строчку таблицы занял Нефтяной фонд Восточного Тимора – небольшого государства, лишь несколько лет назад получившего независимость от Индонезии. Этот фонд по большинству показателей лишь немного уступает лидерам рейтинга.

В центр внимания исследователей попал и Национальный фонд Республики Казахстан, который, кстати, образован всего на один год раньше Пенсионного фонда Новой Зеландии.

В рейтинге Института Петерсона наш Национальный фонд занимает 10-е место, набрав 14,5 баллов. Кроме нас, в первую десятку (с равным количеством баллов) попала Ботсвана. Немного опередили нас по полученным баллам Чили и Азербайджан. Правда, позади остались в основном страны, чей пример вряд ли можно привести в качестве лучшей мировой практики: Кувейт, Россия, Венесуэла, Катар и ОАЭ, чей фонд «Инвестиционное управление и корпорация Абу Даби» набрал «рекордные» 0,5 балла.

Радоваться или огорчаться такому раскладу? Известно, что оптимисты и пессимисты думают о разном, глядя на неполный стакан. Тем не менее объективные выводы таковы.

Если по категории «Структура» разрыв между рейтингом Национального фонда РК и лидером рейтинга относительно небольшой (соответственно, 6,0 и 8,0 баллов), то в категориях «Управление» и «Прозрачность и подотчетность» разрыв становится довольно существенным – практически в два раза. Это наводит на определенные размышления относительно того, в какой области нам следует улучшить управление Национальным фондом для повышения рейтинга страны.

<i>Фонд</i>	<i>Структура</i>	<i>Управление</i>	<i>Прозрачность и подотчетность</i>	<i>Поведение</i>	<i>Всего</i>
Национальный фонд Республики Казахстан	6,00	2,00	6,50	0,00	14,50
<i>Максимально возможные баллы</i>	<i>8,00</i>	<i>4,00</i>	<i>12,00</i>	<i>1,00</i>	<i>25,00</i>

Практически с момента создания Национального фонда РК общественные организации в Казахстане призывают Правительство начать широкую дискуссию по Концепции Национального фонда, а также вопросам, касающимся управления. На данный момент совершенно очевидно, что Национальный фонд Казахстана лишь относительно прозрачен: отчеты о его деятельности публикуются в самом обобщенном виде, отсутствует информация о внешних управляющих его инвестиционным портфелем, не публикуются отчеты независимых аудиторов, практически невозможно оценить, какая часть средств Национального фонда направляется для финансирования той или иной конкретной программы развития.

Все решения, касающиеся управления фондом, принимаются кулуарно. Не только общественность, но даже депутаты Парламента не вовлечены в этот процесс. В результате сложилась совершенно парадоксальная ситуация, когда граждане Казахстана – истинные владельцы недр – практически не осведомлены о деятельности фонда, а многие граждане вовсе не подозревают о существовании фонда «будущих поколений»... Хотя использование Национального фонда – это вопрос, достойный всенародного обсуждения.

Справедливости ради следует отметить, что в последнее время происходит эволюция развития отношений между Правительством, компаниями и гражданским обществом. Совместная работа по реализации в Казахстане Инициативы прозрачности добывающих отраслей промышленности (EITI) сблизила Правительство, добывающие компании и гражданское общество, помогла преодолеть взаимное недоверие. На данный момент наработан опыт эффективного сотрудничества этих трех сторон. Возможно, что благодаря EITI сторонам теперь будет легче обсуждать и другие сложные вопросы.

Примеры Новой Зеландии и Восточного Тимора наглядно свидетельствуют о том, что прорыв в лидеры рейтинга вполне осуществим. Самое главное, что для этого необходимо, – это политическая воля и искренняя приверженность на деле принципам прозрачности и подотчетности, без которых вряд ли возможно гарантировать достойную жизнь как нынешним, так и будущим поколениям казахстанцев.

Антон Артемьев  
*Директор программы*  
*Kazakhstan Revenue Watch*  
*Фонда Сорос-Казахстан*



# Управление нефтяными доходами: Концепция Национального фонда

Меруерт Махмутова, к.э.н.,  
Центр анализа общественных проблем

## Введение

Несмотря на уверенный экономический рост и другие позитивные тенденции последних лет, перед Казахстаном все еще стоят вызовы в области экономического развития. Это дисбаланс в экономическом развитии между регионами и внутри регионов, между городом и селом, высокий износ инфраструктуры, низкий уровень инвестиций в несырьевой сектор, проблемы конкурентоспособности обрабатывающих отраслей, низкий уровень инвестиций в развитие человеческого капитала, что накапливает социальные проблемы в регионах. Экспорт углеводородов и высокие цены на нефть на мировых рынках обеспечивают рекордный рост доходов бюджета. В связи с этим логичен растущий интерес к управлению доходами от нефтяного сектора.

Эффективность управления доходами от сырьевых ресурсов Казахстана является ключевым вопросом долгосрочного развития. Для снижения зависимости от конъюнктуры мировых цен и аккумулирования доходов от сырьевого сектора был создан Национальный фонд, который начал функционировать с 2001 г.

1 июля 2006 г. вступила в силу *Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу*<sup>1</sup> (далее – *Концепция*), которая изменила порядок формирования и использования Фонда.

Настоящий доклад посвящен анализу влияния Концепции на бюджет за первый год работы с 1 июля 2006 г. по 1 июля 2007 г. Вопросы сбережения доходов от нефти, обзор моделей, с помощью которых Казахстан собирает доходы от добычи нефти и газа, вопросы управления Национальным фондом достаточно подробно освещались в наших предыдущих публикациях<sup>2</sup>. Поэтому в данном докладе мы сфокусируемся только на тех изменениях, которые произошли после вступления в силу Концепции. В докладе также

<sup>1</sup> Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу» от 1 сентября 2005 г. №1641.

<sup>2</sup> Р. Стейнер, М. Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана»//Policy Studies. – № 4(9). – 2005; М. Махмутова, А. Уаррак «Политика управления ресурсами и Фонд наследия Альберты: уроки для Казахстана»//Policy Studies. – № 1(12). – 2006. – Центр анализа общественных проблем.

освещается прозрачность накопления и использования Национального фонда, что декларируется Концепцией как «залог успешного функционирования при достижении поставленных целей».

Наш интерес к теме не случаен. Центр анализа общественных проблем с 2003 г. начал анализировать деятельность Национального фонда и провел серию публичных дискуссий по вопросам управления доходами от природных ресурсов и функционирования Национального фонда с вовлечением широкого круга участников, государственных чиновников, депутатов Парламента, казахстанских и зарубежных экспертов в 2003-2005 гг.<sup>3</sup>. В рамках этих дискуссий проект Концепции управления Национальным фондом обсуждался на двух Круглых столах: представители государственных органов раскрывали общественности, как продвигается ее разработка. Первое публичное обсуждение проекта Концепции, в котором тогда было предложено четыре модели для Национального фонда, мы организовали в октябре 2004 г. Мы неоднократно обращались в своих публикациях к анализу деятельности таких фондов за рубежом и предлагали рекомендации для политики управления доходами от природных ресурсов в Казахстане.

Мы надеемся, что рекомендации, разработанные на основании анализа деятельности Национального фонда, внесут вклад в повышение прозрачности и совершенствование управления Национальным фондом и станут основой для принятия решений, направленных на совершенствование политики по управлению нефтяными доходами.

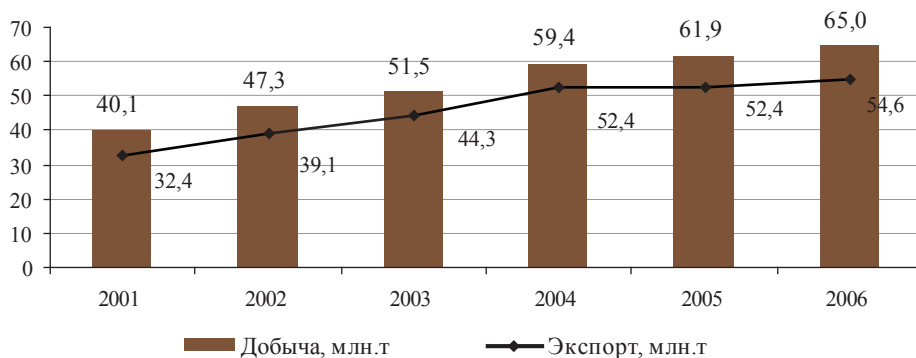
## Доходы нефтяного сектора и бюджета

Экономика Казахстана основывается на добыче и экспорте природных ресурсов, главным образом нефти, хотя Казахстан располагает и другими минеральными ресурсами. По доказанным запасам нефти Казахстан занимает восьмое место в мире, по запасам газа – 11 место<sup>4</sup>. Запасы нефти составляют 39.6 млрд. баррелей, это 3.3% мировых запасов. Запасы газа оцениваются в 3 трлн. куб.м, или 1.7% мировых запасов. Значительная доля доказанных запасов нефти находится в казахстанской части шельфа Каспия.

<sup>3</sup> В рамках двухгодичного проекта нашего Центра «Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана», реализованного при поддержке OSI (Нью-Йорк), OSI/LGI (Будапешт), Центра ОБСЕ в Алматы и Посольства Великобритании.

<sup>4</sup> BP Statistical Review of World Energy, June 2006

Рисунок 1. Добыча и экспорт нефти в Казахстане, млн. т

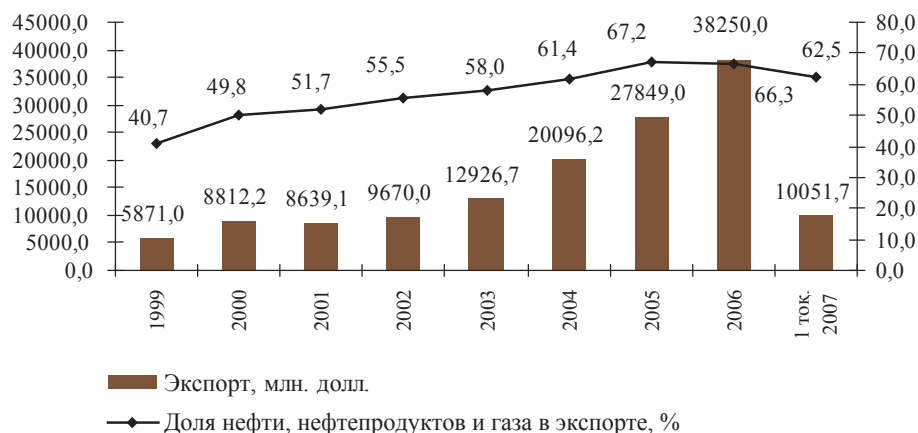


Источник: данные агентства РК по статистике

Высокие мировые цены на углеводородное сырье стимулируют расширение добычи нефти. За 2001-2006 гг. объем ежегодной добычи вырос от 40 млн. т до 65 млн. т, экспорт – от 32,4 млн. т до 54,6 млн. т. Рост экономики в значительной мере обеспечивается нефтяным сектором. Удельный вес поступлений от нефтяного сектора в государственный бюджет и Национальный фонд в последние годы составляет около 30% от общих поступлений.

В 2006 г. стоимость общего объема экспорта достигла 38,3 млрд. долл. Доля углеводородных ресурсов составила 66,3% от этого объема. В результате растет зависимость экономики Казахстана от конъюнктуры на мировых рынках.

Рисунок 2. Экспорт и доля углеводородов в экспорте, %



Источник: данные агентства РК по статистике

Более того, в обозримом будущем зависимость экономики от нефтяного фактора будет сохраняться. В соответствии с Программой освоения Каспийского шельфа объем добычи нефти должен достичь 150 млн. т к 2015-2020 гг. По мнению специалистов Международного валютного фонда<sup>5</sup>, это позволит Казахстану войти в первую десятку экспортеров нефти, наряду с Ираном, Мексикой, Норвегией и Венесуэлой. Такой рост объема добычи ставит перед Правительством задачу взвешенного управления доходами от разработки углеводородных ресурсов.

