

Управление государственным, гарантированным государством и квазигосударственным долгом

Уважаемые депутаты!

Мировой финансовый кризис затронул практически все страны мира, оказав воздействие в разной степени на экономики развитых и развивающихся стран.

Причиной финансового кризиса стала агрессивная кредитная политика как государственного, так и частного секторов, что привело к росту внешних долгов стран мира за довольно короткий промежуток времени.

По состоянию на 1 января 2012 года валовый внешний долг Казахстана, включающий в себя государственный долг и долги субъектов всех форм собственности составил 123,8 млрд. долл. США или 66,6% к ВВП.

Внешний долг всех стран в совокупности оценивается в 59,4 трлн. долл. США. В сравнении со странами мира Казахстан по объему долга занимает 36 место. По отношению к ВВП внешний долг всех стран в совокупности оценивается в 98%. В данном ранжировании Казахстан занимает 43 позицию.

Для оценки долговой нагрузки наиболее типичным индикатором долга служит отношение долга к ВВП. Рассматривая состояние валового внешнего долга страны в динамике следует отметить, что за последние годы долг к ВВП снизился до уровня 10-летней давности.

Структура валового внешнего долга выглядит следующим образом:

- государственный долг составляет 5 млрд. долл. США или 4% от валового внешнего долга;

- долг квазигосударственного сектора – 21 млрд. долл. США или 17% от валового внешнего долга;

- долг банков второго уровня – 8 млрд. долл. США или 7%;

- и долг корпоративного сектора – 90 млрд. долл. США или 72%.

Таким образом, в структуре валового внешнего долга «львиную» долю занимает корпоративный сектор, долг которого составляет 90 млрд. долл. США. Из них 60 млрд. долл. приходится на долю межфирменной задолженности, которая является частью прямых иностранных инвестиций и представляет собой обязательства резидентов перед их зарубежными участниками и зависимыми (аффилированными) предприятиями.

В этой связи, риск давления на государство со стороны внешних кредиторов в связи с проблемами погашения межфирменной задолженности крайне низок, так как в данном случае кредитор, участвуя в управлении деятельностью заемщика, разделяет ответственность за его неплатежеспособность.

Поэтому принято рассматривать валовый внешний долг, исключая межфирменную задолженность. В таком случае его объем составляет 64 млрд. долл. США или 34% к ВВП.

Что же касается государственного долга, то на протяжении последних лет объем находится на приемлемом уровне. Фактические уровни индикаторов государственного долга находятся в зоне допустимых значений и не вызывают опасения.

Согласно отчету Всемирного Экономического Форума за 2011-2012 годы Казахстан в Индексе глобальной конкурентоспособности по показателю «Государственный долг» занимает 12 место.

Правительственное заимствование осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РК в целях финансирования дефицита республиканского бюджета.

Заимствование Национальным Банком осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан о Национальном Банке. В настоящее время структура долга представлена в виде краткосрочных нот Банка, выпускаемых для регулирования денежной базы в обращении.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством местные исполнительные органы (МИО) вправе заимствовать у Правительства, долг которых не входит в состав государственного долга. Кроме того, МИО г.Алматы и Астана допускается выпуск государственных ценных бумаг для обращения на внутреннем рынке для финансирования дефицита бюджета соответствующего города.

В связи с этим, для управления долгом определены и используются следующие индикаторы долга:

1) отношение государственного долга к ВВП (не выше 60%).

В настоящее время, отношение государственного долга к ВВП находится на приемлемом уровне – 12%. Рост правительственного долга обусловлен дефицитом республиканского бюджета. Поскольку республиканский бюджет утверждается с дефицитом, рост правительственного долга является закономерным;

2) отношение платежей по обслуживанию правительственного и гарантированного государством долга к доходам республиканского бюджета, т.е. долговая нагрузка.

При текущих уровнях инфляции и ставок процента долговая нагрузка на бюджет находится на приемлемом уровне, которая сложилась в 2011 году на уровне 8,9% (ограничением является 15%-ный рубеж);

3) корреляция адекватного уровня заимствования с накопленными активами Национального фонда РК.

В целях предотвращения замещения средств Национального фонда правительственным заимствованием действующей Концепцией формирования и использования средств Национального фонда предусмотрено, что ежегодные расходы на обслуживание правительственного долга не должны превышать ежегодный условный фиксированный инвестиционный доход Национального фонда в 4,5%.

Данное ограничение соблюдается, превышение его в среднесрочном периоде не прогнозируется.

Однако на фоне низкого уровня государственного долга растет долг квазигосударственного долга, в частности долги национальных холдингов и национальных компаний. Если государственный внутренний и внешний долг составил 22 млрд. долл. США или 12% к ВВП, то только внешний долг квазигосударственного сектора составил 21 млрд. долл. США или 11,5% к ВВП.

