

Кыргызская Республика

Отчет согласно методике «Комплексная оценка предприятий с государственным участием» (iSOEF)



WORLD BANK GROUP



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

State Secretariat for Economic Affairs SECO

© 2020 г. Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк)
1818 H Street NW
Вашингтон, округ Колумбия, 20433
Веб-сайт: www.worldbank.org

Все права защищены
Отпечатано и изготовлено в Вашингтоне, округ Колумбия
Первое издание: Март 2021 г.

Данная публикация является результатом работы сотрудников Международного банка реконструкции и развития (Всемирного банка). Установленные факты, их трактование и выводы, изложенные в настоящем документе, целиком и полностью принадлежат автору(ам), и не должны трактоваться как принадлежащие Всемирному банку, связанным с ним организациям или членам Совета исполнительных директоров или стран, которые те представляют.

Всемирный банк не гарантирует точность данных, содержащихся в настоящей публикации, и не берет на себя ответственность за какие-либо последствия, связанные с их использованием.

Материал данной публикации защищен авторским правом. Копирование и/или распространение данной работы по частям или полностью без получения разрешения может считаться нарушением соответствующего законодательства. Поскольку Всемирный банк поощряет распространение своих публикаций и материалов, данная публикация может воспроизводиться полностью или частично в некоммерческих целях при условии полной ссылки на эту работу.

Ссылка - цитируйте публикацию следующим образом: «Всемирный банк, 2021. Кыргызская Республика: Комплексная оценка предприятий с государственным участием (iSOEF)».

БЛАГОДАРНОСТЬ

Настоящая оценка является результатом исследования и анализа, проведенного командой специалистов Всемирного банка по вопросам эффективного управления в рамках Проекта по развитию аудита и финансовой отчетности в Кыргызской Республике (Проект ПРАФО №164208). Команду Группы Всемирного банка возглавляла Наталья Мануилова, старший специалист по вопросам финансового управления (подразделение EECG1), в состав команды входили Турал Джамалов, старший специалист по вопросам финансового управления (EECG1), Иэн Халвдэн Росс Хоуксворт, старший специалист по вопросам управления (EECG1), Юлия Холодкова, специалист по корпоративному управлению (МФК), Ирина Гончарова, старший специалист по закупкам (EECRU), и консультанты - Ольга Колдасова, Гульнара Шеримбекова, Мартин Браунбридж и Федерико Гуала.

Общий надзор за проводимой работой осуществляли Дэниэл Дж. Бойс, менеджер Глобальной практики по вопросам государственного управления (EECG1), Аденике Ойеиола, менеджер по стандартам, кодексам и системам управления при Глобальной практике по вопросам государственного управления (EPSPF) и Александр Арроббио, менеджер Глобальной практики по вопросам государственного управления (EAWG1), ответственный за глобальную инициативу iSOEF. Помощь команде в виде общих указаний и проверки качества оказала группа специалистов по реформам государственных предприятий при Глобальном Управлении по вопросам справедливого развития, финансам и институтам (EFI), в состав которой вошли Со Янг Мин (специалист по вопросам государственного управления) и Чигдем Аслан (ведущий специалист по государственному долгу).

Команда выражает благодарность следующим рецензентам за их рекомендации и ценный вклад в данный обзор: Галина Кузнецова, старший специалист по вопросам финансового управления (EECG2), Апполения Мбове, старший экономист (EECM1), Максуджон Сафаров, специалист по энергетическому сектору (IECE1) и Арман Ватян, ведущий специалист по вопросам финансового управления (EECG1). Команда также благодарит Болормаа Амгаабазар, бывшую главу представительства, Навида Хассана Накви, действующего главу представительства в Кыргызской Республике, и Ивайло В. Изворски, ведущего экономиста по Центральной Азии, за их советы и поддержку.

Команда отмечает вклад и выражает благодарность представителям Министерства экономики Кыргызской Республики, Министерства финансов Кыргызской Республики и Фонда по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики за всестороннее сотрудничество и помочь, а также за их вклад и предоставленную информацию. Авторы также выражают благодарность Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и Международному валютному фонду за проведенную масштабную аналитическую работу в сферах, связанных с функцией собственности в отношении государственных предприятий и их эффективного управления. Руководство ОЭСР по корпоративному управлению государственными

предприятиями (OECD: 2015) и Набор инструментов Всемирного банка по корпоративному управлению государственными предприятиями (Всемирный банк: 2014) являются ключевыми источниками информации, цитируемыми в разных местах настоящего доклада. В настоящем докладе также использованы и цитируются материалы других исследований, с приведением ссылок в сносках внизу страниц.

И, наконец, авторы выражают благодарность донору Проекта по развитию аудита и финансовой отчетности в Кыргызской Республике (ПРАФО/ KAREP) - Швейцарскому секретариату по экономическим вопросам (SECO) - за его продолжающуюся поддержку.

Содержание

Краткое содержание	2
1. Введение.....	15
2. Обзор сектора предприятий с государственным участием	17
2.1 Общая информация и ход реформ предприятий с государственным участием	17
2.2 Портфель предприятий с государственным участием.....	20
2.3. Финансовые показатели	23
2.4 Качество государственных услуг.....	30
3. Модуль 2 методики iSOEF: Оценка бюджетных затрат и рисков, связанных с предприятиями с государственным участием	32
3.1 Фискальные издержки предприятий с государственным участием	32
3.2 Фискальные риски, связанные с предприятиями с государственным участием.....	35
3.3 Прогнозирование долгосрочного фискального воздействия ПГД энергетического сектора.....	39
4. Модуль 4 методики iSOEF: Механизмы корпоративного управления и подотчетности	54
4.1. Законодательная и нормативная база.....	54
4.2. Функции владения и надзора	58
4.3. Мониторинг показателей деятельности	60
4.4. Совет директоров и Правление	63
4.5. Прозрачность и раскрытие информации	68
4.6. Государственные закупки и предприятия с государственным участием	72
5. План действий по реформированию предприятий с государственным участием.....	76
Приложение 1: Максимальное финансирование развития и привлечение частного капитала....	84
Приложение 2: Механизмы и модели организации функций государства как собственника	91
Приложение 3: Государственные закупки и предприятия с государственным участием	98

Рисунки

Рисунок 1: Комплексная оценка предприятий с государственным участием (iSOEF)	16
Рисунок 2: Распределение активов предприятий с государственным участием по отраслям (2018 г.)	22
Рисунок 3: Общая занятость в Кыргызской Республике и занятость в предприятиях с государственным участием (тыс. сотрудников, 2018 г.)	23
Рисунок 4: Прибыльность по отраслям, млн. сомов	25

Таблицы

Таблица 1: Предприятия с государственным участием в разрезе правовых форм и отраслей экономики (2018 г.)	20
Таблица 2: Крупнейшие предприятия с государственным участием	21
Таблица 3: Финансовое положение портфеля предприятий с государственным участием (2018 г.)	24
Таблица 4: Активы, обязательства и собственный капитал предприятий с государственным участием в разрезе секторов (2018 г., млн. сомов)	25
Таблица 5: Рентабельность активов (ROA) предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике, средние значения по секторам (2018 г.)	26
Таблица 6: Правительственные субсидии и чистое перекредитование предприятий с государственным участием (2014-2018 гг.) в млн. сомов и процентах от ВВП	33
Таблица 7: Матрица фискальных рисков	35
Таблица 8: Задолженность предприятий с государственным участием в разрезе отраслей, 2018 г.	37
Таблица 9: Прогноз доходов, издержек и чистой потребности энергетического сектора в бюджетных ресурсах (сценарий «без реформ», 2018-2030 гг., в % от ВВП)	43
Таблица 10: Прогноз доходов, издержек и чистой потребности энергетического сектора в бюджетных ресурсах (Сценарий повышение тарифов согласно среднесрочному тарифному плану на 2018-2030 гг., в % от ВВП)	45
Таблица 11: Данные по закупочным контрактам по шести выбранным ПГД	74
Таблица 12: Матрица плана действий	80

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

АО	Акционерное общество
ВВП	Валовый внутренний продукт
ГЭС	Гидроэлектростанции
Госфиннадзор	Государственная служба по регулированию и надзору за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики
ГП	Государственное предприятие
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ДГЗ	Департамент государственных закупок
ЕС	Европейский Союз
ЗГЗ	Закон о государственных закупках
КПЭ	Ключевые показатели эффективности
КФД	Квази-фискальный дефицит
Минфин	Министерство финансов Кыргызской Республики
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
МФИ	Международный финансовый институт
НЭСК	АО «Национальная электрическая сеть»
НЭХ	Открытое АО «Национальный энергохолдинг»
ООО	Общество с ограниченной ответственностью
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГД	Предприятие с государственной долей
ПГИ	Программа государственных инвестиций
СТП	Среднесрочный тарифный план
ФУГИ	Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли
iSOEF	Методика комплексной оценки государственных предприятий
PCG	Комиссия «Путраджайя» по улучшению показателей связанных с государством компаний
ROA	Доходность активов

КУРСЫ ВАЛЮТ

по состоянию на 31 декабря 2018 г.: 1 доллар США = 68,84 кыргызских сомов
по состоянию на 31 декабря 2019 г.: 1 доллар США = 69,79 кыргызских сомов

Краткое содержание

- i. Основная задача настоящего отчета по методике комплексной оценки предприятий с государственным участием (iSOEF) заключается в проведении анализа влияния показателей принадлежащих государству предприятий в Кыргызской Республике на экономику и бюджет страны, а также в выявлении способов повышения их показателей и улучшения процессов корпоративного управления. Настоящий отчет описывает состав и основные характеристики портфеля предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике, представляет оценку основным бюджетным издержкам и рискам, связанным с государственными предприятиями (ГП) и предприятиями с государственной долей (ПГД), с упором на предприятия энергетического сектора, и проводит анализ систем и практик корпоративного управления и финансовой отчетности, применяемых в кыргызских ГП и ПГД. В основе отчета лежат два модуля методологии iSOEF, оценивающие ключевые аспекты сектора предприятий с государственным участием, а именно: «Фискальное влияние» (модуль 2 iSOEF), и «Механизмы корпоративного управления и подотчетности» (модуль 4 iSOEF). Основной целевой аудиторией отчета об оценке по методике iSOEF являются Правительство Кыргызской Республики, в частности, Министерство финансов (Минфин), Министерство экономики, Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики (ФУГИ), Государственная служба по регулированию и надзору за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики (Госфиннадзор) и другие заинтересованные стороны.
- ii. Несмотря на значительное уменьшение размера госсектора в Кыргызской Республике в результате перехода страны от плановой к рыночной экономике, государству все еще принадлежит 136 предприятий, и самые крупные из них осуществляют деятельность в секторах стратегического и повышенного экономического значения. Настоящий отчет подготовлен по итогам анализа ГП и ПГД, принадлежащих Правительству на центральном уровне; и не охватывает ГП и ПГД на областном или местном уровнях. Предприятия с государственным участием на национальном уровне осуществляют деятельность в ключевых отраслях экономики - таких как энергетика, добывающая промышленность, транспорт и банковский сектор. В 2018 году финансовые поступления от ГП и ПГД в бюджет Кыргызской Республики составили сумму, эквивалентную 22,6 процента от ВВП, в секторе была занята относительно незначительная часть трудоспособного населения страны, около 2 процентов. Общая сумма активов ГП и ПГД в тот же год составила почти 50 процентов от ВВП страны. Больше всего активов предприятий с государственным участием приходится на энергетическую отрасль, а именно 48,5 процента от общей суммы активов ГП и ПГД, и 62 процента от суммы активов ГП и ПГД нефинансового сектора. На ПГД энергетической отрасли также приходится 91 процент обязательств активов ГП и ПГД нефинансового сектора, что эквивалентно 21,2 процента от ВВП страны.

iii. Несмотря на то, что ГП и ПГД в последние годы приносили вклад в центральный бюджет страны, Правительство Кыргызской Республики озабочено низкой эффективностью деятельности предприятий с государственным участием в энергетической отрасли. За 2018 год весь сектор ГП и ПГД принес в бюджет центрального Правительства 5,7 миллиардов сомов (83 млн. долларов США, или 1 процент от ВВП) в виде налогов и дивидендов, и получил в виде правительственные субсидий примерно такую же сумму, составившую 0,8 процента ВВП. Увеличение поступлений налогов и дивидендов от ГП и ПГД на сегодня становится одним из главных приоритетов кыргызского Правительства, поставившего целью повышение эффективности работы ГП и ПГД и их вклада в экономику страны. Большинство кыргызских ПГД являются прибыльными; явное исключение из этого правила составляет энергетический сектор, суммарные потери которого составили 9,3 миллиарда сомов (135 млн. долларов США) в 2017 году и 3,4 миллиарда сомов (50 млн. долларов США) в 2018 году.

iv. Уровень предоставления государственных услуг, предоставляемых ГП и ПГД, также является менее чем оптимальным, особенно в сегменте основной (базовой) инфраструктуры. В категории «индекс транспортной инфраструктуры» Глобального индекса конкуренции Всемирного экономического форума (2016-2017 гг.) Кыргызская Республика занимает 130 место (из 138 стран). Охват транспортной системы Кыргызской Республики является недостаточным и ограничивает развитие экспортного потенциала страны. Также можно отметить тот факт, что в отчете Doing Business Всемирного банка по версии 2019 года в категории «надежность электроснабжения» Кыргызская Республика получила оценку «очень низкая». Крупнейшая электростанция страны - принадлежащая государству Токтогульская гидроэлектростанция, останавливалась в течение двух зимних сезонов подряд (в 2015 и 2016 годах) по причине повреждений линий электропередач. Гидрогенераторы имеют расчетный срок службы в 25 лет, но фактически находятся в эксплуатации уже 42 года. Сбои оборудования также сказываются на предоставлении отопительных услуг. В январе 2018 года произошла аварийная остановка Бишкекской теплоэлектроцентрали, оставившая некоторые районы столицы без теплоснабжения на несколько дней в условиях, когда зимние температуры достигали минус 20⁰С. От серьезных проблем с инфраструктурой страдают также и службы водоснабжения и канализации, но, поскольку эти службы являются ГП и ПГД местного уровня, они не являются предметом анализа в настоящем отчете.