Ключевым является вопрос адекватности поступлений от добычи и экспорта углеводородных ресурсов в бюджет и Национальный фонд. Часть казахстанского экспорта нефти реализуется через оффшорные зоны; так, до 2004 г. 20% экспорта сырой нефти направлялось на Бермудские и Виргинские острова, с 2004 г. 30% экспорта сырой нефти отправляется в Швейцарию. «Практически 80% казахстанских углеводородов экспортируется через оффшорные зоны с нераскрытым налоговым режимом»<sup>6</sup>, – утверждал в 2003 г. министр финансов.

С 2002 г. среднемесячная цена на нефть Brent на мировых рынках выросла в 2,6 раза, до 65,16 долл. за баррель в 2006 г. согласно данным Energy Information Administration (EIA). Экспортная цена тонны казахстанской нефти выросла в 3,4 раза, доходы нефтяного сектора от экспорта сырой нефти и нефтепродуктов увеличились в 4,8 раза и составили 24,8 млрд. долл.

*Таблица 1. Экспортная цена сырой нефти, долл. за т*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Экспортная цена сырой нефти, долл. за т	131,4	128,5	158,4	217,8	331,9	432,7

*Источник: данные агентства РК по статистике; расчеты автора*

По нашим оценкам, основанным на данных Агентства РК по статистике, ежегодно только благодаря экспорту в Швейцарию компаниям, работающим в нефтяном секторе, удается «уводить» от налогов свыше 1 млрд. долл. Экспорт сырой нефти по заниженным ценам позволяет занижать налогооблагаемые доходы нефтяного сектора. Только за 2004-2006 гг. суммарный объем сырой нефти, отправленной в Швейцарию, по нашим расчетам, составил 47,3 млн. т, приблизившись к годовым объемам экспорта сырой нефти в последние 3 года (в 2004-2005 гг. по 52,4 млн.т, в 2006 г. – 54,6 млн.т). Разница между казахстанскими

<sup>5</sup> International Monetary Fund (2004), Republic of Kazakhstan: Selected Issues. Country Report №.04.362, November 2004.

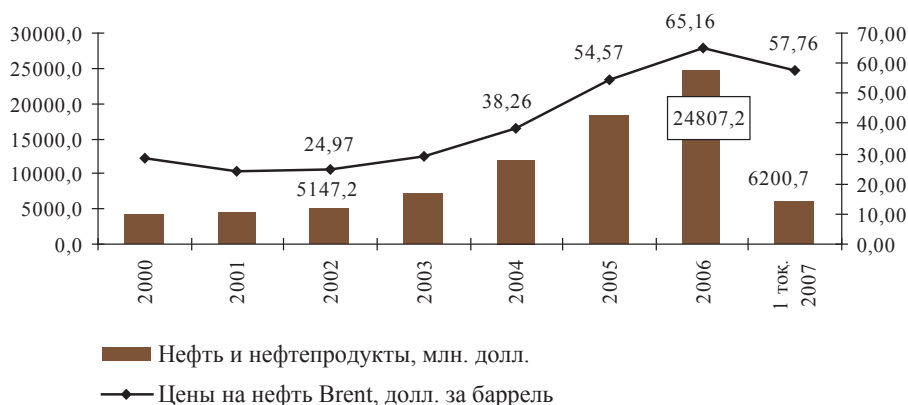
<sup>6</sup> Материалы Круглого стола «Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана» от 2 июня 2003 г., Центр анализа общественных проблем, Алматы, 2003. – С. 27.

экспортными ценами на сырую нефть, поставленную в Швейцарию, и мировыми ценами на нефть Brent составляла в среднем 9,69 долл. за баррель.

Так, в 2006 г. в Швейцарию экспортировано 15,8 млн. т (30% от общего объема экспорта сырой нефти за 2006 г.) по цене 408,1 долл. за т (55,9 долл. за баррель) при цене нефти Brent на мировых рынках 65,16 долл. за баррель (476 долл. за т). Разница в 68 долл. с каждой тонны, умноженная на общий объем экспорта (15,8 млн. т), дает 1,1 млрд. долл. Это, по оценке, те потенциальные доходы нефтяного сектора, с которых не выплачиваются налоги в бюджет.

В 2005 г. экспорт в Швейцарию составил 16,3 млн. т (31% от общего объема экспорта сырой нефти за 2005 г.) по цене 321,0 долл. за т (43,9 долл. за баррель) при цене нефти Brent на мировых рынках 54,57 долл. за баррель; в 2004 г., соответственно, 15,2 млн. т (29% от общего объема экспорта сырой нефти за 2004 г.) по цене 212,8 долл. за т (29,14 долл. за баррель) при цене нефти Brent на мировых рынках 38,26 долл. за баррель.

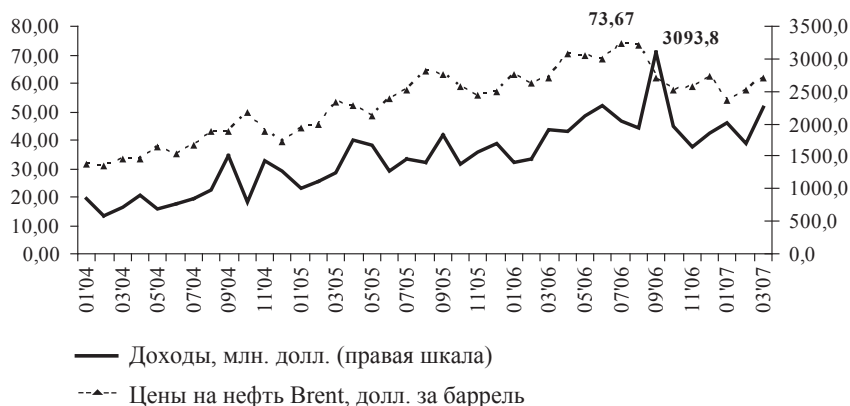
*Рисунок 3. Доходы нефтяного сектора от экспорта сырой нефти (включая газовый конденсат) и нефтепродуктов в 2000-2007 гг.*



*Источник: данные Агентства РК по статистике, EIA; расчеты автора*

Зависимость доходов нефтяного сектора от мировых цен на нефть подтверждает и динамика месячных доходов от экспорта сырой нефти и нефтепродуктов. Самый высокий месячный доход – 3,1 млрд. долл. – получен нефтяным сектором в сентябре 2006 г., после того как в июле 2006 г. мировые цены на нефть Brent достигли 73,67 долл. за баррель.

Рисунок 4. Месячная динамика доходов от экспорта сырой нефти (включая газовый конденсат) и нефтепродуктов в 2004-2007 гг.



Источник: данные Агентства РК по статистике, EIA; расчеты автора

Ежегодное занижение доходов только нефтяного сектора более чем на 1 млрд. долл. лишает бюджет соответствующих налогов и платежей: налога на сверхприбыль, корпоративного подоходного налога и др.

Кроме экспорта в Швейцарию, использование трансфертных цен также позволяет компаниям снижать уровень налогооблагаемой прибыли. Оценка потерь бюджета от применения трансфертных цен должна стать предметом отдельного исследования.

Оценить адекватность поступлений в бюджет от нефтяного сектора в настоящее время невозможно. Контракты по разработке крупнейших месторождений были заключены в 90-е гг. на достаточно длительный срок – 30-40 лет. Условия налогообложения индивидуально оговаривались в самих контрактах, поэтому неизвестно, как распределяются доходы между Правительством Казахстана и нефтяными компаниями, каков уровень налоговых изъятий по ним, так как контракты на недропользование и Соглашения о разделе продукции носят закрытый характер. В 2003 г. министром финансов приведены такие данные: в Казахстане налоговые отчисления добывающих компаний составляют 15-18 центов с 1 доллара – ниже, чем в других отраслях<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Материалы Круглого стола «Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана» от 2 июня 2003 г., Центр анализа общественных проблем, Алматы, 2003. – С. 26.

# Национальный фонд Республики Казахстан

## Цели и задачи Национального фонда

Цели и задачи Национального фонда, определенные первоначально в *Правилах формирования и использования Национального фонда*<sup>8</sup>, сохранились в *Концепции*. Основными целями являются снижение зависимости республиканского бюджета от конъюнктуры мировых цен (стабилизационная функция) и формирование накоплений государства для будущих поколений (сберегательная функция)<sup>9</sup>. Задачами являются обеспечение макроэкономической стабильности путем вывода избытка нефтедолларов из экономики и сдерживания давления на курс тенге и инфляции, а также оптимальное планирование использования природных ресурсов.

Таким образом, Национальный фонд аккумулирует часть доходов, формируемых добывающим сектором экономики при благоприятной ценовой конъюнктуре, с тем чтобы, с одной стороны, сохранить их для будущих поколений, с другой – поддержать необходимый уровень государственных расходов, в первую очередь социальных, в случае падения цен.

В *Концепции* декларируется: «Накопление и использование должны быть транспарентными, что является залогом успешного функционирования Национального фонда при достижении поставленных целей».

## Формирование Национального фонда

До принятия *Концепции* одной из главных проблем, влиявших на непредсказуемость республиканского бюджета и Национального фонда, было то, что Правительство, с одной стороны расширяя источники поступлений в Национальный фонд, с другой – произвольно меняя перечень компаний, регулировало доходы бюджета и Национального фонда: увеличивало или «стерилизовало» их<sup>10</sup>. Практически это решалось принятием постановлений Правительства, Парламент был исключен из процесса принятия решений.

Так, сокращение перечня компаний, чьи сверхплановые платежи и 10% от их плановых платежей в республиканский бюджет направлялись в Национальный фонд, приводило к тому, что большая часть нефтяных доходов оставалась в бюджете. В результате они направлялись на текущие расходы.

Расширение государственных расходов приводило к давлению на обменный курс тенге и его укреплению по отношению к корзинам валют основных

<sup>8</sup> Указ Президента РК «О некоторых вопросах Национального фонда Республики Казахстан» от 29 января 2001 г. №543.

<sup>9</sup> Ранее, в связи с этим, наряду с республиканским бюджетом упоминались также и местные бюджеты, но теперь они исключены.

<sup>10</sup> Р. Стейнер, М. Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана»//Policy Studies. – № 4(9). – 2005. – Центр анализа общественных проблем.

торговых партнеров: доллару, евро и рублю. Рост инфляции выходил за пределы прогнозируемого коридора.

При введении в действие *Концепции* с 1 июля 2006 г. основными источниками формирования Национального фонда были определены:

- прямые налоги от нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты), к которым относятся корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, роялти, бонусы, доля по разделу продукции, рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат. Прочие виды налогов, уплачиваемые нефтяным сектором в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. При этом к предприятиям нефтяного сектора относятся все юридические лица, занимающиеся добычей и (или) реализацией сырой нефти и газового конденсата;
- поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;
- поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

Важным отличием стало расширение перечня плательщиков в Национальный фонд. Ранее в качестве плательщиков было определено 6 компаний. С принятием *Концепции* к предприятиям нефтяного сектора были отнесены все юридические лица, занимающиеся добычей и реализацией сырой нефти и газового конденсата. В результате в перечень вошло 55 компаний (Приложение 1), приведенных в приложении к Закону РК «О республиканском бюджете». Так как бюджет утверждается Парламентом, это позволяло Парламенту знать, кто является плательщиком в Национальный фонд.

