

ОПЫТ СУВЕРЕННОГО ФОНДА КАЗАХСТАНА «САМРУК-КАЗЫНА»: СИНТЕЗ МИРОВОГО ОПЫТА И УНИКАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Кайрат Келимбетов*

В представленной на суд читателя статье автор рассматривает некоторые теоретико-методологические аспекты исследования статуса таких видов институциональных образований, как суверенные фонды, параллельно осуществляется научный анализ специфики казахстанских суверенных фондов, детально исследуется нестандартный опыт создания, функционирования и развития Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына». Проведенный анализ позволяет говорить о несомненной социально-экономической ценности и практической важности формирования такого рода института в качестве практического инструмента экономического развития страны.

Несмотря на очевидную важность, эффективность и не всегда ценностную однозначность влияния рыночных механизмов на развитие экономики, в мировой практике любое современное конкурентоспособное государство всегда социально ориентировано, а в более широком смысле – нацелено на динамичный прирост общественного блага. По сути, это является объективной закономерностью, потому как именно таким образом обеспечивается естественная устойчивость социально-экономической системы страны, в экономике обеспечивается баланс между рыночными высокорентабельными, так называемыми, «короткими» инвестициями и стратегически обусловленными долгосрочными вложениями.

Как правило, классическое решение данной проблемы обеспечивается конструктивным функционированием налогово-бюджетной системы государства, аврядестран, особенно располагающими богатыми минерально-сырьевыми ресурсами, и таким институциональным образованием, как «суверенный фонд».

Вместе с тем следует отметить (как показывают исследования), что, несмотря на обширную практику создания и функционирования суверенных фондов, в мире до настоящего времени их типовая модель не сложилась. Более того, отсутствует четкая классификация и однообразное понимание и толкование данного термина как среди исследователей, так и среди практиков. В более укрупненном виде можно встретить следующие подходы в классификации суверенных фондов. Все суверенные фонды:

- подразделяются на два типа. К фондам первого типа относятся специальные денежные фонды, которые используются для стабилизации государственного бюджета в периоды снижения государственных доходов и (или) для государственных нужд в долгосрочной перспективе, а ко второму - государственные инвестиционные фонды, состоящие из акций, облигаций, недвижимости и (или) других финансовых инструментов, выраженных в иностранной валюте¹;

* Келимбетов Кайрат Нематович,
кандидат экономических наук

- классифицируются «в зависимости от источников доходов» и определяются следующим образом. Первый тип – это «сырьевые» или стабилизационные фонды, формирующиеся за счет доходов от экспорта сырьевых товаров. Второй тип – это «несырьевые» фонды, финансируемые за счет положительного сальдо платежного баланса или других государственных доходов²;

- фонды суверенного благосостояния. Они не относятся к категории стабилизационных фондов и золотовалютных резервов, при помощи которых государство проводит монетарную политику и стабилизирует экономику, бюджет и борется с инфляцией. Потому «функционируют на перспективу и не руководствуются краткосрочными интересами, а ориентируются на долгосрочный инвестиционный результат»³.

Из приведенной выше классификации и научной трактовки понятия «суверенный фонд» можно сделать вывод о том, что до настоящего времени имеет место проблема единообразного понимания назначения, форм, целей и задач суверенных фондов. Между тем наличие такой ситуации является объективным явлением, потому как разность подходов в функционировании существующих суверенных фондов в первую очередь обусловлена существующей мировой практикой и фактическим опытом деятельности суверенных фондов.

По данным, опубликованным в BusinessWeek⁴ в коллективной работе авторов различных стран мира (Китай, Сингапур, Великобритания, США, Россия), сейчас осуществляется попытка объективной оценки и учета существовавших суверенных фондов. Мы выделяем 11 суверенных фондов из ОАЭ, Сингапура, Норвегии, Саудовской Аравии, Кувейта, Китая, России, Катара, Австралии, Аляски, Брунея. Но провести их сравнительный анализ непросто. Во-первых, объем капитализации обозреваемых фондов имеет существенный разброс - от почти 30 млрд. до 900 млрд. долларов. Во-вторых, функции, формы и задачи приведенных фондов очень разнятся: например, исследуется как норвежский фонд «Government Pension Fund of Norway», основной целью которого является создание запаса средств после того, как в стране «закончится нефть»,

так и сингапурский фонд «Government of Singapore Investment Corporation», который владеет недвижимостью во многих странах мира.

Тем не менее, сам факт роста тенденции создания суверенных фондов в различных странах мира, а также рост их объемов и расширение географии функционирования, позволяет утверждать о важности возникновения такого рода института и, одновременно, нового эффективного практического инструмента экономического развития отдельно взятых стран. Более того, можно утверждать, что именно за счет функционирования суверенных фондов в ряде государств были созданы эффективные механизмы, решающие (с разной эффективностью) задачи по исправлению объективных недостатков рынка и избыточной денежной массы через накопление и (или) государственное инвестирование инфраструктуры, общественного и человеческого капитала, а также государственного стимулирования деловой активности.