Бюджетные издержки и риски, связанные с ГП и ПГД

v. Основные фискальные риски Правительства Кыргызской Республики, связанные с предприятиями с государственным участием, включают как прямые, так и косвенные элементы. Как было сказано выше, сумма бюджетных субсидий, предоставляемых ГП и ПГД, примерно равна сумме их налоговых поступлений и дивидендов, так что их чистое влияние на бюджет является примерно нейтральным. Однако, возникают прямые риски, вызванные тем, что Правительство страны также финансирует ГП и ПГД путем выдачи им крупных займов, в частности, в виде предоставления средств в рамках государственной программы инвестиций (ПГИ), объем которых составлял 16,9 процента от ВВП страны по

состоянию на конец 2018 года. Риск невозврата этих займов является высоким, учитывая, что основными их получателями являются ПГД энергетической отрасли, которые не будут способны обслуживать эти займы в полном объеме до тех пор, пока не будут реализованы реформы, направленные на повышение их финансовой состоятельности. Косвенные риски, масштаб которых является более высоким, возникают по той причине, что ПГД энергетической отрасли предстоит осуществить значительные капитальные инвестиции, чтобы продолжать обеспечивать поставки энергоносителей населению, и они не располагают ресурсами для финансирования своих инвестиционных потребностей. Таким образом, если не провести серьезные реформы, направленные на повышение финансовой состоятельности ПГД энергетической отрасли и привлечение в отрасль частных инвестиций, Правительству придется самостоятельно финансировать инвестиционные потребности отрасли, чтобы не допустить коллапса поставок энергии.

vi. Высокий уровень долгов, хрупкое финансовое положение и значительные потребности ПГД энергетической отрасли в инвестициях, усиливают давление на достаточно ограниченные бюджетные возможности Кыргызской Республики. Обзор государственных расходов, проведенный Группой Всемирного банка в 2020 году, показал, что, учитывая недавние и планируемые тенденции к сохранению общего фискального дефицита вкупе с текущим и прогнозируемым размером госдолга, фискальная политика Кыргызской Республики является устойчивой, но при этом фискальные резервы для компенсации бюджетного дефицита в среднесрочной и долгосрочной перспективе без повышения долговых коэффициентов будут крайне ограниченными. Кроме того, фискальное пространство для маневра значительно сократилось по причине влияния кризиса коронавируса COVID-19, и, согласно прогнозам, условное соотношение размера государственного долга к размеру ВВП по состоянию на конец 2020 года вырастет до 69 процентов от ВВП по сравнению с показателем в 54,1 процента от ВВП на конец 2019 года¹. Таким образом, при том, что предприятия с государственным участием на сегодняшний день не представляют серьезной угрозы для бюджета Кыргызской Республики, возможности государственного бюджета для финансирования растущих потребностей в ресурсах, которые могут быть направлены в ГП и ПГД, будут серьезно ограничены в среднесрочной перспективе без угрозы фискальной устойчивости или перераспределения из других категорий бюджета.

vii. Для предприятий с государственной долей энергетической отрасли было составлено прогнозирование чистой потребности в поддержке государственного бюджета для поддержания бесперебойного оказания услуг в следующие 10 лет с применением ряда предположений. В ходе данного прогнозирования основное внимание было уделено показателям освоения займов, получаемых ПГД, за вычетом расходов по обслуживанию имеющихся займов, и полученная разница сопоставлена с прогнозируемыми Правительством показателями фискального пространства. В случае, если потребность ПГД в бюджетной поддержке превысит прогнозируемое фискальное пространство, будет поставлена под угрозу устойчивость государственного бюджета, если

¹ Отчет МВФ по стране №20/158, Кыргызская Республика. Запрос на закупку (2020 г.)

только не будут принятые должные меры по сокращению объемов расходов государства в других категориях или не будут увеличены налоговые поступления.

viii. **Моделирование сценария «без изменений», при котором текущий уровень тарифов 2020 года останется неизменным до 2023 года, подтверждает то, что для избежания снижения бюджетной стабильности в среднесрочной перспективе, требуются реформы в энергетической отрасли.** В случае, если до 2023 года уровень тарифов останется неизменным, и после этого будет корректироваться в сторону увеличения на уровне инфляции, суммарная потребность энергетики (включая электроснабжение и теплоснабжение) в бюджетной поддержке в период с 2021 по 2030 годы будет составлять в среднем 4,2 процента от размера ВВП. Данный показатель в среднем на 2,8 процентных пункта (от ВВП) превышает среднее значение чистых потоков ресурсов за последние пять лет (2015-2019 гг.), составлявшее примерно 1,4 процента от ВВП.

ix. **Тарифная реформа является важным необходимым условием для обеспечения покрытия издержек энергетического сектора и обеспечения дальнейших инвестиций в необходимую инфраструктуру, в том числе за счет частного капитала.** Финансовое положение крупнейших энергетических компаний страны требует срочного улучшения и значительных вливаний капитала со стороны государства и из частных источников. Однако, привлечение частных инвестиций в энергетическую отрасль станет возможным только после того, как она докажет свою финансовую состоятельность. При том, что повышение тарифов является политически чувствительным вопросом, данный шаг необходим для того, чтобы остановить истощение ресурсов энергетических компаний и рост бюджетных субсидий, а также создать условия для со-финансирования проектов частным сектором в среднесрочной перспективе.

x. **Даже при условии проведения тарифной реформы, проведенное моделирование показывает, что в течение десяти лет потребность ПГД энергетической отрасли в бюджетной поддержке останется высокой для компенсации значительного недофинансирования развития отрасли.** Энергетика нуждается в новых инвестициях в больших объемах, особенно в сфере производства электроэнергии, как для замены имеющихся капитальных активов, срок службы которых давно истек, так и для удовлетворения растущего внутреннего спроса на электроэнергию. Ожидаемый объем потребности энергетической отрасли в капитальных инвестициях в период 2021-2030 гг. составит в среднем 4,2 процента от ВВП страны. Эта потребность в инвестициях не может быть удовлетворена Правительством в полном объеме без угрозы долговой стабильности государства. Моделирование также показывает, что повышение тарифов является необходимым, но недостаточным условием для значительного сокращения потребности ПГД энергетической отрасли в бюджетной поддержке в следующее десятилетие. Таким образом, тарифная реформа, если она будет осуществлена, должна также сопровождаться другими мерами, включающими, в частности, такие: (i) привлечение частного капитала (например, через ГЧП - государственно-частное партнерство); (ii) детальный анализ и мониторинг затрат ПГД энергетического сектора; (iii) систематизация отношений ПГД с бюджетом по расчету и соответствующему возмещению затрат на преследование целей и

задач государственной политики - таких, как поставки энергоносителей определенным группам потребителей по ценам ниже рыночных; и (iv) сокращение их долговой нагрузки.

Механизмы корпоративного управления и подотчетности

xi. **Законодательство Кыргызской Республики, касающееся предприятий с государственным участием, является фрагментированным и регулируется многочисленными юридическими актами, зачастую противоречащими друг другу.** Действующее законодательство не создает понятных и четких основ для создания, работы и управления предприятий с государственным участием комплексным и структурированным образом. В настоящее время предприятия с государственным участием регулируются различными правовыми актами, относящимися к разным направлениям законодательства: гражданскому, трудовому, земельному, налоговому, административному и иному. Основные законы, регулирующие деятельность ГП и ПГД, включают национальную Конституцию и Гражданский кодекс, специальные законодательные акты, такие как Закон «Об акционерных обществах» (2003 г.) и Закон «О банкротстве». Кроме того, имеется множество нормативных подзаконных актов - постановлений Президента, Правительственных положений, внутренних актов министерств и ведомств и т.д. - регулирующих, помимо прочего, также и отдельные вопросы, связанные с созданием и организацией деятельности ГП и ПГД.

xii. **Предприятия с государственным участием в Кыргызской Республике осуществляют деятельность в разных организационно-правовых формах, отражающих изменения в законодательстве при переходе страны от плановой к рыночной экономике.** Все предприятия с государственным участием страны, осуществляющие деятельность на сегодняшний день, можно разбить на две основные категории в зависимости от их правового статуса: 32 являются акционерными обществами (АО), и 104 - государственными предприятиями (ГП). Также в стране функционирует около 10 ПГД, зарегистрированных как общества с ограниченной ответственностью, но из-за небольшого размера они не были включены в данный анализ. Крупнейшие предприятия с государственной долей Кыргызской Республики имеют правовой статус АО, и на них распространяются более строгие требования в плане управления и отчетности, в том числе более строгий надзор со стороны государства. В отличие от них, ГП - не имеющие корпоративного статуса - являются относительно небольшими с точки зрения доходов и активов, и не всегда отвечают требованиями минимальных стандартов корпоративного управления, в том числе требованиям, касающимся ежегодной финансовой отчетности. Данная юридическая форма, основанная на праве оперативного управления, представляет собой значительные риски для Правительства, включая фискальные, социальные и репутационные, которые не урегулированы действующей законодательной базой.

xiii. **Несмотря на то, что Правительством Кыргызской Республики проделана значительная работа по корпоратизации предприятий с государственным участием, многие из них продолжают осуществлять деятельность в правовой форме ГП.** ГП не подпадают под действие корпоративного законодательства, что приводит к низкому

уровню подотчетности, поскольку они не обязаны регулярно публиковать свои финансовые отчеты или проходить регулярный независимый аудит, а также на них не распространяются требования, касающихся эффективного корпоративного управления. Управление ГП обычно осуществляется генеральными директорами, которые отвечают за повседневную деятельность и не подлежат такому же уровню контроля или надзора, который распространяется на их коллег в акционерных обществах ПГД.

xiv. В последние годы Правительством Кыргызской Республики предпринят ряд важных шагов, направленных на реформирование предприятий с государственным участием, включая реализацию ясной политики централизации прав собственности и надзора. Правительство начало внедрять изменения, направленные на создание более централизованной структуры функции собственности, в частности, путем наделения ФУГИ с 2012 года важными полномочиями, связанными с предприятиями нефинансового сектора, а также создания ОАО «Национальный энергохолдинг» (НЭХ), к которому с 2016 года перешел контроль за ПГД в энергетической отрасли.

xv. В 2015 году Правительство Кыргызской Республики издало Распоряжение о реформировании системы управления государственным имуществом, в котором определены основные принципы управления ПГД, надзора за ними и обеспечения эффективной системы корпоративного управления, а также определены основные направления реформ. В Распоряжении проведена инвентаризация действовавших мер по управлению ПГД, и утвержден курс на реформы в ключевых направлениях, включая следующее: (i) основные принципы функции эффективного владения ПГД; (ii) переход к более централизованному осуществлению прав собственника государства; (iii) внедрение процессов стратегического планирования и усиление практик корпоративного управления; (iv) установлены правильные стимулы для руководства ПГД; (v) усилены механизмы подотчетности; и (vi) усовершенствован порядок раскрытия информации и доступа общественности к информации о ПГД.