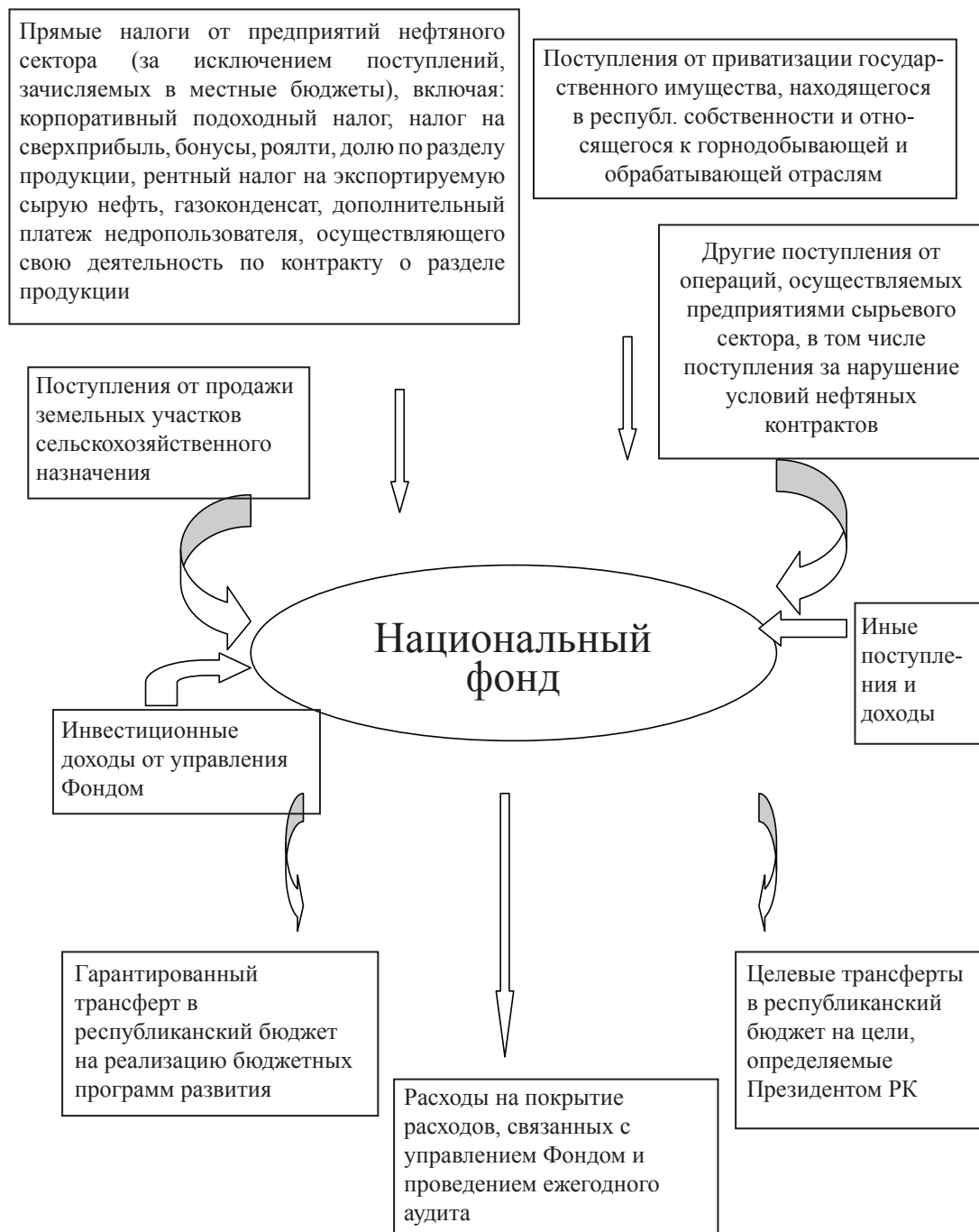
Было много дискуссий о том, до каких пор имеет смысл накапливать деньги в Фонде, следует ли определить его границы. Концепция дает ответ на этот вопрос: «Максимальный размер Национального фонда не может быть ограничен. Более того, для выполнения сберегательной функции Национального фонда устанавливается неснижаемый остаток».

Порядок формирования и использования Национального фонда приведен на рисунке 5. Так, согласно последним изменениям в Бюджетный кодекс (июль 2007 г.), в Национальный фонд будут направляться также возможные поступления от других нефтяных операций, в частности за перенос сроков и нарушение технологии добычи нефти. Еще одним источником станет дополнительный платеж по Соглашению о разделе продукции, который должен выплачиваться, если сумма поступления по доле Республики Казахстан окажется меньше значения, заложенного в контракте<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Практически эти изменения предварили вопросы, поднятые вокруг Кашагана, и претензии к подрядчикам.



Рисунок 5. Источники поступлений в Национальный фонд и направления их использования (в соответствии с изменениями в Бюджетный кодекс от 27.07.2007 г.)



## Расходы Национального фонда

Ранее законодательство предусматривало расходование средств Фонда только на:

- исполнение стабилизационной функции – компенсацию потерь республиканского и местных бюджетов, определяемых как разница между утвержденными и фактическими суммами поступлений от организаций сырьевого сектора по специальному перечню;
- целевые трансферты в республиканский и местные бюджеты на цели, определяемые Президентом РК;
- покрытие расходов, связанных с управлением Фондом и проведением ежегодного внешнего аудита.

Принятие *Концепции* изменило порядок расходования средств Фонда. Теперь средства Национального фонда могут направляться только на обеспечение гарантированного трансферта в республиканский бюджет и финансирование расходов, связанных с управлением и аудитом.

### Формализованный метод сбалансированного бюджета

Метод сбалансированного бюджета можно представить в следующем виде:

$$E = G_{no} + G_o + D, \text{ где}$$

$E$  – расходы республиканского бюджета;

$G_{no}$  – доходы ненефтяного сектора;

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

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

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

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

$G_o$  – гарантированный трансферт из Фонда (определяется в тенге);

$A$  – постоянная сумма (утверждается законом и устанавливается в тенге);  
 $b$  – коэффициент, соответствующий среднему уровню инвестиционного дохода за определенный период (утверждается законодательным актом);  
 $NFRK_{t-1}$  – активы Национального фонда на начало финансового года (в базовой валюте Фонда);  
 $e$  – курс тенге по отношению к базовой валюте Фонда.

Источник: Концепция Национального фонда

Гарантированный трансферт из Национального фонда должен направляться только на финансирование расходов бюджетных программ развития. Таким образом, текущие бюджетные программы финансируются из республиканского бюджета, который формируется из отчислений от ненефтяной части экономики, а программы развития – за счет трансферта из Национального фонда, при этом определенная доля расходной части бюджета может покрываться за счет заимствования (внешнего и внутреннего) в установленных пределах.

В соответствии с методикой расчета гарантированного трансферта из Национального фонда он определяется как постоянная сумма плюс часть активов Национального фонда за предыдущий период. Его объем зависит от двух составляющих – константы  $A$ , обеспечивающей гарантированный минимальный уровень трансферта в республиканский бюджет и определяемой исходя из среднего объема затрат на бюджетные программы развития за определенный период, а также коэффициента  $b$ , соответствующего среднему уровню инвестиционного дохода за определенный период. Константа  $A$  и коэффициент  $b$  утверждаются законодательным актом Республики Казахстан на трехлетний период и не должны подвергаться изменениям в течение данного периода.

## Инвестиции

В соответствии с *Концепцией* целями инвестиционных операций при управлении Национальным фондом являются:

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

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

Для реализации этих целей активы Национального фонда разделяются на стабилизационный и сберегательный портфели.

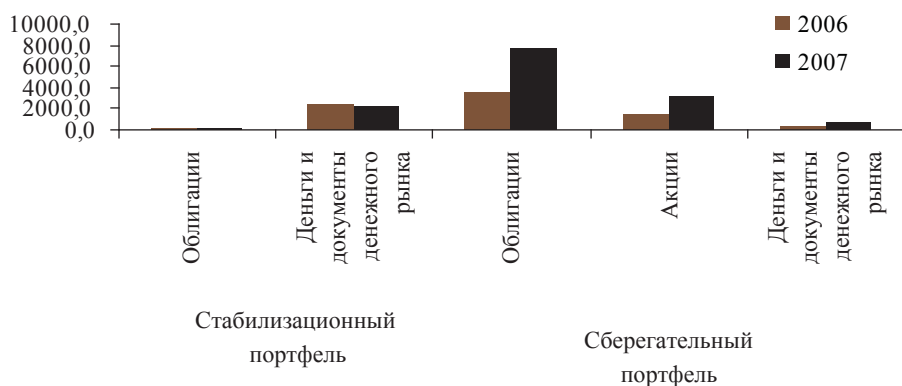
Стабилизационный портфель необходим для поддержания достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда. Стабилизационный портфель должен быть определен в рамках суммы гарантированного трансферта, утверждаемого на соответствующий год.

Сберегательный портфель предназначен для обеспечения доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска. Он подразделяется на субпортфель ценных бумаг с фиксированным доходом – 75 % и на субпортфель акций – 25 %.

На 31 декабря 2006 г. рыночная стоимость валютного портфеля Национального фонда составляла 14,1 млрд. долл. (18,9% к ВВП), в том числе стабилизационного портфеля – 2,3 млрд. долл. (16,5% от общего объема портфеля), сберегательного портфеля – 11,8 млрд. долл. (83,5%).

В 1 квартале 2007 г. активы Национального фонда выросли на 12,7%, до 15,9 млрд. долл.

*Рисунок 6. Состав портфеля и распределение активов Национального фонда на 1 января 2006-2007 гг.*



*Источник: Статистический бюллетень МФ РК*

Для Национального фонда используется принцип “индексного управления”. Индексное управление основывается на формировании портфеля различных финансовых инструментов в пропорциях, совпадающих с эталонным портфелем. Данный эталон является индексом. Результаты управления (доходность) и инвестиционные риски оцениваются относительно эталонного портфеля (индекса), а также в значительной мере зависят от него. Эталонный портфель – набор ценных бумаг, который определяется интересами инвестора. Доходность эталонного портфеля служит мерой при оценке доходности управления активами. В качестве эталонного портфеля используются индексы, разработанные и отслеживаемые ведущими мировыми финансовыми компаниями.

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

Эталонным для стабилизационного портфеля является индекс компании Merrill Lynch, состоящий из казначейских векселей США со сроком погашения до шести месяцев. Такой короткий срок погашения обеспечивает высокую ликвидность и низкие колебания доходности стабилизационного портфеля, инвестируемого в высоколиквидные активы денежного рынка стран с высоким кредитным рейтингом.

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

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

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

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

Эталонным портфелем для субпортфеля акций является индекс, состоящий из акций компаний развитых стран мира (за исключением компаний энергетического сектора), составляемый компанией Morgan Stanley Capital International. В настоящий момент индекс включает 23 страны: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Гонконг, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сингапур, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США.

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

Национальный банк подбирает по конкурсу внешних управляющих для управления активами Национального фонда. Первоначально рыночная стоимость активов Национального фонда, передаваемых одному внешнему управляющему, не должна была превышать 150 млн. долл. Затем эта сумма выросла до 300 млн. долл., позднее – до 500 млн. долл.<sup>12</sup>. Национальный банк сам управляет большей частью средств Фонда – 54%, а 46 % управляют внешние менеджеры.

Активы Фонда деноминированы в более чем 15 валютах; 48,5 % размещено в долларах, 27,85 % – в евро, 10,1 % – в фунтах стерлингов и 8,75 % – в йенах<sup>13</sup>.

## Прозрачность

Принятие Концепции и внесение изменений в Бюджетный кодекс, к сожалению, не повысили прозрачность Национального фонда и его стабильность.

Нестабильность распределения нефтяных доходов между бюджетом и Национальным фондом была связана с тем, что Правительство, расширяя или сокращая перечень плательщиков в Национальный фонд, могло регулировать распределение доходов от природных ресурсов между Национальным фондом и бюджетом. Практика включения перечня плательщиков в Национальный фонд и утверждение его вместе с республиканским бюджетом в Парламенте продержались ровно год. В результате последних изменений в Бюджетном кодексе вернулись к законодательному утверждению этого перечня Правительством.