Но мировой опыт также показывает, что многие суверенные фонды сталкиваются с довольно широким спектром серьезных проблем, в том числе касающихся качества управления, формирования оптимального набора и объема функций, которые требуют решения во избежание возникновения ситуации, когда государство начинает активно вмешиваться и даже подменять собой рыночные механизмы, при этом неизбежно начинает «угнетать» предпринимательскую активность.

Данная тематика актуальна и интересна для Казахстана, потому как в стране существует, как минимум, два типа суверенных фондов - Национальный фонд Казахстана⁵ и Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»⁶.

Первый институт - Национальный фонд является, по сути, специальным счетом, выступающим регулятором экономики, который обеспечивает снижение зависимости республиканского бюджета от конъюнктуры мировых цен, вывод избытка нефтедолларов из экономики и сдерживание давления на курс тенге и инфляцию, а также обеспечивает формирование накоплений для будущих поколений и оптимальное планирование использования природных ресурсов.

В 2001-2007 гг., в период относительно высокого экономического роста, при помощи Национального Фонда была обеспечена стерилизация избыточного притока валюты, что в некоторой степени способствовало снижению давления на обменный курс тенге и инфляцию. Эффективно среагировал данный институт и при наступлении кризисной ситуации в 2007-2008 г.г. - у государства оказалась «резервная подушка на черный день», позволившая оказать критически важную поддержку экономике и обеспечить выполнение государством своих социальных обязательств в разгар глобального финансово-экономического кризиса.

Часть средств Национального фонда послужила финансовой основой важнейших мер антикризисной программы, практическая реализация которых осуществлялась при помощи другого казахстанского суверенного фонда - Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына»⁷, выступившего своего рода оператором Правительственной антикризисной программы. В рамках антикризисных мер из средств Национального фонда в размере 1 трлн. 87,5 млрд. тенге, 486 млрд. были направлены на стабилизацию финансового сектора; 360 млрд. — на решение проблем на рынке недвижимости и рефинансирование ипотеки; 120 млрд. — на поддержку малого и среднего бизнеса; 121, 5 млрд. на реализацию инновационных промышленных и инфраструктурных проектов.

В момент создания Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» Глава государства особо подчеркнул, что «в условиях нестабильности, мы должны объединить наши государственные активы, чтобы и дальше развивать экономику и ее ключевые отрасли, такие как нефтегазовый сектор, металлургия, химия, нефтехимия, инфраструктура»⁸. Фонд в настоящее время представляет собой многофункциональную управляющую экономическую структуру. В ней сконцентрированы важнейшие государственные производственные и финансовые активы общей стоимостью более 70 млрд. долларов, а его антикризисная практика показывает, что данный институт является в определенном смысле образцом оптимального синтеза успешного мирового опыта, позволившего создать уникальный универсаль-

ным экономический инструмент, о чем более подробно будет раскрыто далее в данной статье.

Следует также отметить, что опыт казахстанского Фонда национального благосостояния отличается от практики других суверенных фондов (относительно сравнимых с ним среди разнообразного спектра форм и видов функционирования институтов, именуемых «суверенными фондами»). Как показал анализ, среди множества различных экономических учреждений в мире, к относительным «аналогам» данного казахстанского фонда можно отнести только порядка пяти-шести образований, представленных в разных странах мира, в том числе в Китае, Малайзии и Сингапуре. Вместе с тем, существующие функции, цели и задачи Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» существенно шире. Фонд занимается не только вопросами роста конкурентоспособности республики путем развития стратегических секторов и реализации в них инвестиционных проектов (как, к примеру, малазийский Khazanah), не только вопросами проведения реформирования и реструктуризации отраслей через системообразующие государственные компании (как китайская Государственная комиссия по контролю и управлению активами / State Assets Supervision and Administration Commission), не только вопросами максимизации долгосрочной акционерной стоимости портфельных компаний и совершенствованием системы корпоративного управления (как SASAC, Khazanah и Temasek (Сингапур)), но и, что особо важно, выступил оператором Правительственных антикризисных мер.