В настоящее время опасения вызывают риски, связанные именно с долгом субъектов квазигосударственного сектора. Эти субъекты могут стать источником фискального риска из-за неконтролируемого роста обязательств, просроченных платежей, дефолта, а также возможной субсидиарной ответственности государства и необходимости предоставления помощи со стороны государственного бюджета.

Согласно действующей Концепции по управлению государственным и валовым внешним долгом, одобренной Указом Президента РК от 29.12.06г. №234, в процесс управления долгом вовлечен ряд государственных органов.

Министерство финансов обеспечивает выполнение государственной политики по государственному и гарантированному государством долгу, ведет его мониторинг.

Национальный банк обеспечивает выполнение государственной политики по долгу организаций финансового сектора, и проводит, в целом, оценку состояния валового внешнего долга страны.

Обеспечение выполнения государственной политики по долгу организаций с преобладающим участием государства и долгу организаций с участием менее 50% акций государства осуществляется уполномоченными государственными органами, имеющими права владения.

С учетом предложений указанных государственных органов Министерство экономического развития и торговли определяет политику управления долгом страны. Осуществляет прогноз и устанавливает возможные пределы валового внешнего долга на предстоящий среднесрочный период, лимит правительственного долга, лимиты предоставления государственных гарантий и поручительств, а также в целом координирует деятельность государственных органов по регулированию валового внешнего долга.

Таким образом, государственные функции по управлению долгом рассредоточены по государственным органам с учетом их функциональных обязанностей.

Министерством финансов, Министерством экономического развития и торговли, Национальным Банком рассматриваются вопросы поиска действенных механизмов контроля со стороны государства за состоянием долга квазигосударственного сектора, включая меры по ограничению роста заимствований. Речь идет об организациях с участием 50% и более акций государства. При этом не будут учитываться внутренние долги банков второго уровня, поскольку Национальным Банком устанавливаются обязательные для выполнения пруденциальные нормативы.

В частности, предлагается установление верхнего предела для государственного долга и квазигосударственного долга, в совокупности, в размере 60% к ВВП.

Данный показатель может быть отражен в Прогнозе социально-экономического развития РК. При этом для субъектов квазигосударственного сектора можно установить пределы внутреннего и внешнего заимствования исходя из политики управления государственным и гарантированным государством долгом и в разрезе приоритетов отраслей экономики. Соответственно, отраслевые пределы долга можно отразить в Стратегических планах отраслевых министерств.

Целесообразно ввести запрет субъектам квазигосударственного сектора осуществлять внешние заимствования за исключением АО «ФНБ «Самрук-Казына» и его дочерних и зависимых организаций, АО «НХ «КазАгро», Банка Развития Казахстана. Такое ограничение возможно через установление показателей достаточной капитализации и др., определяемых Системой управления рисками. При этом, показатели можно менять исходя из экономической целесообразности. Кроме того, следует отметить, что этот запрет не будет распространяться на долг, который может образоваться в связи с приобретением товаров и услуг у нерезидентов в рассрочку, т.е. обычную торговую кредиторскую задолженность.

Решение о привлечении заимствования (внутреннего и/или внешнего) свыше определенной суммы субъектами квазигосударственного сектора вне зависимости от степени контроля (дочерняя, внучатая и т.п.) должно в обязательном порядке приниматься Правительством РК.

Что касается полномочий государственных органов в управлении долгом, то Национальный банк в рамках осуществления оценки

состояния валового внешнего долга будет осуществлять мониторинг внешнего долга квазигосударственного сектора.

Министерство финансов продолжит ведение мониторинга государственного и гарантированного государством долга. Наряду с этим, Комитет государственного имущества и приватизации в лице Министерства финансов в рамках осуществления анализа финансово-хозяйственной деятельности организаций будет осуществлять мониторинг внутреннего долга квазигосударственного сектора через соответствующие отчеты, в том числе на предмет наличия и выполнения требований Системы управления рисками.

Система управления рисками будет способствовать минимизации системных рисков долга, «раннему оповещению» о нарастающих рисках, а также своевременному выявлению угроз долговой устойчивости.

К примеру, Система управления рисками АО «ФНБ «Самрук-Казына» выделяет четыре основных риска:

- риск ликвидности (*несбалансированность финансовых активов и финансовых обязательств в определенном временном промежутке*);
- кредитный риск (*неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих обязательств*);
- валютный и процентный риски (*колебания курсов иностранных валют, плавающих ставок процента*).

Для реализации указанных предложений по управлению долгом квазигосударственного сектора будут вноситься соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство по регулированию отношений, возникающих в процессе заимствования и управления (учета, анализа, контроля) долгом, формирования статистики долга.

Благодарю за внимание!