Отсутствует механизм информирования общественности о формировании и использовании доходов от сырьевых секторов. Граждане не имеют достоверной информации о себестоимости добычи по месторождениям, транспортных расходах и экспортных ценах на природные ресурсы, о фактических и запланированных налоговых поступлениях и других выплатах в бюджет и Национальный фонд, распределении доходов от сырьевого сектора между Правительством и добывающими компаниями<sup>14</sup>.

Объем открытой информации по Национальному фонду Республики Казахстан снизился по сравнению с 2002-2004 гг. Например, начиная с 2005 г. Национальным банком не предоставляется информация об активах Фонда по классам и видам валют, географии их распределения.

Впрочем, это не мешало министру финансов утверждать, что «...с точки зрения полноты публикации материалов о размерах и распределении активов и их доходности, Казахстан находится в первой пятерке из 20 стран, то есть

<sup>12</sup> Н. Дрозд. Нацбанк огласил принципы, по которым планируется совершенствовать управление активами Нацфонда//Панорама. – 16.12.2004.

<sup>13</sup> Нефтяной фонд Казахстана инвестирует половину своих активов в доллары и четверть – в евро//Reuters. –18.04.2007.

<sup>14</sup> Р. Стейнер, М. Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана»//Policy Studies. – № 4(9). – 2005. – Центр анализа общественных проблем.

в одной группе с фондами Аляски, провинции Альберта, Азербайджана и Норвегии. Объективно мы достаточно прозрачны»<sup>15</sup>. Далее министр рассуждала так: «Насколько нам известно, большинство стран Ближнего Востока очень неохотно делится информацией о состоянии своих нефтяных фондов со своим населением. Казахстан же публикует на веб-сайтах Министерства финансов и Национального банка полную версию заключения, подписанного независимыми международными аудиторскими компаниями, что достаточно редко для стран, где имеются нефтяные фонды».

Относительно последнего утверждения следует отметить, что министр лукавила или пребывала в неведении. Ни Министерство финансов, ни Национальный банк ни разу не представляли отчет аудиторов, приложенный к годовому отчету Национального фонда. Как мы отмечали ранее<sup>16</sup>, объединенный аудиторский отчет за 2002-2003 гг., датированный 20 января 2004 г., появился на сайте Министерства финансов в 2005 г. и недолго там находился, но это не было закономерностью, то есть заключение не прилагалось к соответствующим отчетам Национального фонда. Вернее будет сказать: они случайно были выложены некоторое время на сайте Министерства финансов.

Отчетность, предоставляемую казахстанскими государственными органами по Национальному фонду, нельзя сравнивать с отчетностью по фондам Аляски, Альберты и Норвегии.

Казахстанские чиновники любят утверждать, будто при создании Национального фонда Казахстан полностью реализовал норвежский опыт. Успехи Норвегии в управлении нефтяными доходами несомненны: норвежский фонд является одним из крупнейших в мире инвестиционных фондов. Но, даже не сравнивая инвестиционные стратегии казахстанского и норвежского фондов, хотелось бы привлечь внимание к одной важной составляющей опыта Норвегии.

В 2004 г. Центральный банк Норвегии создал комитет по этике, который контролирует направления инвестирования на соответствие ценных бумаг той или иной компании морали и принципам гуманизма. Важно, чтобы эмитенты не были причастны к производству оружия или нарушению прав человека. Этот комитет во главе с философом Хенриком Сюзе выявляет компании, «нарушающие принципы гуманизма». Первыми в черный список попали семь компаний, связанных с производством оружия, среди которых британская BAE Systems, американские Boeing, Honeywell и Northrop Grumman Corp. Норвежцы вывели из акций этих компаний 480 млн. долл.

Национальный банк Казахстана не предоставляет информации о том, в акции каких компаний вкладываются средства Национального фонда и

<sup>15</sup> Заначка для страны. Раскрываем «секреты» Нефтяного фонда. Интервью министра финансов Н. Коржовой «Казахстанской правде».

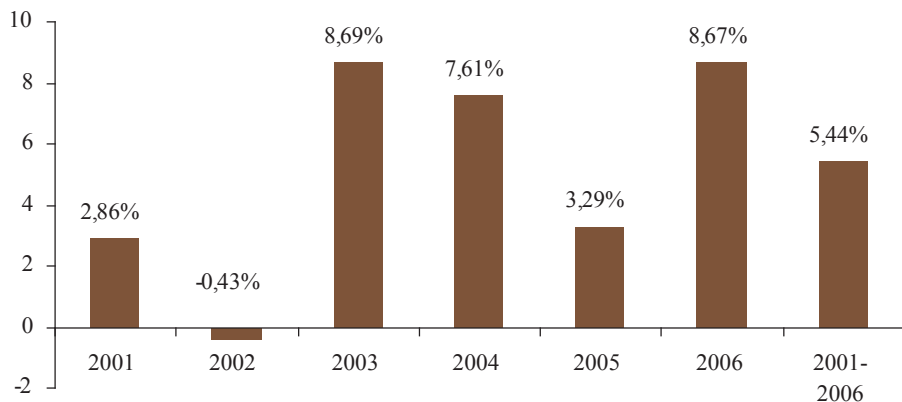
<sup>16</sup> Р. Стейнер, М. Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана»//Policy Studies. – № 4(9). – 2005. – Центр анализа общественных проблем.

не поддерживаются ли тем самым компании, занятые разработкой оружия или нарушающие принципы гуманизма. Неизвестно также, какие компании управляют активами Национального фонда. Если в первые годы Национальный банк предоставлял такую информацию, то позже просто закодировал их по номерам – от № 1 до № 13.

## Доходность

Расчет доходности Фонда осуществляется в базовой валюте Национального фонда – долларах США. Доходность Фонда с начала создания по конец 2006г. в годовом выражении составляет 5,44%<sup>17</sup>. Методология расчета доходности, согласно разъяснениям Национального банка, основывается на ежедневном изменении стоимости принципала (основного капитала). Портфель оценивается в начале и конце периода. В рыночную стоимость портфеля включаются доходы, накопленное вознаграждение и амортизация основного капитала. Все притоки и оттоки включаются в рыночную стоимость на начало следующего рабочего дня.

*Рисунок 7. Доходность Национального фонда, рассчитанная в долларах США*



*Источник: Годовой отчет Национального банка за 2006 г.*

Анализируя деятельность Фонда в 2005 г., мы критически отзывались о том, что при прибыли в долларовом выражении Фонд (в пересчете на тенге) понес убытки в 13,5 млрд. тенге. В результате в последних отчетах Национального банка информация о доходности в тенге уже не предоставляется.

<sup>17</sup> Годовой отчет Национального банка РК за 2006 г. <http://www.nationalbank.kz>



## Влияние Концепции Национального фонда на экономическую и социальную политику

В связи с введением *Концепции* в действие со второго полугодия 2006 г. были пересмотрены параметры республиканского бюджета на 2006 г. Согласно уточненному в июне 2006 г. прогнозу доходы республиканского бюджета (без официальных трансфертов) в 2006 г. составили 1314,2 млрд. тенге, или 15,1 % к ВВП. Предыдущий прогноз доходной части бюджета, принятый в мае, был снижен на 34,6 млрд. тенге, в основном по налоговым поступлениям на 36,2 млрд. тенге, неналоговые поступления, напротив, повышены на 1,6 млрд. тенге.

В связи с этим прогноз поступлений по корпоративному подоходному налогу с юридических лиц был снижен на 43,4 млрд. тенге, предполагалось уменьшение корпоративного подоходного налога от нефтяного сектора на 52,6 млрд. тенге. Прогноз поступлений по данному налогу от ненефтяного сектора увеличен на 9 млн. тенге в связи с корректировкой роста ВВП.

За первое полугодие 2006 г. в Национальный фонд было перечислено 197 млрд. тенге, которые формировались за счет официальных трансфертов:

- из республиканского бюджета, определяемых как превышение фактических поступлений в республиканский бюджет от организаций сырьевого сектора над их годовыми объемами (172,6 млрд. тенге);
- из республиканского бюджета, рассчитываемых в размере десяти процентов от планируемых сумм поступлений в республиканский бюджет от организаций сырьевого сектора (10,6 млрд. тенге);
- из республиканского бюджета, определяемых за счет поступлений от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям (12,6 млрд. тенге);
- из местных бюджетов, определяемых за счет поступлений от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения (1,6 млрд. тенге);
- а также иных поступлений и доходов, не запрещенных законодательством Республики Казахстан (851 тыс. тенге).

Во втором полугодии 2006 г. в Фонд ежедневно осуществлялись перечисления прямых налогов от 55 предприятий нефтяного сектора, поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям, и от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения.

С 1 июля 2006 г. в Национальный фонд было перечислено 501,9 млрд. тенге, в том числе:

- за счет поступлений прямых налогов от предприятий нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты) – 499,5 млрд. тенге. Из них 181,4 млрд. тенге (эквивалентно 1 445,8 млн. долл.) является поступлениями в иностранной валюте, зачисленными на соответствующий счет Национального фонда в тенге путем проведения операции последовательной конвертации/реконвертации день в день;
- поступлений от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям, – 2,4 млн. тенге;
- поступлений от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения – 2,4 млрд. тенге.

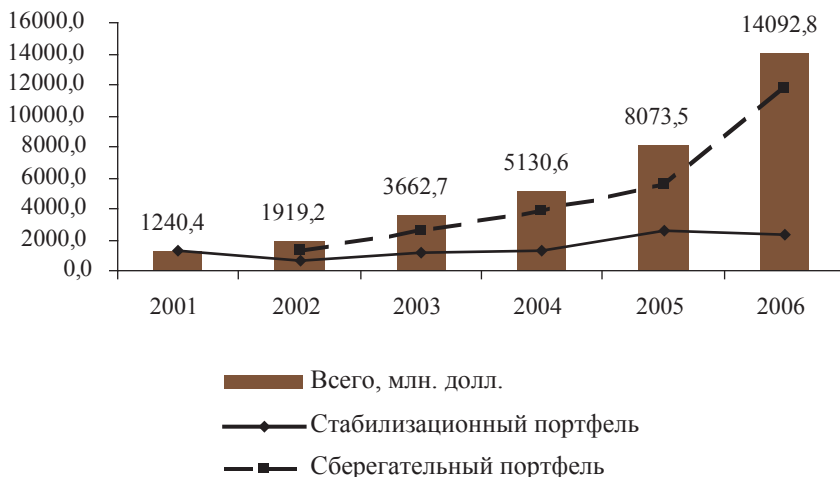
В целом за 2006 г. в Национальный фонд поступило 774, 3 млрд. тенге, из них:

- официальных трансфертов из республиканского бюджета – 195,8 млрд. тенге;
- официальных трансфертов из местных бюджетов – 1,6 млрд. тенге;
- перечислений с контрольного счета наличности Национального фонда – 501,9 млрд. тенге;
- инвестиционных доходов от управления активами Национального фонда в 2006 г. – 75 млрд. тенге;
- атакжеиных поступлений и доходов, не запрещенных законодательством Республики Казахстан, – 851 тыс. тенге.

Со счета Национального фонда в 2006 г. произведены расходы, связанные с управлением Национальным фондом, в общей сумме 918 912 тыс. тенге.

Активы Национального фонда стремительно выросли и на конец 2006 г. превысили 14 млрд. долл. При этом стабилизационный портфель остался неизменным, рост произошел благодаря сберегательному портфелю (рисунок 8).