Фонд выступил одним из основных акторов системы стабилизации и недопущения коллапса финансовой системы Казахстана. При его активном участии успешно завершена реструктуризация задолженности трех крупнейших проблемных банков страны: БТА Банка, Альянс Банка и Темирбанка. В результате реструктуризации внешние долги, например, БТА Банка, были снижены с 12 миллиардов до 3,7 миллиарда долларов США, срок выплаты обязательств увеличен с 1-5 лет до 8-20 лет, причем с заметным снижением средней ставки заимствования. После завершения процесса реструктуризации международными

рейтинговыми агентствами повышены кредитные рейтинги всех трех банков, что свидетельствует об эффективной политике государства по поддержке и оздоровлению финансового сектора страны. Наряду с этим, стабилизация финансового сектора подтверждается досрочным возвратом Народным банком 60 миллиардов тенге, выделенных из Национального фонда для кредитования реального сектора экономики. Банк «ЦентрКредит», Kaspi Банк и Народный банк досрочно вернули более 40 миллиардов тенге по программе поддержки малого и среднего бизнеса. В декабре 2010 года Казкоммерцбанком досрочно возвращены 46,5 миллиарда тенге.

Кроме того, Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» на оперативной основе были приняты меры, которые позволили сохранить стратегические государственные активы путем предотвращения массовых дефолтов его дочерних организаций. В условиях резкого изменения мировой конъюнктуры цен на энергоносители, существенной девальвации тенге (февраль 2009), у ряда организаций ковенанты приблизились к предельному уровню, что означало наличие высокой степени риска дефолта компаний. Данная проблема остро коснулась одной из ведущих дочерних организаций и для ее решения были выпущены и размещены облигации в пользу данной компании в обмен на ее субординированные облигации, что позволило избежать резкого снижения ее кредитного рейтинга, заимствовать еврооблигации на внешнем рынке и рефинансировать большую внешнюю задолженность.

Другим направлением, реализованным Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» выступила реальная поддержка субъектов малого и среднего бизнеса, оказавшихся в сложной ситуации: через механизмы и институты Фонда были возрождены и поддержаны их проекты, оказавшиеся «на грани фола» из-за резкого прекращения доступа к кредитным ресурсам и дефицита оборотных средств.

Параллельно с этим в рамках поддержки отечественных производителей была проведена серьезная работа по увеличению доли казахстанского содержания в закупках компаний группы Фонда «Самрук-Казына». Ранее данная иници-

атива Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. была сформулирована следующим образом: «Важнейшим источником роста занятости в экономике и повышения деловой активности должно стать использование средств национальных компаний и государственных органов для размещения заказов на отечественных предприятиях. Здесь нужно пойти на беспрецедентные меры. По моему поручению, Правительство разработало законопроект «О государственных закупках». Я поручил, чтобы все закупки бюджета и национальных компаний в первоочередном порядке размещались на отечественных производствах»⁹. Для обеспечения прозрачности и доступности информации о процессе закупок национальных компаний была создана специальная структура, занимающаяся мониторингом и внутренним контролем процесса закупок. В составы тендерных комиссий введены представители партии «Нур-Отан», Союза «Атамекен» и иных бизнес ассоциаций, а отраслевые программы увеличения казахстанского содержания размещены в Интернете. Таким образом, была обеспечена возможность постоянного публичного мониторинга хода закупок путем размещения на сайте Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» Интерактивной карты Мониторинга казахстанского содержания, позволяющей отслеживать в режиме реального времени основные показатели закупок. По итогам 2010 года суммарные закупки составили 3,5 триллиона тенге, доля казахстанского содержания в закупках компаний холдинга составляет 50%. Также благодаря Фонду был обеспечен приток иностранного капитала в период наступления острого дефицита внешнего заимствования. Фонд выступил, по сути, гарантом стратегических заимствований. Что стало возможным благодаря большим объемам его активов и низким левереджем, а также, понятно, его статусу государственного холдинга.

Решались успешно и вопросы внутренней оптимизации. Были оптимизированы структура и затраты национальных компаний и институтов развития, вошедшие в Фонд «Самрук-Казына». Например, в первом квартале 2008 года холдинг сократил расходы своих компаний на 10,6 млрд. тенге, в том числе административные расходы на 3,9 млрд.

тенге. При утверждении бюджетов компаний Фонда на 2009 год была учтена сложная ситуация в экономике страны. В связи с этим текущие затраты компаний Фонда на 2009 год по сравнению с планом 2008 года были сокращены на 99 млрд. тенге. Фондом было сокращено число структурных подразделений, исключены дублирующие подразделения, сокращена численность персонала (за исключением инженерно-технических работников), сокращена численность управленческого персонала. В результате, численность работников, за исключением инженерно-технического персонала, была сокращена в среднем на 15,1%, причем в самом Фонде на 38%. Сокращение фонда оплаты труда в центральных аппаратах группы компаний Фонда составило 26,8%, в том числе в самом Фонде на 30%.

Резюмируя изложенное, можно констатировать, что реализация антикризисных мер позволила обеспечить комплексную защиту экономики. Были сохранены стратегические государственные активы, обеспечено функционирование финансовой системы. Сильный импульс к развитию получил агропромышленный комплекс, поддержан рынок недвижимости и жилищного строительства, существенно было поддержано малое и среднее предпринимательство.