xvi. В результате проводимых реформ, в настоящее время в Кыргызской Республике сформировалась «гибридная» модель управления предприятиями с государственным участием и надзора за ними, с централизацией функций собственника относительно ПГД в энергетической отрасли, и внедрением двойственной модели собственности для прочих нефинансовых ПГД. В энергетическом секторе был создан ОАО «Национальный энергохолдинг», имеющий форму холдинговой компании, призванной управлять дочерними энергетическими ПГД через единую систему принятия решений. ОАО «Национальный энергохолдинг» подчиняется ФУГИ, являющимся его основным акционером. Однако, на практике эти механизмы все еще не проявили свою эффективность в полной мере. ОАО «Национальный энергохолдинг» пока еще не удалось закрепить надежную структуру корпоративного управления в энергетических ПГД, включая введение единых и упорядоченных процессов финансовой отчетности. В отношении ПГД нефинансового сектора применяется двойная модель собственности, предусматривающая, что функции собственника, надзора и регулятора разделены между ФУГИ и соответствующими отраслевыми министерствами. Достигнут первоначальный прогресс в

результате реформ по внедрению корпоративного управления в ПГД и надзора со стороны ФУГИ, в том числе в вопросе отделения функций собственника, закрепленных за ФУГИ, и функций отраслевых министерств по планированию политики в секторах.

xvii. В 2018 году Правительство, через ФУГИ, внедрило систему ключевых показателей эффективности (КРІ, или КПЭ) для ПГД. ФУГИ разработал и утвердил «Методические указания по применению ключевых показателей эффективности для оценки операционной эффективности и финансовой устойчивости акционерных обществ с государственной долей государства, превышающей 50 процентов». Финансовые КПЭ применяются во всех предприятиях с участием государства и оценивают финансовые показатели, сгруппированные в три категории: (i) рентабельность; (ii) платежеспособность; и (iii) ликвидность. Нефинансовые КПЭ определяются на индивидуальной основе для каждого ПГД. До вступления в силу КПЭ должны быть согласованы между ФУГИ и советами директоров соответствующих предприятий в виде индивидуальных трудовых контрактов с указанием показателей эффективности, заключаемых с руководителями предприятий с государственной долей. Поскольку данные меры реализованы относительно недавно, еще рано оценивать влияние данной инициативы Правительства, но ее эффективность будет непосредственно связана с результатами, достигнутыми в других ключевых направлениях, таких как улучшение управления предприятиями, а также качество и своевременность финансовой отчетности ПГД.

xviii. При том, что Правительство страны продвинулось вперед в вопросе формирования должных политик и создания четких механизмов выдвижения и назначения членов советов директоров ПГД, процедуры их реализации все еще нуждаются в совершенствовании. Кандидаты в советы директоров выбираются Межведомственной комиссией, в состав которой входят представители разных государственных органов, а также бизнес-сообщества и гражданского общества. Критерии отбора являются достаточно широкими по своему характеру, и кандидаты должны пройти стандартизованный тест вместо проведения оценки их кандидатур с учетом компетенций и опыта.

xix. На практике лишь немногие советы директоров ПГД можно признать профессиональными и эффективными. Во-первых, несмотря на то, что в действующем законодательстве предусмотрено, что независимые директора должны составлять не менее трети советов директоров ПГД, наблюдается их явная нехватка, и в большинстве случаев советы директоров ПГД укомплектованы в основном государственными служащими, которым может не хватать объективности, навыков или времени - все эти факторы являются важными и необходимыми аспектами хорошо работающего совета директоров. Во-вторых, советы директоров ПГД зачастую не работают как коллегиальный орган, и роль председателя совета директоров недооценена и не до конца ясна. В-третьих, комитеты при совете директоров являются редкостью в кыргызских ПГД; при большинстве из них вместо комитетов действует «ревизионная комиссия» - орган, унаследованный из экономики бывшего Советского Союза, в настоящих условиях являющийся неэффективным и непрактичным, существование которого практически не несет ценности для ПГД. В-четвертых, вознаграждение, выплачиваемое директорам ПГД, является относительно

низким по сравнению с окладами в частном секторе. И, в-пятых, несмотря на то, что советы директоров ПГД по закону подлежат оценке эффективности, данный инструмент не применяется последовательно, и, соответственно, не вносит вклада в усовершенствование процессов выдвижения кандидатов в советы директоров и повышение профессионализма советов директоров ПГД.

xx. **Законом «О бухгалтерском учете» определена надежная система бухгалтерского учета, отчетности и раскрытия информации для всех организаций - как частных, так и с государственным участием - но на практике он применяется не в полной мере.** Согласно Закону, все АО (включая ПГД, имеющие данный правовой статус), должны предоставлять финансовую отчетность своим акционерам. Они обязаны представить годовой отчет в течение 60 дней после окончания отчетного года, и обязаны опубликовать финансовую отчетность в течение 90 дней после окончания отчетного года, но не позднее 1 июня текущего года. Для ПГД, котирующихся на бирже или входящих в перечень предприятий стратегического значения, опубликованная годовая финансовая отчетность должна проходить аудит, должна вестись в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) и подлежит утверждению на годовом общем собрании акционеров. На АО, осуществляющие деятельность в финансовом секторе, распространяются дополнительные юридические требования, при которых они должны регулярно раскрывать финансовую информацию в форме годовых и квартальных отчетов. На предприятия с государственным участием, имеющие правовой статус «государственного предприятия», распространяются те же требования Закона «О бухгалтерском учете», однако, контроль за соблюдением требований законодательства не ведется, так как Госфиннадзор не регулирует ГП, а полномочия ФУГИ по обеспечению выполнения данных требований ограничены.

xxi. **Имеющиеся эмпирические свидетельства показывают, что большинство предприятий с государственным участием сталкиваются с затруднениями в процессе составления своевременной и качественной финансовой отчетности, отвечающей требованиям МСФО.** Отчеты предприятий с государственным участием часто являются неполными, не содержат ключевых заявлений или примечаний, которые традиционно являются неотъемлемой частью пакета документов финансовой отчетности. Они также имеют тенденцию к неточности в трактовке технических вопросов, задержке при подготовке и очень редко публикуются. Например, ОАО «Национальный энергохолдинг» (НЭХ) не выполняет требования МСФО, поскольку в нем не применяется практика консолидации информации о его дочерних предприятиях, и он направляет в ФУГИ отчеты, содержащие лишь ограниченную обобщенную финансовую информацию о входящих в структуру холдинга энергетических компаниях. В целом можно сказать, что для повышения прозрачности предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике необходимо значительно усиливать практику отчетности и обнародования информации.

xxii. Качество внешнего аудита финансовой отчетности предприятий с государственным участием зачастую является низким. Контроль за качеством внешнего аудита в Кыргызской Республике еще не наложен². Это создает конкуренцию за контрактами одних и тех же предприятий аудиторам с разным уровнем квалификации и опыта. При отборе внешних аудиторов цена за услуги зачастую преобладает над ожидаемым качеством услуг. Таким образом, качество аудированной финансовой отчетности предприятий с государственным участием часто является ненадежным для принятия проинформированных и обоснованных экономических решений.

xxiii. Требования к внутреннему аудита являются слабыми в государственных предприятиях и отсутствуют в ПГД. Закон Кыргызской Республики «О внутреннем аудите» (2009) требует, чтобы в ГП была создана функция внутреннего аудита, но она подчиняется исполнительному директору ГП, что делает ее полностью зависимой от руководства и снижает ее независимость. Кодекс корпоративного управления (2012), являющийся добровольным, содержит упоминание о необходимости создания службы внутреннего аудита в АО, но на практике таких примеров не отмечается.

xxiv. Государственные закупки являются важным компонентом институциональной системы функционирования предприятий с государственным участием, и играют важнейшую роль с точки зрения финансовой подотчетности и прозрачности предприятий с государственным участием. В Кыргызской Республике действует единая система закупок для всех организаций государственного сектора, включая предприятия с государственным участием, установленная Законом «О государственных закупках» (2015) (ЗГЗ). Законодательная и нормативная база в целом является полноценной и предусматривает по умолчанию применение конкурсных торгов. Имеется несколько разных методов закупок, и их условия закреплены в ЗГЗ. Эти условия в целом составлены в соответствии с рекомендованной международной практикой, включая Типовой закон о закупках, разработанный Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), рекомендованный для применения при закупке товаров, работ, услуг и консультационных услуг. Все процессы государственных закупок в Кыргызской Республике с 2015 года осуществляются в электронной форме.

xxv. В целом, данная единая система закупок выгодна для предприятий с государственным участием. Действующая система способствует усилению конкуренции и облегчает доступ всех заинтересованных поставщиков к возможностям для обеспечения закупок, повышая прозрачность и подотчетность процесса закупок. По данным оценки фактической практики осуществления закупок в предприятиях с государственным участием, проведенной Всемирным банком на основании данных, предоставленных Департаментом государственных закупок (ДГЗ) по шести выбранным предприятиям с государственным участием за 2017-2019 гг. - средняя продолжительность закупки товаров,

² В настоящее время Закон «Об аудите» (2002 г.) находится в процессе обновления Госфиннадзором, и ожидается, что он будет обновлен в 2021 году с учетом новых требований к контролю качества внешнего аудита.

работ и услуг с применением процедуры открытого тендера составляла от 43 до 55 дней. Это свидетельствует о том, что процесс в целом является эффективным, предположительно, благодаря обязательному использованию механизма электронной закупки через веб-портал государственных закупок.

Основные рекомендации и варианты реформ

xxvi. Признавая приверженность Правительства Кыргызской Республики к реформированию предприятий с государственным участием, по итогам данной оценки с применением методики iSOEF, выработаны рекомендации по совершенствованию управления предприятиями с государственным участием и улучшению их показателей и одновременному снижению фискальных затрат и рисков. Учитывая, что реформы предприятий с государственным участием представляют собой многоуровневую работу, требующую применения комплексного и интегрированного подхода, данная оценка по методике iSOEF делает акцент на четырех критически важных и взаимосвязанных аспектах реформ: (i) разработка политики собственности предприятий с государственным участием; (ii) систематизация взаимоотношения предприятий с государственным участием с бюджетом; (iii) повышение прозрачности предприятий с государственным участием; и (iv) усиление корпоративного управления. Эти четыре критически важных аспекта реформ должны быть поддержаны и дополнены рядом важных дополнительных реформ, описанных в Плане действий (глава 5). В частности, основные рекомендации по осуществлению реформ включают следующее:

- **Формулирование единой и комплексной политики собственности предприятиями с государственным участием.** Опираясь на положительную динамику и изменения, направленные на обеспечение более централизованной функции собственника и надзора за предприятиями с государственным участием, внедренных с 2012 года, Правительство должно сформулировать единую и комплексную политику собственности предприятий с государственным участием. В данной политике должны быть определены основные стратегические отрасли, идентифицированы крупнейшие предприятия, на которые возложены важные задачи государственной политики, внесены механизмы по устранению сбоев в функционировании конкурентной среды, а также определены механизмы подотчетности, привязанные к результатам деятельности предприятий. Должны быть ясно определены соответствующие роли и функции государства, организаций-собственников (ФУГИ, НЭХ), советов директоров и руководства ПГД, а также независимых регуляторов - это формальное разделение полномочий поможет избежать частого дублирования ролей и обязанностей между ФУГИ и отраслевыми министерствами.
- **Реализация среднесрочного плана реформирования тарифов на электроэнергию и отопление с целью обеспечения покрытия издержек энергетической отрасли и привлечения частного капитала.** Действующая структура тарифов не позволяет добиться полного возмещения издержек предприятий с государственным участием в

энергетической отрасли и, как следствие, сектор не является финансово жизнеспособным. Тарифы следует повышать в реальном выражении, а максимальный месячный порог потребления электроэнергии для социального тарифа должен быть снижен. Кроме того, предприятия с государственным участием в энергетическом секторе должны продолжать реализацию направлений по сокращению технических и коммерческих потерь.