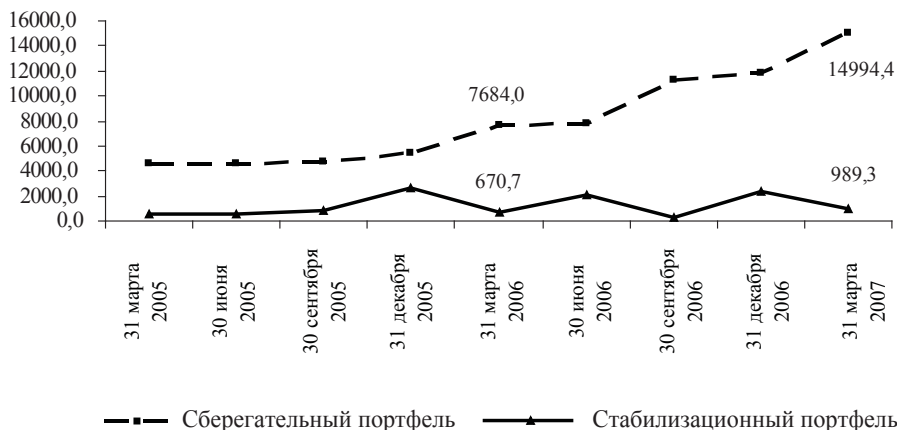
Рисунок 8. Активы Национального фонда РК и их распределение по портфелям



Источники: данные Национального банка РК, Статистический бюллетень Министерства финансов РК

Наглядность происходивших изменений видна на квартальных данных .

Рисунок 9. Квартальное пополнение стабилизационного и сберегательного портфелей Национального фонда (в млн. долл.) до и после принятия Концепции



Источники: данные Национального банка РК; Статистический бюллетень Министерства финансов РК

Исполнение доходов республиканского бюджета в 2006 г. позволило не привлекать гарантированный трансферт из Национального фонда. Согласно правилам, не перечисленную за прошлый год сумму гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет Правительство имеет право использовать в текущем финансовом году для финансирования республиканских бюджетных программ развития предыдущего года.

Главной проблемой при исполнении бюджета 2006 г., так же как и в предшествующие годы, оказалось неверное бюджетное прогнозирование. Значительный разрыв между прогнозными показателями и фактическим исполнением бюджета связан с тем, что Правительство предпочитает предоставлять в Парламент пессимистический вариант проекта бюджета. В результате, не успев приступить к исполнению бюджета текущего года, уже где-то в феврале Правительство начинает готовить изменения и дополнения к нему. Процесс подготовки тоже занимает несколько месяцев, и, как правило, в мае Правительство вносит в Парламент откорректированный бюджет. Это приводит к хроническому неисполнению бюджета, когда вместо прогнозирувавшегося дефицита Правительство получает профицит из-за несвоевременного освоения бюджета. По итогам исполнения бюджета фактические данные оказываются выше даже откорректированных доходов и расходов бюджета.

В соответствии с данными Министерства финансов РК, профицит республиканского бюджета по итогам 2006 г. составил 54,7 млрд. тенге, и это не запланированный, а вынужденный профицит, который объясняется тем, что Правительство не смогло своевременно исполнить бюджет. В Законе РК «О республиканском бюджете на 2006 г.», подписанном Президентом в ноябре 2005 г., был запланирован дефицит в 113 млрд. тенге (1,4% ВВП), позже, при пересмотре бюджета, он был повышен до 126 млрд. тенге (также 1,4% ВВП).

Главной причиной ежегодного хронического неисполнения Правительством законов о республиканском бюджете начиная с 2003 г. является пересмотр показателей бюджета в сторону увеличения в процессе его исполнения. Только в 2002 г. бюджет не пересматривался в середине бюджетного года, но тогда Правительство в конце года «перебросило» налоговые платежи 2002 г. на 1 квартал 2003 г., что позволило избежать пересмотра бюджета в Парламенте. Доходы республиканского бюджета 2003 г. были увеличены в июне на 78.6 млрд. тенге; сумма неосвоенных средств по итогам 2003 г. составила 40.3 млрд. тенге; бюджет 2004 г. в середине года был увеличен на 58.0 млрд. тенге, объем неосвоенных средств по итогам года вырос до 41.0 млрд. тенге; в 2005 г. доходная часть республиканского бюджета была увеличена на 104.4 млрд. тенге, неосвоенным по итогам года осталось 46.7 млрд. тенге. Изменения в бюджете 2006 г. мы уже подробно анализировали.

**Одной из причин неточного бюджетного прогнозирования является заниженный прогноз цены на нефть.** В результате пересмотр нефтяных цен ежегодно приводит к пересмотру бюджета в середине бюджетного года. Кроме

того, неверно прогнозируются все макроэкономические индикаторы, начиная с ВВП. В республиканском бюджете на 2006 г. Правительство прогнозировало ВВП в размере 8,7 трлн. тенге, фактическое исполнение превысило этот прогноз на 1 трлн. тенге (11,5%).

При обсуждении проекта республиканского бюджета на 2006 г. в Мажилисе в сентябре 2005 г. мы давали свою оценку по прогнозам цен на нефть. Правительство прогнозировало мировую цену на нефть на 2006 г. в 47,0 долл. за баррель (ниже на 1 доллар, чем в последней оценке цен 2005 г., – 48 долл.), в 2007 г. – 44 долл. за баррель. Мы предложили на парламентских слушаниях, что более реально было бы заложить в проекте бюджета мировую цену на нефть на уровне 54 долл. за баррель – это позволило бы сразу увеличить прогноз доходов на 63 млрд. тенге. Под давлением депутатов в процессе обсуждения Правительство повысило цену до 49 долл. за баррель, и только спустя 8 месяцев, в мае 2006 г. Правительство внесло в Парламент откорректированный республиканский бюджет на 2006 г., в котором повысило мировую цену на нефть до 55 долл. за баррель, доходная часть была увеличена более чем на 42 млрд. тенге. Но поскольку половина бюджетного года уже прошла (изменения были утверждены 5 июля), то для освоения бюджета оставшегося времени Правительству было недостаточно.

Общая тенденция с исполнением бюджета такова. Как правило, 1 квартал завершается со значительным профицитом (до 4% ВВП). В последующих кварталах и Правительство, и местные органы пытаются увеличить темп расходования бюджета. Это, конечно, сказывается на эффективности расходов. Пересмотр бюджета в середине года в сторону увеличения сводит все усилия на нет.

Стабилизировать бюджетный процесс можно только через своевременный реалистичный прогноз основных параметров бюджета.

Эффективность расходования бюджетных средств в значительной степени зависит от точности бюджетного прогнозирования. Прогноз бюджетных показателей должен рассматриваться в общих рамках прогноза макроэкономических индикаторов. Есть прямая связь между макроэкономическими показателями и прогнозом налоговых поступлений. Если неточно прогнозируется уровень инфляции, то это сказывается на реальной стоимости предусмотренных объемов финансирования для расходных программ. Если неточно спрогнозирован обменный курс, то это влияет на стоимость обслуживания долга. Таким образом, низкое качество прогнозирования сказывается на реалистичности бюджетной политики и в результате – на реалистичности макроэкономической политики. Неточное бюджетное планирование оказывает негативное влияние на социально-экономическое развитие, снижает возможности экономического роста.

В 2007 г. формирование Национального фонда осуществлялось по тем же принципам, которые предусмотрены *Концепцией*.

В республиканском бюджете на 2007 г., утвержденном 8 декабря 2006 г., планировалось, что поступления в Национальный фонд составят 775,8 млрд. тенге. Однако уже 5 июля 2007 г. в бюджет были внесены изменения, и в связи с этим поступления в Национальный фонд выросли на 113,9 млрд. тенге (на 15%), до 889,7 млрд. тенге.

Рост произошел за счет увеличения корпоративного подоходного налога на 81,7 млрд. тенге и поступлений за использование природных и других ресурсов на 32,2 млрд. тенге. Более детальное рассмотрение поступлений за использование ресурсов позволяет выявить то, что планируется рост бонусов на 17,5 млрд. тенге, роялти – на 27,8 млрд. тенге, но при этом одновременно снизится поступление от налога на сверхприбыль на 13,1 млрд. тенге.

Такой значительный рост объясняется тем, что в Бюджетном кодексе расширено само понятие «нефтяные доходы». Если ранее под ними подразумевались поступления от компаний, занимающихся добычей и реализацией сырой нефти и газового конденсата, то теперь – все поступления от нефтяных операций, включая работы по разведке, добыче и реализации сырой нефти и газового конденсата. В связи с этим перечень предприятий - плательщиков в Национальный фонд увеличился от 55 до 81 (Приложение 4).

Согласно данным Национального банка Республики Казахстан на 18 июня 2007 г., активы Национального фонда превысили 17 млрд. долл. (2,2 трлн. тенге). С начала года в Фонд поступило 439,3 млрд. тенге, из них 436,5 млрд. тенге составили поступления прямых налогов от предприятий нефтяного сектора (по утвержденному перечню). Из Национального фонда в республиканский бюджет было перечислено 106,0 млрд. тенге в виде гарантированного трансферта на покрытие расходов бюджета развития. Полностью размер трансферта в 2007 г. составит 301,7 млрд. тенге<sup>18</sup>.

В дальнейшем планируется определение ежегодного трансферта только на уровне инвестиционных доходов.

На что планируется потратить гарантированный трансферт из Национального фонда? Приложение к республиканскому бюджету на 2007 г. содержит длинный перечень программ развития с разделением на бюджетные программы, направленные на реализацию бюджетных проектов (программ) и формирование (или увеличение) уставного капитала юридических лиц. Гарантированный трансферт из Национального фонда предназначается для финансирования этих программ в целом, без конкретизации.

<sup>18</sup> Закон РК «О гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан на 2007-2009 годы». от 25.11.2006 № 189.

## Нужна ли нам программа выплаты дивидендов, или как использовать средства Национального фонда?

Во время предвыборной кампании в Мажилис Парламента в 2004 г. одним из предложений оппозиционных кандидатов стало распределение доходов Национального фонда между гражданами Казахстана<sup>19</sup>.

В *Концепции* такого рода идеи отменяются, но аргументы ее авторов неубедительны<sup>20</sup>. На наш взгляд, продуманная программа выплаты дивидендов от инвестиционных доходов Национального фонда позволила бы создать взаимосвязь между гражданами и Национальным фондом и практически реализовать конституционное положение о том, что все природные богатства принадлежат всем гражданам Казахстана. Это могло бы стать инструментом для усиления ответственности Правительства перед гражданами.

2007 г. стал щедрым на разного рода идеи относительно того, как потратить Национальный фонд.

Председатель правления Фонда устойчивого развития (ФУР) «Казына» К. Келимбетов в конце 2006 г. предложил направлять на капитализацию институтов развития часть средств из Национального фонда. «Это позволило бы часть средств из Нацфонда передать из внешнего управления в Банк развития для финансирования инфраструктурных проектов внутри страны и для покупки стратегических активов за рубежом»<sup>21</sup>. По его мнению, «Казына» через создание фондов прямых инвестиций мог бы покупать инфраструктуру за рубежом (порты, складские терминалы, нефтепроводные активы и т.д.), направлять деньги на приобретение крупных высокотехнологичных компаний.

С «подачи» главы «Казыны», весной 2007 г. Президент РК Н. Назарбаев отметил, что возможно использование Национального фонда для реализации ряда «прорывных» проектов<sup>22</sup>. Комментируя эту идею, мы подчеркивали: «Через создание новых государственных институтов развития в последние годы направляются немалые деньги на различные проекты. Какой будет отдача от таких проектов и будет ли вообще, никто не знает. Все остальные «прорывные проекты», о которых модно стало говорить, ничего, кроме скепсиса, не вызывают. Мы считаем, что тратить средства Национального фонда позволительно только на такие расходы, которые будут направлены на развитие человеческого капитала и, по большому счету, будут определять будущую конкурентоспособность нашей страны»<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Р. Стейнер, М. Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана»//Policy Studies. – № 4(9). – 2005. – Центр анализа общественных проблем.

<sup>20</sup> Р. Стейнер, М. Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана»//Policy Studies. – № 4(9). – 2005. – Центр анализа общественных проблем.