В статье приведены лишь некоторые результаты научного анализа антикризисной практики Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына». Сейчас в стране сложилось четкое понимание того, что активное участие Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» в антикризисных мерах обусловлено нетипичностью и критичностью ситуации, в какой оказалась национальная экономика в связи с глобальным финансово-экономическим кризисом. Возвращаясь к вопросу создания Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына», считаю целесообразным обратить внимание также и на то, что многие страны мира в тот период предприняли активные действия для оказания масштабной помощи своим экономикам. Но именно в Казахстане был найден механизм, непохожий на другие в части оказания такой помощи, потому как в других странах ведущая роль в реализации антикризисных мер обычно принадлежит министерствам

финансов и центральным банкам и, соответственно, антикризисные действия не являются главной функцией суверенного фонда такого плана. Однако именно такая уникальная практика Казахстана позволила государству наладить оперативный и прозрачный механизм оказания финансовой поддержки бизнесу и гражданам страны, обеспечив системное скоординированное реагирование на внешние угрозы кризиса.

Завершая тему антикризисной практики, следует также отметить, что ключевой задачей Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» на среднесрочную перспективу выступает содействие и развитие процессов диверсификации национальной экономики. Это объективно, потому как по итогам 2010 года из 7% роста ВВП страны компании группы Фонда «Самрук-Казына» обеспечили почти его треть – 2%. При этом его дочерними компаниями сейчас успешно реализуется более 100 стратегических и перспективных проектов в различных секторах экономики, общей стоимостью более 240 миллиардов долларов, и за период 2010 года освоение инвестиций дочерними компаниями оценочно составляет более 13 миллиардов долларов. Основная часть освоения инвестиций приходится на 2010–2015 годы. Более 80 крупных проектов общей стоимостью свыше 38 миллиардов долларов будет реализовано в течение пяти лет.

И это лишь некоторые аспекты среднесрочной перспективы развития Фонда. Его дальнейшая перспектива, по нашему мнению, должна быть связана с его развитием в качестве чисто управляющего холдинга, который будет осуществлять управление (через советы директоров и наблюдательные советы), определять стратегию развития дочерних компаний без какого-либо существенного участия в их операционной деятельности. А также осуществлять мониторинг их ключевых производственных и финансовых показателей.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что в Казахстане в сжатые сроки сформирована качественно работающая модель управления государственными активами, прошедшая успешное испытание критическими обстоятельствами и внесшая реальный вклад в устойчивость и развитие национальной эконо-

мики. Однако изменяющиеся условия и перспективы посткризисного развития мировой экономической системы предполагают дальнейшее совершенствование практики, инструментов и механизмов функционирования казахстанского

суверенного фонда, что позволит планомерно и в полной мере реализовать его потенциал. Данная тема будет рассмотрена мною отдельно в рамках другой статьи.

KAZAKHSTAN'S SOVEREIGN FUND "SAMRUK KAZYN": SYNTHESIS OF WORLD EXPERIENCE AND UNIQUE PRACTICE

The author considers theoretical and methodological aspects of researching the status of such institutional entities as sovereign funds, analyses the specific character of Kazakhstan's sovereign funds, provides an in-depth examination of an original experience of formation, functioning, and development of the National Wealth Fund "Samruk Kazyn". The

analysis conducted shows an unquestionable value and practical importance of establishing such funds for the economic development of the country.

K.Kelimbetov,
Candidate of Sciences (Economics)

Ключевые слова:

государство, экономика, кризис, активы, диверсификация, суверенные фонды, Национальный фонд, Фонд национального благосостояния, финансовая система, корпоративное управление, поддержка производителя.

Keywords:

state, economy, crisis, assets, diversification, sovereign funds, national fund, fund of national wealth, financial system, corporate governance, support for manufacturers

Литература:

- ¹ См.: Сахаров А.А. // <http://www.klerk.ru/bank/articles/126251/>; дата обращения 18.02.2011 г.
- ² См.: Зубченко Л. // http://www.perspektivy.info/oikumena/ekdom/usilenije_rol_i_suverennyh_fondov_v_mirovyh_finansah_2008-12-04.htm; дата обращения 15.02.2011 г.
- ³ См.: Сребнянский Н. // <http://www.investor.ua/analytics/browse-1767.html>
- ⁴ 12.11.2007 г. Р. 52-55.
- ⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 № 402 «О Национальном фонде Республики Казахстан».
- ⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2008 года № 669 «О некоторых мерах по обеспечению конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики».
- ⁷ На начало 2011 года фондом освоено 91% указанных средств, выделенных из Национального фонда.
- ⁸ Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан 13 октября 2008 года.
- ⁹ Там же.