- **Систематизация фискальных отношений предприятий с государственным участием энергетической отрасли с бюджетом с целью правильного расчета и предоставления компенсаций за осуществляемые ими квази-фискальные мероприятия и облегчения долгового бремени.** На ПГД в энергетическом секторе Кыргызской Республики возложено оказание ряда государственных услуг, оказываемых по цене ниже себестоимости, в частности, в сегменте распределения энергии - и эти издержки субсидируются лишь частично - напрямую или косвенно - из средств государственного бюджета. Эти ПГД не могут быть финансово состоятельными, если они не будут получать должную компенсацию в виде дополнительных бюджетных ассигнований в размере, эквивалентном фактическим издержкам выполняемых обязательств по оказанию государственных услуг. Также, необходимо принять соответствующие политические решения, направленные на облегчение высокой долговой нагрузки ПГД энергетической отрасли и выход из постоянной процедуры рефинансирования долга таких ПГД Правительством.
- **Совершенствование бюджетного процесса и составление бюджетной документации для того, чтобы правильным образом учитывать полное влияние на государственный бюджет фискальных сделок с предприятиями с государственным участием, а также вполне учитывать риски фискальной устойчивости, налагаемые данными предприятиями.** Минфин должен работать совместно с ФУГИ над разработкой среднесрочных и долгосрочных прогнозов потребности в финансовых ресурсах, которую предприятия с государственным участием могут возлагать на бюджет страны, и выводить вероятные последствия с точки зрения потребности в государственных заемствованиях и их влияния на размер государственного долга. Обобщенные результаты такого анализа должны быть включены в раздел «Риски для республиканского бюджета» пояснительной записки к государственному бюджету.
- **Повышение прозрачности предприятий с государственным участием путем обеспечения выполнения требований законодательства и усиления действующих требований к отчетности и публикации информации.** Предприятия с государственным участием должны применять комплексные стандарты бухгалтерского учета, основанные на принципах (МСФО или МСФО для малого и среднего бизнеса), в соответствии с существующим законодательством. ФУГИ следует собирать, анализировать и публиковать онлайн на официальном веб-сайте как минимум раз в год периодические сводные отчеты по портфелю предприятий с государственным участием, содержащие описание тенденций в показателях деятельности, а также описание отраслевой политики Правительства и осуществляемых реформ. Необходимо

обеспечить выполнение требования о регулярной публикации годовых отчетов ПГД и прошедших аудит годовых финансовых отчетов. Контроль за финансовой отчетностью должен быть усилен путем внедрения требования о регулярном проведении независимого аудита, проводимого фирмами с высокой репутацией. Необходимо идентифицировать группу крупнейших ГП, все еще находящихся в процессе реорганизации, и привести требования, предъявляемые к их финансовой отчетности и процедурам аудита, в соответствие с требованиями, предъявляемыми к государственным и частным АО. В энергетической отрасли также рекомендуется, чтобы девять дочерних компаний, входящих в структуру НЭХ, представляли прошедшую аудит финансовую отчетность напрямую в ФУГИ до тех пор, пока в НЭХ не будет завершена полная консолидация бухгалтерского учета.

- **Повышение профессионализма и независимости советов директоров ПГД.** Очень важно, чтобы ПГД улучшили степень выполнения требований Закона «Об акционерных обществах» (с поправками, внесенными в 2017 году) и, в частности, требование закона о том, чтобы как минимум одну треть членов совета директоров составляли независимые директора. Одним из способов улучшения практики корпоративного управления является постепенное усиление контроля за соблюдением требований Кодекса корпоративного управления, для чего его нужно сделать обязательным в первую очередь на предприятиях стратегического значения и крупнейших ПГД. Данный шаг позволит усилить процедуры выдвижения и назначения членов советов директоров ПГД, внедрить прозрачные и комплексные системы отбора членов советов директоров ПГД, привлечь независимые стороны в процесс отбора, а также сформировать резерв потенциальных кандидатов в советы директоров. Другие шаги, требующие внимания, включают следующее: (i) усиление прав советов директоров ПГД - для этого может понадобится принятие дополнительных законодательных актов - с целью налаживания правильного исполнения ими своих функций по стратегическому руководству ПГД, надзору за действиями руководства ПГД, а также финансовому надзору; (ii) формирование комитетов при совете директоров с целью принятия тщательно информированных извешенных решений по ключевым вопросам, таким как аудит, управление рисками и вознаграждение; и (iii) реализация адекватных программ обучения, организация обмена опытом между коллегами, официальные вводные и ориентационные программы, а также организация постоянных возможностей обучения потенциальных кандидатов и действующих членов совета директоров ПГД.

xxvii. Стратегия оптимизации и упорядочения сектора предприятий с государственным участием, принятая Правительством Кыргызской Республики, является достаточной по своему охвату и приведена в соответствие с передовыми примерами из международной практики; однако, ее реализации в настоящее время не хватает импульса и достаточной политической воли. После разработки и утверждения политики собственности предприятиями с государственным участием, она будет определять сегментацию портфеля предприятий с государственным участием, позволяя Правительству направлять ограниченные финансовые и кадровые ресурсы, в первую очередь, на ПГД стратегического значения и на надзор за показателями их деятельности. Другие предприятия с

государственным участием, не отвечающие критериям дальнейшей собственности государства, должны будут постепенно выведены из состава государственного имущества путем реструктуризации, слияния или ликвидации нежизнеспособных предприятий.

xxviii. В ходе подготовки настоящей оценки по методике iSOEF Правительство Кыргызской Республики осуществляло реализацию программы «Единство, доверие и созидание» (на 2018-2022 гг.), делающей значительный упор на улучшение управления государственными активами. В качестве одного из приоритетов, данная программа определяет управление государственной собственностью с достижением баланса интересов государства, бизнеса и населения, с одновременным упором на прозрачность и эффективность владения государственным имуществом. Основные направления, в которых необходимы улучшения, определенные в Национальной программе, включают: (i) повышение эффективности предприятий с государственным участием при помощи усовершенствованных моделей управления и упорядоченной кадровой политики; (ii) усиление требований к подотчетности и прозрачности; и (iii) дальнейшее сотрудничество с частным сектором, в том числе в формате ГЧП.

xxix. Кыргызская Республика также присоединилась к Партнерству «Открытое Правительство» в 2018 г. Данное решение было утверждено распоряжением Правительства об утверждении «Национального плана действий по построению Открытого Правительства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы». Данная инициатива, помимо прочего, включает меры по обнародованию информации о государственных активах, включая требование о публикации результатов инвентаризации предприятий с государственным участием на центральном и муниципальном уровнях.

xxx. Обе инициативы, направленные на повышение эффективности и прозрачности экономики Кыргызской Республики, должны оказать непосредственное влияние на предприятия с государственным участием. На надлежащую реализацию этих амбициозных планов потребуется время и эффективная поддержка и заинтересованность органов государственной власти. В случае успешной реализации данных приоритетов, влияние на уровень прозрачности и подотчетности предприятий с государственным участием должно быть очень высоким.

1. Введение

- 1. Основная задача настоящей оценки по методике iSOEF заключается в проведении анализа влияния показателей портфеля предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике на экономику и бюджет страны, а также в выявлении способов повышения их показателей и улучшения процессов корпоративного управления.** Настоящий отчет подготовлен по итогам анализа предприятий с государственным участием, принадлежащих Правительству на центральном уровне; он не охватывает предприятия с государственным участием на муниципальном уровне. Основная аудитория настоящей оценки по методике iSOEF включает Правительство Кыргызской Республики, в частности, Минфин, Министерство экономики, ФУГИ и другие имеющие организации, имеющие отношение к данному вопросу.
- 2. В данном отчете применена новая методика iSOEF Всемирного банка, разработанная рабочей группой Практики по вопросам равноправного роста, финансам и институтам, с целью комплексной оценки сектора предприятий с государственным участием Кыргызской Республики, текущих реформ и тенденций.** Отчет является собой первый пример комплексного применения новой методики iSOEF Всемирного банка в регионе Европы и Центральной Азии. В результате этой работы представлен обзор сектора предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике и изучены два ключевых аспекта деятельности предприятий с государственным участием, а именно: налагаемые ими фискальные издержки и риски, при этом сделан акцент на ПГД энергетической отрасли, а также на механизмы корпоративного управления и подотчетности. Данная комплексная оценка, в основе которой лежит накопленный Всемирным банком опыт, изучает взаимосвязь проблем и возможностей, с которыми сталкиваются предприятия с государственным участием в Кыргызской Республике, с целью разработки комплексных и последовательных рекомендаций, направленных на усиление управления и показателей эффективности деятельности данных предприятий.

Методология

- 3. В отчете применена модульная структура методики iSOEF и соответствующие ей инструкции³.** Модульная структура методики iSOEF допускает гибкость в применении различных модулей в зависимости от их актуальности, имеющихся результатов анализа и доступных ресурсов. В случае Кыргызской Республики, оценка по методике iSOEF охватила общий обзор сектора предприятий с государственным участием и включила анализ с применением двух модулей iSOEF, учитывающих ключевые аспекты сектора предприятий с государственным участием, а именно: Модуль «Фискальное воздействие» (Модуль 2 iSOEF), предусматривающий оценку основных фискальных издержек и рисков, налагаемых предприятиями с государственным участием, с акцентом на ПГД энергетической отрасли; и модуль «Механизмы корпоративного управления и подотчетности» (Модуль 4 iSOEF). Остальные модули могут быть добавлены к оценке по методике iSOEF на более поздних

³ The World Bank, “Integrated State-Owned Enterprise Framework” (iSOEF) Washington D.C, June 2019.

этапах в зависимости от заинтересованности Правительства и доступности финансирования.

Рисунок 1: Комплексная оценка предприятий с государственным участием (iSOEF)



Структура отчета

4. Данный отчет разделен на следующие пять глав:

- Введение (настоящая глава).
- Обзор сектора предприятий с государственным участием (Глава 2).
- Модуль 2 методики iSOEF: Оценка бюджетных затрат и рисков, связанных с предприятиями с государственным участием, с акцентом на энергетическую отрасль (Глава 3).
- Модуль 4 методики iSOEF: Механизмы корпоративного управления и подотчетности (Глава 4).
- Рекомендации и направления реформ предприятий с государственным участием (Глава 5).

2. Обзор сектора предприятий с государственным участием

2.1 Общая информация и ход реформ предприятий с государственным участием

5. В период с момента обретения независимости в 1991 году и до начала 2000-х годов Кыргызская Республика провела приватизацию многих из своих предприятий с государственным участием, что позволило значительно сократить присутствие государства в экономике. Доля частного сектора в экономике Кыргызской Республики является более высокой, чем в большинстве других стран региона, по причине ранней либерализации экономики, ускоренная приватизация и вход на рынок новых компаний. По имеющимся данным, на частный сектор приходится более 75 процентов ВВП Кыргызской Республики, по сравнению с 60 процентами в Казахстане; тогда как показатели остальных стран Центральной Азии - еще ниже. Однако, кыргызские фирмы - как частные, так и принадлежащие государству - сталкиваются с серьезными барьерами, мешающими их расширению, и темпы роста их производительности остаются ниже, чем во многих странах со схожими параметрами.⁴

6. Реализуемая Правительством политика сокращения доли государства в экономике привела к рационализации сектора предприятий с государственным участием, но при этом сохраняются нерешенные вызовы. В период с 1990-х до 2010 года в Кыргызской Республике было приватизировано свыше 7 000 предприятий во всех отраслях экономики, благодаря чему достигнута самая высокая среди стран СНГ доля частного сектора в экономике на тот момент. За последние пять лет Межведомственная комиссия по оптимизации предприятий с государственным участием провела работу по сводной оценке предприятий с государственным участием, в рамках которой 46 ГП («Государственных предприятий» - форма предприятия с государственным участием в КР, основанное на праве оперативного управления) были реорганизованы путем слияний, и еще 90 трансформированы в государственные организации, а 10 - ликвидированы. Однако, по состоянию на дату проведения настоящей оценки в 104 ГП все еще не проведены реформы, реорганизация или ликвидация.

7. Несмотря на значительное уменьшение размера госсектора в результате перехода страны от плановой к рыночной экономике, Правительству в Кыргызской Республике все еще принадлежит 136 предприятий с государственным участием, самые крупные из которых осуществляют деятельность в секторах стратегического и повышенного экономического значения. Настоящий отчет подготовлен по итогам анализа ГП и ПГД, принадлежащих Правительству на центральном уровне; и не охватывает ГП и ПГД на областном или местном уровнях. Предприятия с государственным участием на национальном уровне осуществляют деятельность в ключевых отраслях экономики - таких как энергетика, добывающая промышленность, транспорт и банковский сектор. В 2018 году финансовые поступления от ГП и ПГД в бюджет Кыргызской Республики составили сумму, эквивалентную 22,6 процента от ВВП, в секторе была занята относительно незначительная часть трудоспособного населения страны, около 2 процентов. Общая сумма активов ГП и

⁴ Группа Всемирного банка, Аналитическая записка об экономике Кыргызской Республики, 2020 г.

ПГД в тот же год составила почти 50 процента от ВВП страны. Больше всего активов предприятий с государственным участием приходится на энергетическую отрасль, а именно 48,5 процентов от общей суммы активов ГП и ПГД, и 62 процента от суммы активов ГП и ПГД нефинансового сектора. На ПГД энергетической отрасли также приходится 91 процент обязательств активов ГП и ПГД нефинансового сектора, что эквивалентно 21,2 проценту от ВВП страны.