<sup>21</sup> Ж. Тулегенов. Сегодня бизнес готов участвовать в решении государственных задач. По мнению руководителя «Казыны» Кайрата Келимбетова, это главное достижение институтов развития // Exclusive, 2006, №12(57).

<sup>22</sup> По итогам I квартала 2007 года рост ВВП составил более 10%// Kazakhstan Today. 12.04.2007.

<sup>23</sup> Источник: комментарий автора газете «Бизнес и власть».

Накануне парламентских выборов<sup>24</sup> в предвыборной программе Общенациональной социал-демократической партии предлагалось за счет Национального фонда повысить пенсии до достойного уровня. «Национальный фонд будет преобразован в Государственный пенсионный фонд (ГПФ). Граждане, достигшие к 2008 году пенсионного возраста, будут получать причитающиеся им суммы из ГПФ по правилам, аналогичным действующим для накопительных пенсионных фондов. Казахстанцы предпенсионного возраста (который будет снижен для женщин до 55 лет и мужчин до 60), не имеющие работы, смогут получать заработанные ими ранее средства путем ежемесячных выплат из ГПФ до достижения ими пенсионного возраста или устройства на работу».

Видимо, разработчики этой идеи пытались внедрить в Казахстане норвежский опыт. В 2006 г. Нефтяной фонд Норвегии был переименован в Глобальный пенсионный фонд (Global Pension Fund), чтобы подчеркнуть, что этот фонд может использоваться только для пенсионных выплат, то есть для обеспечения достойной старости. Проблемой Норвегии является рост пожилого населения из-за высокой продолжительности жизни. В Казахстане средняя ожидаемая продолжительность жизни – одна из самых низких в мире (рисунок 10). Поэтому, хотя обеспечение достойного уровня пенсий актуально, на наш взгляд, более важно обеспечить рост продолжительности жизни, что непосредственно связано со здоровьем нации.

6 сентября 2007 г. в ходе II Евразийского энергетического форума директор по управлению нефтегазовыми активами АО «Казахстанский холдинг по управлению государственными активами “Самрук” Г. Кешубаев заявил, что в Казахстане начато обсуждение возможности использования средств Национального фонда для финансирования проектов в нефтегазовом секторе<sup>25</sup>. Представитель “Самрука” сказал: «Конкретные проекты есть – те, которые сегодня реализуются Национальной нефтегазовой компанией, и “Самрук” как акционер КазМунайГаз заинтересован в привлечении в них каких-то новых средств».

На вопрос «Насколько оправдан вывод средств из Нацфонда Правительством Казахстана и возможно ли это законодательно?» наш ответ однозначен: «Использование Национального фонда на нефтегазовые проекты недопустимо». На наш взгляд, это просто безнравственно. В долгосрочном плане будущее Казахстана будет определять не нефтяной сектор, а только человеческие ресурсы, граждане. Нефть – ресурс исчерпаемый. Нефтяной сектор – это “вещь в себе”: 30% экспорта нефти уходит в Швейцарию по заниженным ценам; как формируются доходы в нефтяном секторе, насколько адекватно выплачиваются налоги – это большой вопрос, на который никто из власти внятно ответить не может. Между тем принятие решения по финансированию любых проектов возможно достаточно просто. Согласно Бюджетному кодексу (ст. 55),

<sup>24</sup> Выборы в Мажилис Парламента РК состоялись 18 августа 2007 г.

<sup>25</sup> В Казахстане обсуждается возможность использования Национального фонда для финансирования проектов в нефтегазовом секторе// Казахстан сегодня. 6.09. 2007 г.



право принятия решений по Национальному фонду принадлежит только Президенту, только он “принимает решения по объемам и направлениям его использования”<sup>26</sup>.

В сентябре 2007 г. идею использовать Национальный фонд вновь развил председатель правления ФУР “Казына”<sup>27</sup>: «Фонд может работать на то, чтобы оставить будущим поколениям наследие не в виде денег, а в виде каких-то активов инфраструктуры, промышленности и, самое главное, систем образования и здравоохранения”. Средства Нацфонда вполне могут расходоваться на строительство большого количества госпиталей мирового уровня, самых передовых школ и университетов, на увеличение программы “Болашак”, – отметил он в связи с этим. “Недавние события в финансовом секторе показывают, что, если прекратится поддержка из-за рубежа в виде ограничения кредитования наших банков либо в виде увеличения ставки заимствования для них, то ключевую роль должны сыграть внутренние ресурсы страны – бюджета и Нацфонда. Как раз таки они способны на определенный период стабилизировать развитие нашей экономики”, – подчеркнул К. Келимбетов.

Перекройка бюджета 2007 г. в середине октября 2007 г. в Парламенте для выделения 4 млрд. тенге на поддержку банков и строительных компаний и означает начало реализации чьих-то частных интересов за счет бюджета, а значит, и Национального фонда, поскольку главным источником пополнения бюджета для таких нужд становится Национальный фонд.

Насколько это оправданно?

Как уже отмечено выше, через создание новых государственных институтов развития, объединенных в настоящий момент ФУР «Казына», в 2003-2006 гг. миллиарды тенге направлялись на различные амбициозные проекты. Какой будет отдача от таких проектов и будет ли вообще, никто не знает. За рубежом в венчурные фонды, в рискованные проекты деньги вкладывает частный капитал, а в нашем случае представители новоявленных фондов бодро рапортуют о таких вложениях, хотя речь идет о бюджетных деньгах.

На наш взгляд, вопрос “На что можно расходовать средства Национального фонда?” нужно выносить на всенародное обсуждение.

Самой насущной проблемой является развитие человеческого капитала, что подразумевает необходимость финансировать здравоохранение и образование. Но нельзя согласиться с руководителем «Казыны» в том, что финансировать нужно строительство большого количества госпиталей мирового уровня, самых передовых школ и университетов, увеличение программы “Болашак”.

Детальный анализ государственных расходов на образование, здравоохранение и социальную защиту, выполненный нами для ЮНИСЕФ,

<sup>26</sup> Источник: комментарий автора газете «Бизнес и власть».

<sup>27</sup> Фонд «Казына» намерен добиваться рассмотрения Правительством вопроса о привлечении средств Нацфонда к финансированию инвестпроектов внутри страны // 21.09.2007 г. “Казахстан сегодня”

Детского фонда ООН, позволил выявить, что рост бюджетных расходов на здравоохранение обусловлен ростом расходов на создание медицинского кластера в г. Астане, что оценивается нами как перераспределение расходов в пользу элиты<sup>28</sup>. Пилотным проектом, по замыслу Правительства, должен стать Национальный научный центр материнства и детства в Астане. Это, безусловно, увеличивает расходы государственного бюджета на здравоохранение, но не сказывается на здоровье всех матерей и детей в стране. Так, в 2006 г. в г. Алматы и 7 областях увеличились показатели материнской смертности, в том числе в Актюбинской области – в 3 раза, в Акмолинской, и Карагандинской областях – в 2 раза. Материнская смертность в Кызылординской области превышает средний показатель по стране (44,9) в 2 раза – 96,6. Младенческая смертность в этой области даже при нынешней системе регистрации новорожденных<sup>29</sup> превышает средний уровень по стране в 1,6 раза, уровень больных туберкулезом – самый высокий в республике.

При обращении к мировому опыту нужно принимать во внимание, что ситуация в каждой стране индивидуальна. Например, в Норвегии нет коррупции среди государственных чиновников, нет миллиардеров в списке Форбс. Прежде чем приступить к накоплению средств в фонде, Норвегия в течение 30 лет добывала нефть и многое сделала для развития инфраструктуры, диверсификации экономики, развития человеческих ресурсов. В результате сейчас Норвегия занимает 1 место в мире по уровню человеческого развития, а Казахстан – 79 место. На наш взгляд, проявлять заботу о будущих поколениях можно после того, как будут созданы достойные условия жизни для нынешнего поколения. Так поступили Норвегия, Аляска и Альберта.

Казахстан сейчас относится к странам со средним уровнем доходов, но уровень государственного финансирования здравоохранения (2,3% ВВП в 2006 г.) сравним с уровнем бедных африканских стран, таких как Уганда – 2,2% ВВП, Ангола – 2,4% ВВП. Поэтому показатели здоровья наших граждан неуклонно снижались в последние 16-17 лет независимости, они ниже уровня даже развивающихся стран. Показатели младенческой, детской и материнской смертности – одни из самых высоких в Европейском регионе. Ожидаемая продолжительность жизни граждан Казахстана – одна из самых низких. Приоритетом номер один в государственной политике должны быть не нефтяной сектор и не мифические «прорывные» проекты, ради которых хотят распечатать Национальный фонд, а укрепление здоровья нации. Так, Норвегия, занимающая первое место в мире по индексу человеческого развития, направляет из бюджета на здравоохранение 8,6 % ВВП.

<sup>28</sup> М. Махмутова «Расходы государственного бюджета Казахстана на образование, здравоохранение и социальную защиту в интересах семьи и ребенка». Доклад для ЮНИСЕФ, 2007 г.

<sup>29</sup> Казахстан осуществляет регистрацию младенческой смертности по старой советской системе и к стандартам ВОЗ по регистрации перейдет только с 1 января 2008 г.

Снижение позиции Казахстана с 51 места на 56 при оценке индекса конкурентоспособности по методике WEF связано с введением в методику расчета дополнительных индикаторов, учитывающих показатели здравоохранения.

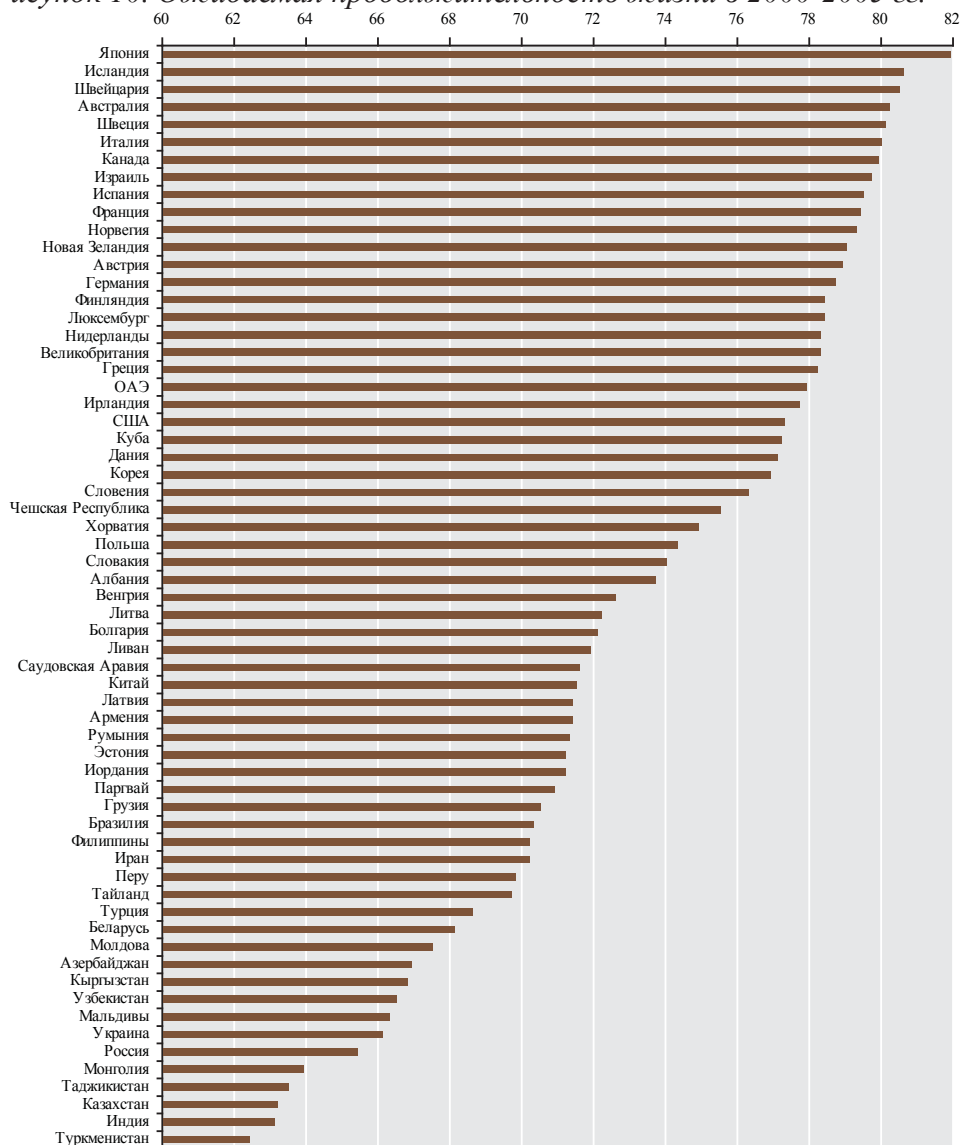
На наш взгляд, необходимо перераспределить приоритеты в расходовании бюджетных средств, чтобы повысить доступность к медицинским услугам граждан, проживающих в самых отдаленных уголках страны. В первую очередь необходимо обеспечить практически всем равный доступ к первичной медико-санитарной помощи, предоставлению гарантированного объема бесплатной медицинской помощи.