8. Несмотря на то, что ГП и ПГД в последние годы приносили вклад в центральный бюджет страны, Правительство Кыргызской Республики озабочено низкой эффективностью деятельности предприятий с государственным участием в энергетической отрасли. Многие предприятия с государственным участием осуществляют деятельность с недостаточно высокими показателями эффективности и рентабельности, что вызывает беспокойство, так как им предоставляются значительные бюджетные субсидии и займы, в то время как уровень предоставление услуг гражданам остается неоптимальным, а их вклад в бюджет государства в виде налогов и дивидендов - недостаточным. Эти факторы, вместе с низким уровнем прозрачности и недостаточно высокими стандартами корпоративного управления, особенно проявляющимися в предприятиях основанных на праве оперативного управления (ГП), привели к тому, что вопрос о предприятиях с государственным участием стоит в первых приоритетах реформ, реализуемых Правительством.

9. Стратегия оптимизации и упорядочения сектора предприятий с государственным участием, принятая Правительством Кыргызской Республики, является достаточной по своему охвату и составлена с учетом надлежащей международной практики, но ее практическое внедрение отстает. При том, что Правительством проработан общий подход для оптимизации прав собственности на предприятия с государственным участием, а также улучшения управления государственным имуществом⁵, практическая реализация данного подхода занимает много времени. Отсутствие определения стратегических предприятий или отраслей, в которых участие государства необходимо для недопущения рыночных сбоев и оказания бесперебойных государственных услуг гражданам, приводит к распределению и без того ограниченных государственных ресурсов и замедляет необходимые реформы.

10. В 2018 году Правительством была утверждена Национальная программа «Единство, доверие и созидание» на 2018-2022 годы⁶, уделяющая особое внимание вопросу совершенствования управления государственным имуществом. В качестве одного из приоритетов, данная программа определяет управление государственной собственностью с достижением баланса интересов государства, бизнеса и населения, с одновременным упором на прозрачность и эффективность владения государственным имуществом. Основные направления, в которых необходимы улучшения, определенные в Национальной программе, включают:

⁵ Распоряжение Правительства №244-п от 5 июня 2015 г.

⁶ Постановление Правительства №413 от 30 августа 2018 г., глава 4.5, «Управление государственными активами и развитие государственно-частного партнерства».

- Повышение эффективности государственных предприятий всех организационных форм при помощи усовершенствованных моделей управления и упорядоченной кадровой политики;
- Усиление требований к подотчетности и прозрачности;
- Усовершенствованные модели сотрудничества с частным сектором, включая ГЧП.

11. В 2018 году, с целью большего повышения уровня прозрачности в экономике, Кыргызская Республика присоединилась к Партнерству «Открытое Правительство»⁷. Данное решение было утверждено распоряжением Правительства №360-р об утверждении «Национального плана действий по построению Открытого Правительства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы». Данная инициатива, помимо прочего, включает меры по обнародованию информации о государственных активах, включая требование о публикации результатов инвентаризации предприятий с государственным участием на центральном и муниципальном уровнях.

12. Обе инициативы, направленные на повышение эффективности и прозрачности экономики Кыргызской Республики, должны оказать непосредственное влияние на предприятия с государственным участием. Они являются довольно амбициозными, и поэтому на правильную реализацию этих планов требуется время, а также эффективная поддержка и заинтересованность со стороны органов государственной власти. В случае успешной реализации данных приоритетов, их влияние на уровень прозрачности и подотчетности предприятий с государственным участием должно быть очень высоким.

⁷ Партнерство «Открытое Правительство» было учреждено в 2011 году с целью создания международной платформы для стран, проводящих реформы, и приверженных идеи повышения открытости, подотчетности своих правительств и их уровня их внимания к нуждам граждан.

2.2 Портфель предприятий с государственным участием

Таблица 1: Предприятия с государственным участием в разрезе правовых форм и отраслей экономики (2018 г.)

Отрасли	АО	ГП	Всего
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	-	33	33
Добывающая промышленность	3	7	10
Производство	2	5	7
Энергетика и строительство энергетических объектов	13 ⁸	1	14
Транспорт	2	7	9
Информация и коммуникации	2	7	9
Финансовые услуги	7	0	7
Прочее	3	44	47
Итого	32	104	136

Источник: Фонд управления государственным имуществом (2019).

13. По состоянию на 2018 год, сектор предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике включает 136 предприятий национального уровня. Эти предприятия можно разбить на две группы в зависимости от их правового статуса: 32 акционерных общества (АО), принадлежащие государству полностью либо большинством акций, и 104 ГП, полностью принадлежащие государству предприятия основанные на праве оперативного управления, являющиеся наследием советской системы государственной собственности. Также в стране функционирует около 10 ПГД, зарегистрированных как общества с ограниченной ответственностью, но из-за небольшого размера они не были включены в данный анализ. За некоторыми исключениями, крупнейшие предприятия с государственным участием Кыргызской Республики имеют правовой статус АО, и на них распространяются более строгие требования в плане управления и отчетности, в том числе более строгий надзор со стороны государства. ГП, напротив, не следуют требованиям стандартов корпоративного управления, в том числе требованиям, предъявляемым к ежегодной финансовой отчетности. Большинство ГП являются небольшими по своим оборотам и активам, и они сконцентрированы по таким секторам, как «Сельское и лесное хозяйство» (33 ГП), «Прочие виды деятельности» (оставшиеся компании, включая 44 ГП), «Коммуникации» (7 ГП) и «Добывающая промышленность» (еще 7 ГП) и т.д.

⁸ ОАО «Национальный энергохолдинг» (НЭХ) в большинстве официальных статистических материалов фигурирует как одно-единственное предприятие. В структур НЭХ входит организация-холдинг и девять дочерних компаний, занимающихся выработкой, магистральной передачей и распределением энергии. НЭХ не готовит полностью консолидированную финансовую отчетность, как того требуют Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) и предоставляет обобщенную информацию лишь по некоторым из строчек финансовой отчетности своих подразделений. Таким образом, к числу предприятий, приведенных в вышеуказанной таблице, нужно прибавить девять в дополнение к ОАО «Национальный энергохолдинг», уже присутствующему в официальной статистике, чтобы учесть его дочерние структуры.

14. Большая часть оборотов и активов предприятий с государственным участием сконцентрирована в нескольких предприятиях (в основном, АО), поставляющих товары и услуги первой необходимости в ключевых отраслях экономики. По данным, предоставленным ФУГИ по состоянию на 2018 г., на 15 крупнейших предприятий с государственным участием (по объемам активов) приходилось 93,9 процента от общей суммы оборотов предприятий с государственным участием, и 92,6 процента от общей суммы активов предприятий с государственным участием. Все эти 15 предприятий имеют организационно-правовую форму акционерного общества; исключение составляет одно ГП - национальная железнодорожная компания «Кыргыз темир жолу». Эти крупнейшие предприятия с государственным участием осуществляют деятельность в ключевых секторах стратегического и экономического значения, включая горнодобывающую отрасль, энергетику, транспорт и сектор финансовых услуг.

Таблица 2: Крупнейшие предприятия с государственным участием в Кыргызской Республике (по общей сумме активов, тыс. сомов, 2018 г.)

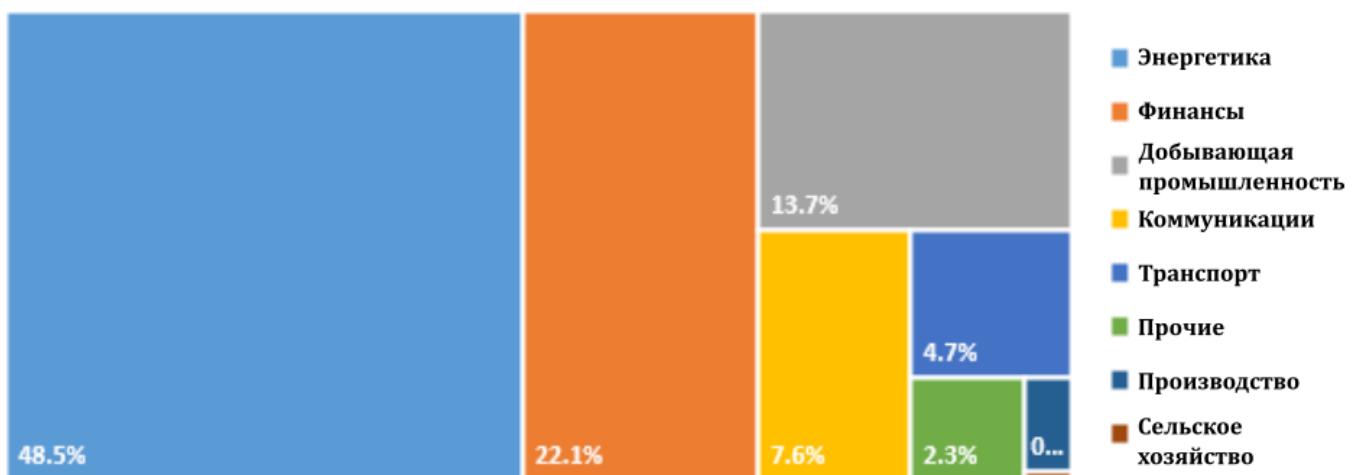
Название предприятия с государственным участием	Правовая форма	Сектор	Сумма активов	Количество сотрудников
«Электрические станции»	АО	Энергетика	55 934 423	4 600
«Национальная электрическая сеть Кыргызстана»	АО	Энергетика	38 684 145	2 500
«Айыл Банк»	АО	Финансы	29 253 248	1 500
«Кыргызалтын»	АО	Добыв. промышленность	28 593 988	1 700
«РСК Банк»	АО	Финансы	20 530 462	1 300
«Северэлектро»	АО	Энергетика	14 067 814	3 000
«Международный аэропорт Манас»	АО	Транспорт	10 899 461	2 400
«Альфателеком»	АО	Телекоммуникации	7 310 489	1 100
«Кыргыз темир жолу»	ГП	Транспорт	5 780 031	4 700
«Кыргызнефтегаз»	АО	Добыв. промышленность	5 102 140	2 300
«Росинбанк» ⁹	АО	Финансы	5 007 478	нет данных
«Ошэлектро»	АО	Энергетика	4 594 689	2 000
«Госипотека»	АО	Финансы	4 314 592	45
«Кыргызтелеком»	АО	Телекоммуникации	3 806 856	2 700
«Бишкектеплосеть»	АО	Энергетика	2 635 414	950

⁹ Непосредственным владельцем акций «Росинбанка» является Национальный банк Кыргызской Республики после того, как банк был докапитализирован в октябре 2018 г. в рамках предоставления экстренной поддержки ликвидности банка.

Источник: Фонд управления государственным имуществом (2019).
Примечания: НЭХ на предоставляет консолидированную финансовую отчетность

15. В 2018 году совокупный оборот предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике составил сумму, эквивалентную 22,6 процента от ВВП, и их баланс взаиморасчетов с центральным государственным бюджетом был положительным. Интересен тот факт, что 45 процентов от этих оборотов были сгенерированы одним ПГД - национальной золотодобывающей компанией «Кыргызалтын», но, поскольку золотодобывающая отрасль существенно зависит от колебаний рынков, вызванных как внутренними, так и внешними факторами, данную компанию нельзя считать устойчивым и стабильным источником доходов. Общая сумма активов сектора предприятий с государственным участием в тот же год достигла почти 50 процентов от ВВП страны. На энергетический сектор приходится большая часть активов предприятий с государственным участием (48,5 процентов от общей суммы активов всех предприятий с государственным участием и 62 процента от общей суммы активов нефинансовых предприятий с государственным участием), и большая часть обязательств нефинансовых предприятий с государственным участием (91 процент), что эквивалентно 21,2 процентам ВВП страны. На финансовые предприятия с государственным участием, включая два полностью государственных банка - «Айыл Банк» и «РСК Банк», в тот же год пришлось 22,1 процента от общей суммы активов всех предприятий с государственным участием (см. рис. 2). Весь сектор предприятий с государственным участием в 2018 году принес в бюджет центрального Правительства в виде налогов и дивидендов 5,7 миллиардов сомов (83 млн. долларов США, или 1 процент от ВВП), и получил в виде правительственные субсидий примерно такую же сумму - 0,8 процента от ВВП.

Рисунок 2: Распределение активов предприятий с государственным участием по отраслям (2018 г.)

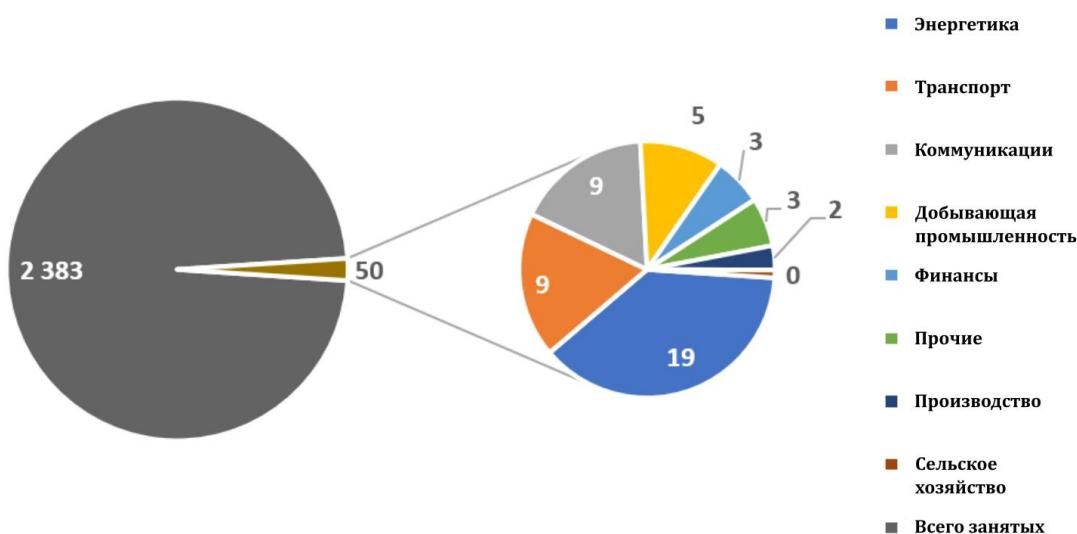


Источник: Данные ФУГИ, финансовая отчетность энергетических предприятий, анализ специалистов Всемирного банка

16. В предприятиях с государственным участием КР заняты скромные 2 процента от трудоспособного населения, что подтверждает очевидный рост доли частного сектора в экономике страны. Общее число лиц, занятых в предприятиях с государственным участием

всех правовых форм в КР составляет около 50 000 человек. Большая часть рабочих мест в предприятиях с государственным участием приходится на компании энергетического сектора (19 000 сотрудников), следом идут транспортная и коммуникационная отрасли, в которых занято по 9 000 человек. Предприятия с государственным участием в других секторах обеспечивают рабочими местами меньшее число рабочих, как видно из рис. 3 ниже.

Рисунок 3: Общая занятость в Кыргызской Республике и занятость в предприятиях с государственным участием (тыс. сотрудников, 2018 г.)



Источник: Данные ФУГИ, Национального статистического комитета, анализ специалистов Всемирного банка

2.3. *Финансовые показатели*

17. Большинство предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике являются прибыльными, за явным исключением некоторых ПГД энергетической отрасли. Как видно из Таблицы 3, приведенной ниже, портфель предприятий с государственным участием (136 предприятий) сработал с чистой прибылью в 2018 году. В то же время, ПГД энергетической отрасли понесли совокупные убытки в сумме 3,4 миллиарда сомов в 2018 году, и 9,3 миллиарда сомов в 2017 г.¹⁰ Фактически, несколько ПГД энергетической отрасли, входящих в число крупнейших и наиболее стратегически важных предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике, хронически демонстрируют операционные убытки. К примеру, в 2018 году 20 предприятий с государственным участием сработали в убыток, а 61 процент убытков всех предприятий с государственным участием (или 78 процентов от объемов убытков нефинансовых предприятий с государственным участием) приходились лишь на одно предприятие с государственным участием в энергетическом секторе - АО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана». С другой стороны, наиболее прибыльные предприятия с

¹⁰ Большая часть убытков 2017 года объясняются единоразовой поправкой на примерно 10 миллиардов сомов, осуществленной АО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» (НЭСК) с целью корректировки оценочной суммы заемов в иностранной валюте и отражения реальной стоимости основных средств.

государственным участием в 2018 году – это компании в коммуникационной, транспортной, добывающей отраслях и финансового сектора.

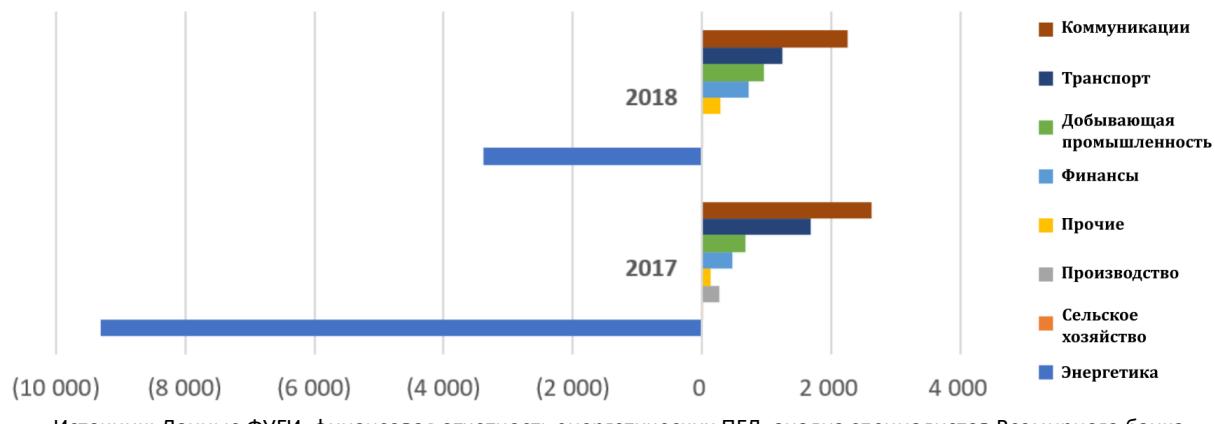
Таблица 3: Финансовое положение портфеля предприятий с государственным участием (2018 г.)

	Млн. сомов	% от ВВП
Нефинансовые предприятия с государственным участием		
Активы	195 080	35,0%
Обязательства	118 311	21,2%
Валовая выручка	119 374	21,4%
Чистая прибыль	1 349	0,2%
Финансовые предприятия с государственным участием		
Активы	55 372	9,9%
Обязательства	44 275	7,9%
Валовая выручка	6 462	1,2%
Чистая прибыль	723	0,1%
Все предприятия с государственным участием		
Активы	250 452	45,0%
Обязательства	162 586	29,2%
Валовая выручка	125 836	22,6%
Чистая прибыль	2 072	0,4%

Источник: Данные ФУГИ, анализ специалистов Всемирного банка.

18. Предприятия энергетического сектора продолжают нести крупные убытки. Потери энергетического сектора в 2017 году были усугублены признанием убытков на сумму в 10 миллиардов сомов в результате переоценки займов, деноминированных в иностранной валюте, а также переоценки основных средств в одном ПГД. Тем не менее, основополагающая тенденция всего сектора свидетельствует об убыточной операционной модели, обоснованной тем фактом, что средний размер тарифов за потребление электроэнергии не покрывает полную стоимости предоставления услуг. Тарифы устанавливаются уполномоченным правительственным органом по регулированию топливно-энергетического комплекса и, по политическим причинам, Правительство на данный момент не рассматривает повышение тарифов для потребителей до уровней, обеспечивающих финансовую состоятельность ПГД энергетической отрасли. Кроме того, гидрологические условия для выработки электроэнергии, имеющие циклический характер, как в 2017, так и в 2018 году были более благоприятными по сравнению с многолетними средними показателями, что благоприятно повлияло на финансовые показатели ПГД в энергетическом секторе благодаря тому, что они позволили экспорттировать больше электроэнергии и получить доход, сократив при этом потребность в дорогостоящем импорте топлива. Прогнозируется, что гидрологическая обстановка будет менее благоприятной (т.е. воды на плотинах будут меньше) в среднесрочной перспективе, что ухудшит финансовые показатели энергетических ПГД.

Рисунок 4: Прибыльность по отраслям, млн. сомов



Источник: Данные ФУГИ, финансовая отчетность энергетических ПГД, анализ специалистов Всемирного банка.

19. Хроническая убыточность ПГД энергетического сектора также влияет на их крайне низкий уровень капитализации. Совокупное соотношение стоимости собственного капитала к сумме активов в ПГД энергетического сектора в 2018 году составляло лишь 11 процентов. ПГД энергетического сектора имеют чрезвычайно высокий уровень закредитованности в связи с тем, что по причине их низкой рентабельности им приходится полагаться исключительно на заимствования для того, чтобы финансировать капитальные инвестиции. Для сравнения, большинство предприятий с государственным участием в других нефинансовых секторах имеют достаточную капитализацию, и их отношение собственного капитала к активам составляет 60 процентов и выше (см. табл. 4).

Таблица 4: Активы, обязательства и собственный капитал предприятий с государственным участием в разрезе секторов (2018 г., млн. сомов)

Отрасли	Активы	Обязательства	Собственный капитал	Отношение капитала к активам (%)
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	244	49	195	79,9
Добывающая промышленность	34 379	1 010	33 369	97,1
Производство	2 230	881	1 349	60,5
Энергетика	121 517	107 803	13 714	11,3
Транспорт	19 098	4 005	15 093	79,0
Телекоммуникации	11 770	2 729	9 041	76,8
Прочее	5 842	1 471	4 371	74,8
Итого по нефинансовым ГП и ПГД	195 080	117 948	77 132	39,5
Финансовые услуги	55 372	48 233	6 462	11,7
Итого	250 452	166 181	83 594	33,4

Источник: Данные ФУГИ.

20. Положение банков и компаний с государственной долей в финансовом секторе было относительно стабильным в последние годы. В 2018 году принадлежащие государству финансовые институты добились роста чистой прибыли на 54 процента. В число предприятий с государственным участием в финансовом секторе входят два банка, одна страховая компания и три компании, занимающиеся оказанием других видов финансовых услуг. Финансовые результаты деятельности АО «Айыл Банк» АО «РСК Банк» являются основными, вносящими вклад в показатели по сектору. В настоящее время на них приходится около 90 процентов активов финансового сектора и 95 процентов оборотов, при этом сумма их активов и обязательств составляет соответственно 9,9 процента и 7,9 процента от ВВП страны.¹¹

21. Анализ финансовых показателей свидетельствует об относительно низком уровне рентабельности большинства предприятий с государственным участием. По данным за 2018 год, средняя рентабельность активов (ROA) всего портфеля предприятий с государственным участием составляла 4,39 процента, в том числе 5,77 процентов среди акционерных обществ, и 3,81 процента среди государственных предприятий.¹² В Таблице 5 показаны средние значения коэффициента ROA для предприятий с государственным участием, осуществляющих деятельность в разных отраслях экономики. Предприятия с государственным участием в транспортной и телекоммуникационной отраслях принесли наибольшую прибыль (10,26 процентов и 9,08 процента соответственно), а самые низкие показатели отмечены в энергетической отрасли, а также в секторе сельского и лесного хозяйства (соответственно 0,21 и 0,56 процентов).

Таблица 5: Рентабельность активов (ROA) предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике, средние значения по секторам (2018 г.)

Сектор	Активы (млн сомов)	ROA (%)
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	244	-0,59
Добывающая промышленность	34 379	3,17
Производство	2 230	3,54
Энергетика	121 517	0,21
Транспорт	19 098	10,26
Телекоммуникации	11 770	9,08
Финансы	55 372	4,33
Прочее	5 842	5,77
Итого / среднее	250 452	4,39

Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка на основании данных ФУГИ.

¹¹ При подготовке настоящего аналитического материала не учитывались данные по «Росинбанку», который был докапитализирован Национальным банком Кыргызской Республики в октябре 2018 года в рамках оказания экстренной помощи по поддержанию ликвидности. «Росинбанк» понес значительные потери в 2018 году (1 миллиард сомов) и в первом полугодии 2019 года (0,5 миллиарда сомов).

¹² При проведении расчета коэффициентов ROA в качестве опосредованного показателя «чистой прибыли» применены значения прибыли предприятий с государственным участием, заявленные в отчетах ФУГИ.

22. Несколько последних опубликованных исследований показали, что в среднем предприятия с государственным участием демонстрируют более низкую рентабельность и производительность по сравнению с аналогичными предприятиями частного сектора.¹³ Предприятия с государственным участием имеют меньшие обороты, чем их частные аналоги, более высокие издержки производства, в том числе по причине более высоких затрат на оплату труда, в результате чего они являются менее прибыльными. Анализ также свидетельствует о неэффективном использовании ресурсов, в особенности рабочей силы, и более высоких издержках, как основных факторах, приводящих к низким показателям операционной деятельности предприятий с государственным участием. В регулируемых отраслях эта тенденция также усиливается низким уровнем тарифов, которые недостаточны для покрытия издержек на оказание услуг.