С финансированием передовых школ и университетов, предлагаемых главой «Казыны», также не можем согласиться. Несколько лет назад, когда он возглавлял Министерство экономики и бюджетного планирования, это ведомство предлагало создать высшую школу экономики, в проекте бюджета на 2004 г. даже были заложены необходимые миллионы. Но депутаты Парламента настояли на исключении таких расходов, аргументируя это тем, что, когда Правительство создаст такую школу за счет бюджета, потом она будет приватизирована в соответствии со сложившимися традициями.

Приоритетом в расходовании бюджета образования должно стать обеспечение доступа к дошкольному образованию, которое в настоящий момент находится в плачевном состоянии.

Какую часть Национального фонда можно будет использовать на финансирование здравоохранения и образования, необходимо решать после того, как будут определены приоритеты в расходовании бюджетных средств и разработаны механизмы для их своевременного и эффективного освоения бюджетных средств.

Рисунок 10. Ожидаемая продолжительность жизни в 2000-2005 гг.



Источники: UN (United Nations). 2005b. *World Population Prospects 1950–2050: The 2004 Revision. Database. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York*

## Заключение и рекомендации

Для Казахстана, экономическое благополучие которого в настоящее время зависит от добычи и экспорта углеводородов, серьезным вызовом является преодоление «ресурсного проклятия». Удастся ли диверсифицировать экономику, зависит от того, насколько эффективно будут расходоваться бюджетные средства, «закачиваемые» в новые институты развития.

Качество бюджетного прогнозирования оказывает влияние на эффективность расходов государственного бюджета. Традиционный пересмотр бюджета в процессе его исполнения подтверждает устойчивую тенденцию – нежелание Правительства раскрывать информацию по ожидаемым поступлениям от нефтяного сектора на стадии планирования бюджета и обсуждения его в Парламенте. Непрозрачность отношений Правительства и компаний добывающего сектора затрудняет прогнозирование и мониторинг бюджета. Произвольные сроки выплат бонусов и роялти не позволяют точно прогнозировать поступления бюджета.

Для того чтобы оценивать точность поступлений в бюджет налогов от нефтегазового сектора, нужно видеть сами контракты и знать условия налогообложения, которые были оговорены в них индивидуально в 90-е гг., когда, собственно, и заключались крупнейшие контракты в данном секторе. Например, зачастую выплата налогов в бюджет заменялась принятием нефтяными компаниями ряда социальных обязательств: построить школу, больницу и т.д. Сейчас, на наш взгляд, следовало бы пересмотреть все эти пункты, чтобы исключить выполнение социальных обязательств компаниями (они могут осуществляться, но только добровольно, за счет прибыли, остающейся в распоряжении компании). Мы уверены, что выполнение социальных обязательств – это прерогатива Правительства, а компании должны своевременно выплачивать налоги в бюджет.

Для адекватной оценки вклада добывающих компаний в бюджет и Национальный фонд компании должны предоставлять расчеты себестоимости добычи нефти на том или ином месторождении (по крайней мере, Правительство должно располагать такой информацией), данные по расходам на транспортировку, экспортным ценам и др.

Создание Национального фонда Казахстана не обсуждалось с обществом, поэтому вопросы информирования общественности, процедур подотчетности, обратной связи не были ключевыми при создании Фонда. Речь идет не только о гражданах. Даже Парламент оказался в роли стороннего наблюдателя политики управления Национальным фондом. Вся полнота решений по инвестированию средств, по принятию решений, утверждению отчетов Фонда принадлежит Президенту страны в соответствии с действующим законодательством<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> М. Махмутова, А. Уаррак «Политика управления ресурсами и Фонд наследия Альберты: уроки для Казахстана»//Policy Studies. – 2006. – № 1(12) – Центр анализа общественных проблем.

В связи с созданием Национального фонда возникают два важных вопроса: имеет ли смысл выделять нефтяные деньги и вкладывать их за рубежом для будущих поколений, когда в стране не решены проблемы нынешнего поколения, тем более что инвестиционный доход ниже уровня инфляции? Может ли Казахстан на данном этапе быть инвестором экономик западных государств?

Анализ реформирования политики в отношении Национального фонда позволил выявить следующее.

- Порядок утверждения перечня плательщиков в Национальный фонд без одобрения Парламента в 2002-2006 гг. позволял Правительству по своему усмотрению распределять деньги между бюджетом и Национальным фондом. Мы считаем, что последние изменения, связанные с возвратом этого вопроса на усмотрение Правительства, будут приводить к тем же негативным последствиям, которые мы отмечали: в первую очередь будет дестабилизироваться бюджетный процесс и снижаться эффективность расходов бюджета.
- В полномочиях Президента, Парламента и Правительства по отношению к Национальному фонду сохраняется дисбаланс. Бюджетный кодекс предоставляет Президенту «принимать решения по объемам и направлениям его использования» без одобрения Парламента. Парламент не утверждает отчеты Национального фонда. Парламенту не всегда предоставлялись «для информации» отчеты Национального фонда и никогда не предоставлялись аудиторские отчеты.
- Предоставляемая государственными органами информация о деятельности Национального фонда не является полной и исчерпывающей.

Как видим, проблемы, на которых мы и ранее акцентировали внимание, *Концепция* не решает. Для их решения необходимо внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс. На наш взгляд, закрепление Национального фонда в Конституции поможет стабилизировать правовые основы Фонда, или нужна разработка отдельного закона «О Национальном фонде».

Процесс внесения изменений в Конституцию или принятие закона «О Национальном фонде» должно стать результатом открытых обсуждений и консультаций с гражданами Казахстана, представителями политических партий, экспертами, институтами и аналитическими центрами. Необходимо законодательно предусмотреть прозрачность управления, отчетности и аудита Фонда, право Парламента утверждать отчеты Фонда.

На основании анализа *Концепции* и изменений в Бюджетный кодекс, касающихся Национального фонда, нами разработаны рекомендации для совершенствования политики управления нефтяными доходами, Национальным фондом и повышения прозрачности его деятельности.

- Все сделки и договоренности между Правительством и нефтедобывающими компаниями должны быть открытыми и прозрачными для общества. Чтобы показать гражданам честность и правильность распределения и управления средствами, получаемыми от добычи и экспорта природных ресурсов, Правительству следует опубликовать контракты и СРП, заключенные с компаниями добывающего сектора; публиковать все доходы, получаемые по этим контрактам, и раскрывать, какие проекты финансируются на бюджетные деньги; если необходимо, поднять такие документы для проведения новых переговоров.
- Парламент должен иметь право утверждать перечень компаний, являющихся плательщиками в Национальный фонд, все государственные расходы и доходы, годовой отчет Национального фонда. Парламенту вместе с отчетом должно предоставляться и аудиторское заключение, что до сих пор не практиковалось.
- Счетный комитет должен иметь право проводить аудит формирования и использования средств Национального фонда. При этом аудит должен охватывать деятельность не только самого Фонда, но и всех нефтяных компаний, участвующих в его формировании.
- Необходимо проводить ежегодные проверки инвестиций Фонда и доходов и обнародовать их результаты.
- Должны обеспечиваться механизмы прозрачности. Национальный фонд должен создать очень прозрачный процесс: ежемесячные, квартальные и годовые отчеты, протоколы заседаний Совета по управлению Национальным фондом, участие общественности в работе Совета, информирование о принимаемых рекомендациях, веб-сайт.
- Для повышения подотчетности Национального фонда следует законодательно усилить полномочия Парламента и создать Консультативный совет при Парламенте из представителей Правительства, Парламента, исследовательских институтов, аналитических центров, бизнеса, гражданского общества, который бы в первую очередь мог заняться практической реализацией этих рекомендаций, а также регулярно осуществлять общественный контроль над деятельностью Фонда.
- Отдельные предложения о включении в состав Совета по управлению Национальным фондом представителей гражданского общества, на наш взгляд, бесполезны, поскольку это консультативный орган, который выполняет декоративную функцию.
- Национальный банк и Министерство финансов должны полностью обеспечивать информацию о том, кто управляет активами Наци-

онального фонда, в акции каких компаний их вкладывают; ежегодно публиковать подробный отчет по деятельности Фонда, сопровождающийся аудиторским заключением, аналогично тому, как их публикуют Global Pension Fund Норвегии, Фонд наследия Альберты и Постоянный фонд Аляски.

- Необходимо разработать этические принципы инвестирования, аналогичные тем, которые применяются в Центральном банке Норвегии, для того чтобы активы Фонда не инвестировались в акции компаний, торгующих оружием и тем самым нарушающих принципы гуманизма.
- Для создания прочной связи граждан Казахстана с Национальным фондом, повышения его подотчетности Консультативный совет должен разработать предложения по реализации политики выплаты дивидендов гражданам подобно существующей в штате Аляска.



## Библиография

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.07.2007 г.
2. Закон РК «О республиканском бюджете на 2007 год» от 8.12.2006 г., с учетом изменений и дополнений, внесенных Законом РК от 5.07.2007 г. № 273-III.
3. Постановление Правительства РК «Среднесрочная фискальная политика Правительства Республики Казахстан на 2005-2007 годы» от 31.08.2004 г. № 918.
4. Указ Президента РК «О Национальном фонде Республики Казахстан» от 23 августа 2000 г. №402.
5. Указ Президента РК «О некоторых вопросах Национального фонда Республики Казахстан» от 29 .01. 2001 г. №543.
6. Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу» от 1.09.2005 г. №1641.
7. Годовые отчеты Национального банка РК за 2001-2006 гг. <http://www.nationalbank.kz>
8. Материалы Круглого стола «Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана», 2 июня 2003 г., Центр анализа общественных проблем, Алматы, 2003. – С. 27.
9. Материалы Круглого стола «Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана: обсуждение проекта Бюджетного кодекса», 18.09. 2003 г., Центр анализа общественных проблем, Алматы, 2003. – С. 53.
10. Материалы Круглого стола «Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана: налогообложение нефтяных операций», 21.11. 2003 г., Центр анализа общественных проблем, Алматы, 2003.
11. Материалы Круглого стола «Вопросы справедливого распределения доходов от сырьевых секторов Казахстана в предвыборных программах политических партий» //Вестник Центра анализа общественных проблем. – №21, сентябрь 2004 г.
12. М. Махмутова, А. Уаррак «Политика управления ресурсами и Фонд наследия Альберты: уроки для Казахстана»//Policy Studies. – № 1(12). – 2006. – Центр анализа общественных проблем.
13. М. Махмутова. Бюджетный процесс в странах Каспийского региона: опыт Казахстана и Азербайджана//Policy Studies. – #2(07). – 2005. – С. 8

14. Р. Стейнер, М. Махмутова «Сбережение доходов от добычи нефти: опыт Аляски и Казахстана»//Policy Studies. – № 4(9). – 2005. – Центр анализа общественных проблем.