23. Предприятия с государственным участием в Кыргызской Республике в основном сконцентрированы в инфраструктурных секторах, в которых доминирование государства является обычным явлением во многих странах, и поэтому сравнительный анализ показателей таких предприятий с государственным участием со схожими предприятиями в частной собственности не представляется возможным. В то же время, возможно сравнение показателей ряда кыргызских предприятий с государственным участием с аналогичными предприятиями из других стран, представлено во Вставках 1-1 и 1-2, которое свидетельствует о том, что предприятиям с государственным участием в Кыргызской Республике нужно наращивать инвестиции в инфраструктуру и основные средства, которые в свою очередь будут стимулировать рост доходов, приводя в конечном итоге к повышению качества государственных услуг и увеличению поступлений в бюджет.

¹³ МВФ, «Переоценка роли предприятий с государственным участием в регионе Центральной, Восточной и Юго-восточной Европы (2019 г.)»

Вставка 1-1. Сравнение ряда индикаторов деятельности предприятий с государственным участием в транспортной отрасли Кыргызской Республики

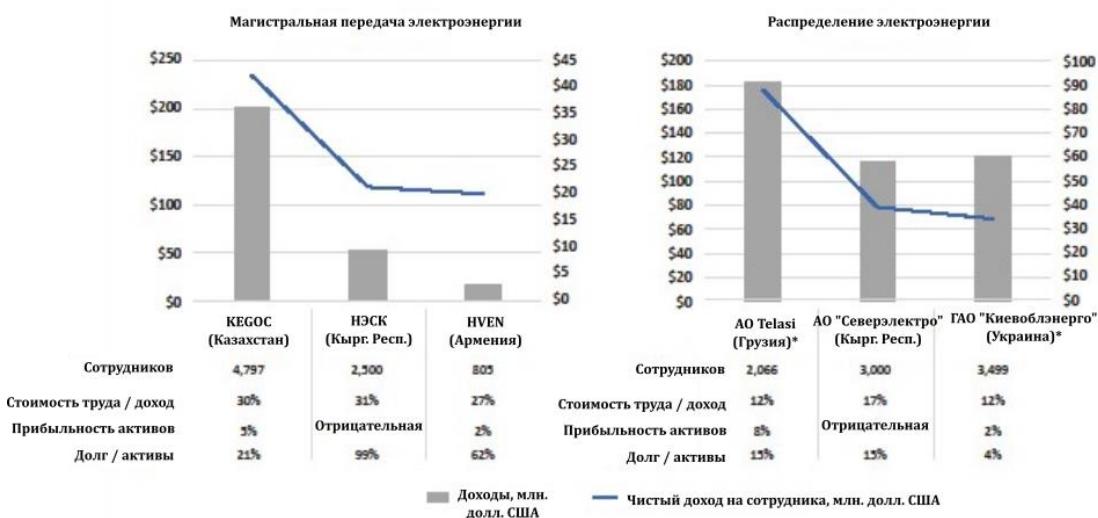
Предприятия с государственным участием в транспортной отрасли Кыргызской Республики являются прибыльными, но не осуществляют инвестиций в необходимую инфраструктуру. Аналогичные предприятия с государственным участием в других странах имеют относительно меньшую прибыльность, но активно осуществляют инвестиции и приносят больше дохода в расчете на одного сотрудника, чем их кыргызские коллеги. Соотношение собственных и заёмных средств в обоих изученных предприятиях с государственным участием - ГП «Кыргыз Темир Жолу» и АО «Международный аэропорт Манас» - является довольно низким, что свидетельствует о том, что эти предприятия имеют возможность привлекать заемные средства для модернизации инфраструктуры, но не делают этого. Для повышения качества государственных услуг и увеличения прибыльности этих предприятий с государственным участием, необходимо рассмотреть ряд вопросов о повышении эффективности их деятельности, включая повышение инвестиций в модернизацию инфраструктуры.



Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка на основании аудированной финансовой отчетности указанных предприятий с государственным участием (2018 г.)

Вставка 1-2. Сравнение ряда индикаторов деятельности предприятий с государственным участием в энергетической отрасли Кыргызской Республики

Многие компании энергетической отрасли КР чрезмерно закредитованы и имеют недостаточную капитализацию, как подробно описано далее в данном отчете. Регулируемые тарифы ограничивают рост доходов и отрицательно сказываются на денежных потоках и рентабельности. Низкая или отрицательная стоимость собственного капитала и высокий уровень внешней задолженности вкупе с недостатком операционных денежных потоков делают крайне низкой вероятность превращения ПГД энергетической отрасли в финансово состоятельные предприятия без дополнительных мер по реформированию, направленных на повышение капитализации этой стратегической отрасли.



* Частные компании, занимающиеся распределением энергии.

Источник: Прошедшая аудит финансовая отчетность отдельных предприятий с государственным участием (2018 г.).

23. Недавняя публикация МВФ о роли предприятий с государственным участием в странах Центральной Европы¹³ показывает, что значительное улучшение экономического результата может быть получено, если устранить недостатки, снижающие эффективность и показатели деятельности предприятий с государственным участием. Кроме того, свидетельства, приведенные в этом последнем исследовании, также позволяют отследить явную взаимосвязь между более эффективным управлением и улучшенными показателями деятельности предприятий с государственным участием. Эти выводы подчеркивают мнение о том, что улучшение корпоративного управления в предприятиях с государственным участием должно быть приоритетной задачей всех правительств, заинтересованных в повышении эффективности и подотчетности своих предприятий с государственным участием.

2.4 Качество государственных услуг

24. В отчете Всемирного банка Doing Business за 2019 год в категории «надежность электроснабжения» Кыргызская Республика получила оценку «очень низкая». Крупнейшая электростанция страны - государственная Токтогульская гидроэлектростанция, останавливалась в течение двух зимних сезонов подряд (в 2015 и 2016 годах) по причине повреждений линий электропередач. Гидрогенераторы имеют расчетный срок службы в 25 лет, но фактически находятся в эксплуатации уже 42 года. Сбои оборудования также отрицательно сказываются на оказании услуг теплоснабжения: в январе 2018 года произошла авария на Бишкекской теплоэлектроцентрали, оставившая несколько районов столицы без теплоснабжения на несколько дней в условиях, когда зимние температуры составляли около -20⁰C.

25. **Бедственное состояние активов в энергетической отрасли сказывается на качестве предоставления услуг.** Объем расходов на обслуживание и реабилитацию основных средств является недостаточным. Около 45 процентов генерирующих активов отслужили полезный срок эксплуатации. Амортизация оборудования в энергетическом секторе достигла 70-80 процентов: свыше 700 вышек линий электропередач (построенных в 1960-70-х) находятся в критическом состоянии, и около 40 процентов из 928 километров подземных кабельных линий в Бишкеке нуждаются в замене. Кроме того, некоторые запасные части, необходимые для восстановления капитальных активов, становится все труднее закупать, поскольку изготовитель в России перестал их производить.

26. **Охват транспортной системы Кыргызской Республики является недостаточным и ограничивает развитие экспортного потенциала страны.** В Глобальном индексе конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2016-17 гг. Кыргызская Республика занимала 113 место из 138 стран по показателю «инфраструктура», и 130-е по показателю «транспортная инфраструктура». Страна занимает 146-е место из 160 стран в Индексе показателей логистики, и набрала в этом индексе лишь 1,9 баллов из 5 возможных по показателю «торговая и транспортная инфраструктура». По всем компонентам Индекса показателей логистики Кыргызская Республика получает оценки ниже средних как среди стран Центральной Азии, так и среди стран без выхода к морю.¹⁴ Плотность автомобильных и железных дорог является низкой и отстает от соседей по региону, а качество большей части дорожной сети является низким.

27. **Эксплуатацией железнодорожной сети занимается ГП «Кыргыз темир жолу», до сих использующая инфраструктуру и применяющая технические стандарты бывшей советской железнодорожной системы.** Кыргызские железные дороги представляют собой сеть из многочисленных не всегда хорошо связанных между собой железнодорожных линий внутри страны. Несколько северных веток соединены и совместимы с железнодорожными системами соседнего Казахстана, и через них - Российской Федерации, а на юге линии сообщаются с Узбекистаном. Однако, железные дороги не связаны с соседними Таджикистаном или Китаем. Еще с 1990-х страна планирует соединить

¹⁴ Системная диагностика страны: Кыргызская Республика (2018). Положение в рейтинге и баллы определяются по итогам опросов, проводимых по методике BEEPS.

свои железные дороги с Китаем, но данный проект требует огромных инвестиций. ГП «Кыргыз темир жолу» несмотря на прибыльность своей деятельности (483 млн. сомов в 2018 г.) не располагает достаточными средствами для удовлетворения своей гигантской потребности в таких инвестициях. Отсутствие железнодорожного сообщения с Китаем не позволяет Кыргызской Республике развивать межрегиональную торговлю и ограничивает ее экспортный потенциал.

28. Кыргызская Республика также имеет ограниченное воздушное сообщение. Авиакомпаниям страны не разрешено летать над территорией Европейского Союза из соображений безопасности, и поэтому международное сообщение обеспечивают иностранные перевозчики. Авиационную отрасль Кыргызской Республики обслуживают три предприятия с государственным участием: ОАО «Международный аэропорт Манас», ГП "Кыргызаэронавигация" и ОАО «Эйр Кыргызстан». Аэропорт «Манас» является прибыльным (2018 г.: 1,6 млрд. сомов) и имеет хороший потенциал для еще большего повышения своей эффективности. В то же время, единственная авиакомпания страны - Air Kyrgyzstan - потеряла охват рынка и доходы, и была вынуждена фактически прекратить деятельность в 2018 году, уволив большинство своих сотрудников. Правительство несколько раз пыталось приватизировать компанию, и последняя попытка, предпринятая в 2018 году, провалилась вследствие отсутствия интереса со стороны инвесторов.

29. Недостаточная приверженность Правительства и отсутствие четкой стратегии по привлечению частного капитала в транспортный сектор привело к снижению уровня транспортного сообщения и тому, что значительная часть населения обделена услугами. Правительство не смогло реализовать качественную повестку реформ в транспортной отрасли, включающую выделение достаточного бюджета на обслуживание дорог или привлечение частного капитала в деятельность железнодорожной и авиационной отраслей. Слабый уровень корпоративного управления и низкое доверие инвесторов к механизмам подотчетности продолжают усугублять эту проблему.

30. Службы водоснабжения и канализации сталкиваются со схожими проблемами инфраструктурного сектора, но эти услуги предоставляются ГП местного уровня. Система водоснабжения Кыргызской Республики унаследовала свою инфраструктуру у Советского Союза. Однако, низкий уровень государственных расходов в секторе, недостаточные тарифы и низкая собираемость, а также ограниченный охват приборами учета привели к нестабильности в эксплуатации, низкому уровню обслуживания и инвестиций в отрасль. Ответственность за услуги водоснабжения и канализации целиком возложена на местные органы власти, и анализ этого сектора выходит за рамки настоящего отчета по методике iSOEF.

3. Модуль 2 методики iSOEF: Оценка бюджетных затрат и рисков, связанных с предприятиями с государственным участием

31. Анализ, представленный в этой главе, сделан с упором на предприятия с участием государства энергетического сектора, поскольку именно они оказывают значительное фискальное воздействие на экономику Кыргызской Республики. При проведении анализа использованы имеющиеся данные по всему сектору предприятий с государственным участием, но основной акцент в этой главе сделан на ПГД в энергетическом секторе. Как видно из Главы 2, ПГД энергетического сектора входят в число крупнейших в Кыргызской Республике - на них приходится 62 процента от общей суммы активов нефинансовых предприятий с государственным участием. Они также налагают самое тяжелое фискальное бремя на бюджет государства и считаются источником значительных фискальных рисков для Правительства в среднесрочной и долгосрочной перспективах. Предприятия с государственным участием в энергетическом секторе вызывают обеспокоенность своей финансовой неустойчивостью по причине высокой закредитованности и существенных убытков, вызываемых высокими эксплуатационными издержками и низкими тарифами на энергоносители, не покрывающими в полной мере издержки предоставления услуг.

3.1 Фискальные издержки предприятий с государственным участием

32. В этом разделе проанализированы фискальные издержки, связанные с предприятиями с государственным участием, и на определение трансфертов между центральным Правительством и предприятиями с государственным участием. Прямые трансферты от Правительства в пользу предприятий с государственным участием включают субсидии и внесение акционерного капитала. Косвенная поддержка государства включает отсроченные налоги, зачет налогов или задолженность по налогам, невыплаченные дивиденды и любые другие виды преференциального финансирования предприятий с государственным участием. Для измерения фискального бремени предприятий с государственным участием важно учитывать как прямые, так и косвенные виды издержек государства. Однако, в настоящем разделе учитываются только прямые трансферты, поскольку данные о косвенной поддержке недоступны и не поддаются расчету.