15. International Monetary Fund (2004), Republic of Kazakhstan: Selected Issues. Country Report №.04.362, November 2004.

16. BP, Statistical Review of World Energy 2006

## Перечень полезных сайтов

[www.nationalbank.kz](http://www.nationalbank.kz) *Сайт Национального банка РК*

[www.nationalfund.kz](http://www.nationalfund.kz) *Сайт Национального фонда РК*

[www.minfin.kz](http://www.minfin.kz) *Сайт Министерства финансов РК*

[www.minplan.kz](http://www.minplan.kz) *Сайт Министерства экономики и бюджетного планирования РК*

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

к Закону Республики Казахстан “О республиканском бюджете на 2007 год” от 8 декабря 2006 г. № 194-III

**ПЕРЕЧЕНЬ** предприятий нефтяного сектора, занимающихся добычей и (или) реализацией сырой нефти и газового конденсата, по которым прямые налоги (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты) зачисляются в Национальный фонд РК

<b>№</b>	<b>Название</b>
1.	АО «Разведка Добыча “КазМунайГаз»
2.	ТОО «Тенгизшевройл»
3.	ТОО «Казахойл-Актобе»
4.	ТОО «Казахтуркмунай»
5.	ТОО СП «Матин»
6.	ТОО СП «Тенге»
7.	ТОО «Эмбаведьойл»
8.	АО «ПетроКазахстан Кумколь Ресорсиз»
9.	АО «Тургай-Петролеум»
10.	ТОО СП «Казгермунай»
11.	ТОО СП «Куатамлонмунай»
12.	АО «Нефтяная компания «Кор»
13.	АО «СНПС-Ай Дан Мунай»
14.	«Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.» Казахстанский филиал
15.	ТОО «Жаикмунай»
16.	АО «Мангистаумунайгаз»
17.	АО «Каражанбасмунай»
18.	Филиал Компании «Маерск Ойл Казахстан ГмбХ»
19.	Филиал Компании «СНПС-Интернэшнл (Бузачи) Инк»
20.	Филиал Компании «Нельсон Петролеум Бузачи Б.В.»
21.	ТОО «Казполмунай»
22.	ТОО «Толкыннефтегаз»
23.	ТОО «Тасбулат Ойл Корпорэйшн»
24.	ЗАО «Каракудукмунай»

25.	СП ТОО «Совместное предприятие «Арман»
26.	ТОО «Хазар Мунай»
27.	ОАО «СНПС-Актобемунайгаз»
28.	ТОО «Caratube International Oil Company» («Каратобе Интернэшнл Ойл Компани»)
29.	АО «ККМ Operating Company» (КокжидеМунай)
30.	ДООАО «Каспий Нефть ТМЕ»
31.	ТОО «Сазанкурак»
32.	Атырауский филиал компании «Алтиес Петролеум Интернэшнл Б.В.»
33.	Актюбинский филиал компании «Алтиес Петролеум Интернэшнл Б.В.»
34.	АО «Атырауская нефтяная акционерная компания» (АНАКО)
35.	ТОО «Атыраумунай»
36.	ТОО «Светланд-ойл»
37.	ТОО «Арнаойл» («КазМунайГазТельф»)
38.	ТОО «Гюрал»
39.	ТОО «Прикаспиан Петролеум Компани»
40.	ТОО «Адай Петролеум Компани»
41.	АО «Каспий Нефть»
42.	ТОО «Казнефтехим-Копа»
43.	ТОО «Корпорация Модульная Технология» (ДТОО «Жалгизтобемунай»)
44.	ТОО «Тараз»
45.	ТОО «НБК»
46.	ТОО «Арал Петролеум Кэпитал»
47.	ТОО «Саутс ойл»
48.	ТОО «Санак»
49.	ТОО «Озтюрк Мунай»
50.	ТОО «Тобеарал ойл»
51.	ТОО «Табынай»
52.	ТОО «Лайнс Джамп»
53.	ТОО «Амангельды Газ» (конденсат)
54.	АО «Торговый дом «КазМунайГаз»
55.	АО «Конденсат»

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Отчет о поступлениях и использовании Национального фонда Республики Казахстан на 1 января 2007 года

№	Наименование	Сумма, тыс тенге
1	2	3
<b>1.</b>	<b>Средства Национального фонда (далее – Фонд) на начало отчетного периода, всего:</b>	<b>1 080 011 008</b>
<b>2.</b>	<b>Поступления, всего:</b>	<b>709 259 913</b>
	в том числе:	
	– прямые налоги от предприятий нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местный бюджет)	672 113 949
	в том числе:	
	корпоративный подоходный налог	470 510 260
	налог на сверхприбыль	75 652
	бонусы	311 479
	роялти	177 994 581
	доля Республики Казахстан по разделу продукции по заключенным контрактам	22 979 303
	рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат	242 674
	– поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям	12 563 028
	– поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения	3 976 027
	– официальные трансферты из республиканского бюджета, рассчитываемые в размере десяти процентов от планируемых в республиканском бюджете сумм поступлений в республиканский бюджет от организаций сырьевого сектора	10 617 223

	– инвестиционные доходы от управления Фондом	9 988 835
	– иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан	851
<b>3.</b>	<b>Использование, всего:</b>	<b>918 912</b>
	в том числе:	
	– гарантированные трансферты –	
	– целевые трансферты –	
	– покрытие расходов, связанных с управлением Фондом и проведением ежегодного внешнего аудита	918 912
<b>4.</b>	<b>Средства Фонда на конец отчетного периода, всего *:</b>	<b>1 788 352 009</b>

*Примечание: \* С учетом инвестиционного дохода от управления Фондом за 2 квартал 2006 года*

*Источники формирования Национального фонда изменены в соответствии с изменениями, внесенными в статью 23 Бюджетного кодекса Республики Казахстан*

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Отчет о поступлениях и использовании Национального фонда Республики Казахстан 1 июля 2007 г.

№	Наименование	Сумма, тыс тенге
1	2	3
<b>1.</b>	<b>Средства Национального фонда (далее – Фонд) на начало отчетного периода, всего*:</b>	<b>1 853 398 392</b>
<b>2.</b>	<b>Поступления, всего:</b>	<b>477 752 779</b>
	в том числе:	
	– прямые налоги от предприятий нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты)	474 796 886
	в том числе:	
	корпоративный подоходный налог	261 214 135
	налог на сверхприбыль	109 995 930
	бонусы	3 603 297
	роялти	80 049 788
	доля Республики Казахстан по разделу продукции по заключенным контрактам	19 525 751
	рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат	407 985
	– поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям	80
	– поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения	2 955 813
	– инвестиционные доходы от управления Фондом	0
	– иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан	0

<b>3.</b>	<b>Использование, всего:</b>	<b>155 026 350</b>
	в том числе:	
	– гарантированные трансферты	155 000 000
	– целевые трансферты –	
	– покрытие расходов, связанных с управлением Фондом и проведением ежегодного внешнего аудита	26 350
<b>4.</b>	<b>Средства Фонда на конец отчетного периода, всего:</b>	<b>2 176 124 821</b>

*Примечание: \* За минусом дебиторской задолженности в сумме 376 тыс. тенге, которая была возмещена в 2006 году Национальным банком Республики Казахстан на счет Национального фонда Республики Казахстан.*



## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

к Закону РК “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан “О республиканском бюджете на 2007 год” от 21 мая 2007 г. № 399

**ПЕРЕЧЕНЬ** предприятий нефтяного сектора, занимающихся нефтяными операциями, а также реализующих сырую нефть и газовый конденсат, по которым поступления в бюджет (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты) зачисляются в Национальный фонд Республики Казахстан

<b>№</b>	<b>Название</b>
1.	АО «Разведка Добыча “КазМунайГаз»
2.	ТОО «Тенгизшевройл»
3.	ТОО «Казахойл-Актобе»
4.	ТОО «Казахтуркмунай»
5.	ТОО СП «Матин»
6.	ТОО СП «Тенге»
7.	ТОО «Эмбаведьойл»
8.	АО «ПетроКазахстан Кумколь Ресорсиз»
9.	АО «Тургай-Петролеум»
10.	ТОО СП «Казгермунай»
11.	ТОО СП «Куатамлонмунай»
12.	АО «Нефтяная компания «Кор»
13.	АО «СНПС-Ай Дан Мунай»
14.	«Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.» Казахстанский филиал
15.	ТОО «Жаикмунай»
16.	АО «Мангистаумунайгаз»
17.	АО «Каражанбасмунай»
18.	Филиал Компании «Маерск Ойл Казахстан Гмбх»
19.	Филиал Компании «СНРС-Интернэшнл (Бузачи) Инк»
20.	Филиал Компании «Нельсон Петролеум Бузачи Б.В.»
21.	ТОО «Казполмунай»

22.	ТОО «Толкыннефтегаз»
23.	ТОО «Тасбулат Ойл Корпорэйшн»
24.	ТОО «Каракудукмунай»
25.	ТОО «Совместное предприятие «Арман»
26.	ТОО «Хазар Мунай»
27.	АО «СНПС-Актобемунайгаз»
28.	ТОО «Caratube International Oil Company» («Каратобе Интернэшнл Ойл Компани»)
29.	АО «ККМ Operating Company» (КокжидеМунай)
30.	АО «Каспий Нефть ТМЕ»
31.	ТОО «Сазанкурак»
32.	Атырауский филиал компании «Алтиес Петролеум Интернэшнл Б.В.»
33.	Актюбинский филиал компании «Алтиес Петролеум Интернэшнл Б.В.»
34.	АО «Атырауская нефтяная акционерная компания» (АНАКО)
35.	ТОО «Атыраумунай»
36.	ТОО «Светланд ойл»
37.	ТОО «Арнаойл» («КазМунайГазТельф»)
38.	ТОО «Гюрал»
39.	ТОО «Прикаспиан Петролеум Компани»
40.	ТОО «Адай Петролеум Компани»
41.	АО «Каспий нефть»
42.	ТОО «Казнефтехим-Копа»
43.	ДТОО «Жалгизтобемунай»
44.	ТОО «Тараз»
45.	ТОО «НБК»
46.	ТОО «Арал Петролеум Кэпитал»
47.	ТОО «Саутс - Ойл»
48.	ТОО «Тандай Петролеум»
49.	ТОО «Озтюрк Мунай»
50.	ТОО «Тобеарал ойл»
51.	ТОО «Табынай»
52.	ТОО «Лайнс Джамп»

53.	ТОО «Амангельды Газ» (конденсат)
54.	АО «Торговый дом «КазМунайГаз»
55.	АО «Конденсат»
56.	ТОО «Достан Темир»
57.	АО «ККМ Operating»
58.	ТОО «Сан Ойн»
59.	ТОО «Жер-Мунай и К»
60.	ТОО «Стоунинвест»
61.	ТОО «Мунайсервис»
62.	АО «НК КазМунайГаз»
63.	ТОО «Алып Мунай»
64.	ТОО «Агронефть»
65.	ТОО «Рассел Франклин»
66.	ТОО «Булан»
67.	ТОО «Рамада Ойл»
68.	ТОО «Оризон Азия»
69.	ТОО «ГазГеоНедра»
70.	ТОО «Нефте-газовый Альянс»
71.	ТОО «Статус Ойл Сервис»
72.	Fairwell Trades Ltd.
73.	ТОО «Амир LTD»
74.	ТОО «Акбастау»
75.	ТОО «Устюрт Мунай»
76.	ТОО «Жар Мунай»
77.	ТОО «Шинжир»
78.	ТОО «BNG»
79.	АО «МНК КазМунайТениз»
80.	ТОО «СагизПетролеумКомпани»
81.	ТОО «Экогеонефтегаз»