33. Прямые перетоки ресурсов между государственным бюджетом Кыргызской Республики и предприятиями с государственным участием происходят по четырем основным каналам: налоги, дивиденды, субсидии и перекредитование. С одной стороны, предприятия с государственным участием платят налоги в бюджет (которые бы уплачивались также и частными компаниями, предлагающими те же виды товаров и услуг), а также выплачивают дивиденды Правительству из своей прибыли. В 2018 году сумма дивидендов, уплаченных предприятиями с государственным участием, составила 0,4 процента ВВП, а налоги, уплаченные предприятиями с государственным участием, составили 0,5 процента от ВВП. С другой стороны, предприятия с государственным участием получают субсидии из бюджета, средняя сумма которых за последние пять лет составляла около одного процента от ВВП и являлась относительно стабильной статьей

расходов в бюджете. Чистое влияние деятельности предприятий с государственным участием на бюджет сегодня является примерно нейтральным, поскольку доходы в форме налогов и дивидендов примерно равны полученным прямым субсидиям. Как общая сумма сборов, так и общая сумма субсидий составляет небольшую долю государственного бюджета - примерно 3 процента текущих поступлений и расходов соответственно.

Таблица 6: Правительственные субсидии и чистое перекредитование предприятий с государственным участием (2014-2018 гг.) в млн. сомов и процентах от ВВП

Субсидии	2014	2015	2016	2017	2018
Нефинансовым предприятиям с государственным участием	2 936 (0,7)	3 040 (0,7)	3 978 (0,8)	4 297 (0,8)	3 636 (0,6)
Финансовым предприятиям с государственным участием	423 (0,1)	478 (0,1)	589 (0,1)	1 040 (0,2)	913 (0,2)
Чистое перекредитование	15 792 (3,9)	8 750 (2,0)	11 046 (2,0)	8 072 (1,5)	3 257 (0,6)

Источник: Министерство финансов и Всемирный банк

34. Большая часть субсидий, предоставляемых нефинансовым предприятиям с государственным участием, предназначена для покрытия разницы в тарифах на электричество и отопление, установленных ниже рыночного уровня. Нефинансовые предприятия с государственным участием в Кыргызской Республике получают прямые бюджетные трансферты как от центральных, так и местных властей, и их сумма в 2018 году составила 3,6 млрд. сомов. Большая часть этих трансфертов состоит из субсидий, предоставляемых энергетическим компаниям - в основном ГП «Кыргызтеплоэнерго» - для компенсации издержек компаний по поставке теплоснабжения бытовым потребителям и электроэнергии в удаленные и труднодоступные районы.

35. Реализация электроэнергии на внутреннем рынке Кыргызской Республики осуществляется с квази-фискальным дефицитом (КФД), составившим в 2018 году 0,8 процента от ВВП¹⁵. Размер дефицита оценивается по методу «конечного продукта»¹⁶ и рассчитывается как сумма потерь, состоящих из трех компонентов: (1) тарифы, установленные ниже уровня, обеспечивающего возмещение издержек; (2) низкая собираемость оплаты; и (3) чрезмерные технические потери. Реальный уровень КФД намного выше, поскольку при расчете нужно учитывать минимальную амортизацию имеющейся инфраструктуры, достигнув которой нужно стремиться к минимальному уровню рентабельности. Оценка КФД на сегодняшний день, составляющая 0,8 процента от ВВП, объясняется несколькими факторами: (1) неполное покрытие издержек, т.е. сюда не входит размер амортизации и другие прямые неденежные издержки; (2) перекрестное

¹⁵ Всемирный банк, Обзор государственных расходов, (2020 г.)

¹⁶ Camos, D., A. Estache, и M.M. Hamid, 2016. «Источники и размер квази-фискального дефицита в электроэнергетической отрасли стран Ближнего Востока и Северной Африки», Аналитический рабочий исследовательский продукт Всемирного банка №8280. Вашингтон, округ Колумбия Всемирный банк.

субсидирование между разными группами конечных потребителей; и (3) реструктуризация задолженности.

36. Еще один канал перетока ресурсов между бюджетом и предприятиями с государственным участием Кыргызской Республики имеет форму бюджетных займов и перекредитования льготных заемных средств. Правительство предоставляет предприятиям с государственным участием бюджетные средства в виде займов, а также перекредитует им средства ПГИ, т.е. займы, полученные Правительством от внешних кредиторов на реализацию проектов, в основном на льготных условиях¹⁷. От предприятий с государственным участием в бюджет поступают средства, направляемые на погашение этих займов, а также на уплату процентов. Данные о чистых объемах кредитования включают сведения и по другим предприятиям, без государственного участия, но большинство таких займов выдается все-таки именно предприятиям с государственным участием, и в частности ПГД энергетического сектора. Чистый баланс перекредитования (общая сумма освоенных средств за вычетом погашения) разнится от года в год. В 2014 году чистый объем перекредитования составил почти 4 процента от ВВП, но в последующие годы значительно снизился.¹⁸ Бюджетная документация не содержит точной статистики о перекредитовании средств. Однако, судя по имеющейся информации, общий объем выделяемых займов, включая кредитование средств ПГИ, в среднем составлял почти 10 млрд. сомов в год в период с 2015 по 2019 гг., в то время как средняя сумма погашения составляла около 2,8 миллиарда сомов, таким образом, чистый объем кредитования в этот период, включая займы из средств ПГИ, в среднем составлял 7 миллиардов сомов, или 1,4 процента от ВВП.

37. В целом, высокий уровень задолженности и хрупкое финансовое состояние ПГД энергетической отрасли усиливают давление на и без того ограниченные бюджетные возможности Кыргызской Республики. Обзор государственных расходов, проведенный Группой Всемирного банка в 2020 году, показал, что, учитывая недавние и планируемые тенденции общей суммы фискального дефицита, а также текущий уровень и прогнозы изменения государственного и гарантированного государством долга, фискальная политика Кыргызской Республики является устойчивой, но при этом фискальные резервы для компенсации бюджетного дефицита в среднесрочной и долгосрочной перспективе без повышения долговых коэффициентов будут крайне ограниченными. Фискальное пространство для маневра значительно сократилось также по причине влияния кризиса коронавируса COVID-19, и условное соотношение размера государственного долга к размеру ВВП, которое на конец 2020 года вырастет до 69 процентов от ВВП по сравнению с показателем в 54,1 процента от ВВП на конец 2019 года¹⁹. Таким образом, при том, что предприятия с государственным участием на сегодняшний день не представляют собой серьезной угрозы для бюджета, возможности государственного бюджета в обеспечении

¹⁷ Эти займы в бюджетной документации Минфина называются «бюджетными займами» и «иностранными займами» соответственно, и Минфин считает их «техническими расходами», не рассматривая в качестве статьи расходов. Согласно Руководству по ведению государственной финансовой статистики МВФ (GFSM), такие виды займов должны считаться «балансовыми» статьями бюджета, поскольку они имеют политические предпосылки.

¹⁸ Во избежание недоразумений уточняем, что под выражением «чистый объем перекредитования, включая средства ПГИ», мы подразумеваем общую сумму освоенных займов минус все выплаты в бюджет по их обслуживанию.

¹⁹ Отчет МВФ по стране №20/158, Кыргызская Республика. Запрос на закупку. (2020 г.)

увеличения потоков ресурсов в пользу ГП и ПГД без ущерба для финансовой устойчивости или перераспределения ресурсов из других областей бюджета, как представляется, в среднесрочной перспективе будут серьезно ограничены.

3.2 Фискальные риски, связанные с предприятиями с государственным участием

38. В настоящем разделе анализируются среднесрочные и долгосрочные риски и угрозы для фискальной устойчивости, налагаемые предприятиями с государственным участием в Кыргызской Республике, с акцентом на ПГД в энергетическом секторе. Он начинается с оценки характера фискальных рисков, налагаемых предприятиями с государственным участием, для чего применена матрица фискальных рисков, рекомендуемая в методологии iSOEF. После этого проведен количественный анализ наиболее значительных фискальных рисков, налагаемых в основном потребностью энергетических ПГД в бюджетных средствах, и описываются фискальные последствия различных вариантов реформ, направленных на решение проблем сектора.

Таблица 7: Матрица фискальных рисков

		Отчет о результатах деятельности		Балансовый отчет	
		Доходы	Субсидии	Прямые обязательства	Условные обязательства
Прямые	- выплаты налогов (0,5% от ВВП)	- 0,8% от ВВП			
	- Дивиденды (0,4% от ВВП)				
Явные обязательства				- Долгосрочные долговые ресурсы, привлеченные у международных финансовых институтов (МФИ) для финансирования инфраструктурных проектов, перекредитованные предприятиям с государственным участием, в основном в энергетическом секторе (16,9% от ВВП).	- Государственные гарантии по долгам предприятий с государственным участием отсутствуют. - Правительство несет прямую ответственность по обязательствам ГП. - Правовая защита естественных монополий от банкротства. - Юридически закрепленное обязательство оказывать поддержку банкам с государственным участием в случае, если

				они окажутся в бедственном финансовом положении.
Неявные обязательства			<ul style="list-style-type: none"> - Капитальные инвестиции, необходимые для поддержания качества электроснабжения и удовлетворения растущего спроса. 	<ul style="list-style-type: none"> - Финансовая помощь ПГД энергетического сектора (в случае полного или частичного непогашения перекредитованных средств ПГИ). - Стихийные бедствия (например, влияние засухи на показатели ПГД в энергетическом секторе). - Погашение обязательств ПГД (например, в случае приватизации). - Неожиданные обязательства предприятий с государственным участием, вызванные шоковыми потрясениями (например, пандемией COVID-19).

Источник: Информация, обобщенная специалистами Всемирного банка.

39. Имеются значительные фискальные риски для баланса Правительства - как явные, так и скрытые. Фискальные риски, связанные с текущим бюджетом, являются относительно невысокими, поскольку, как было сказано выше, прямые бюджетные субсидии, предоставляемые предприятиям с государственным участием, примерно равны сумме налогов и дивидендов, поступающих от них, что делает их чистое фискальное воздействие практически нейтральным. Однако, у Правительства имеются права требования к предприятиям с государственным участием на сумму в 19 процентов от ВВП, которые включают выданные им займы, в том числе, и перекредитованные займы ПГИ, однако, стоимость этих прав неопределенна, поскольку ПГД энергетического сектора, будучи крупными должниками, неспособны обслуживать свои долги в полном объеме без проведения реформ, направленных на укрепление их финансовой состоятельности. Таким образом, стоимость этих активов является условной и зависит от реализации реформ в энергетической отрасли, и особенно тарифной реформы. В то же время, Правительство имеет договорные обязательства перед внешними кредиторами по займам ПГИ, которые оно перекредитовало предприятиям с государственным участием, и которые оно должно обслуживать независимо от того, будут или нет предприятия с государственным участием выполнять свои обязательства перед Правительством.

40. Выданные Правительством займы предприятиям с государственным участием имеют высокую концентрацию в энергетическом секторе. Как показано в Таблице 8, займы, выданные Правительством предприятиям с государственным участием, составляли 19,3 процента от ВВП, и 95 процентов от этого долга относится к энергетическому сектору. Из общей суммы долга предприятий с государственным участием, 87 процентов представляют собой перекредитованные займы, и оставшаяся часть - займы, выданные из общих бюджетных ресурсов.²⁰ Перекредитование займов осуществляется в той валюте, в которой они привлечены Правительством, и поэтому получающие займы предприятия с государственным участием берут на себя соответствующие валютные риски, связанные с колебаниями обменных курсов.

Таблица 8: Задолженность предприятий с государственным участием в разрезе отраслей, 2018 г.

Сектор	млн сомов	% от ВВП
Энергетика	103 827	18,2%
Производство	189	0,0%
Банковский сектор	5 293	0,9%
Добывающая промышленность	13	0,0%
Транспорт и коммуникации	729	0,1%
Сельское хозяйство	94	0,02%
Итого	110 144	19,3%

Источник: Государственное агентство по управлению бюджетными кредитами

41. Несмотря на то, что займы выданы на длительные сроки и имеют крайне льготные условия, ПГД энергетического сектора в последние годы были неспособны полностью обслуживать свой долг перед Правительством. Перекредитованные средства используются для финансирования инфраструктурных проектов, в основном в энергетическом секторе. АО «НЭСК» и АО «Электрические станции» являются двумя крупнейшими получателями, на которых приходится 94,3 процента от этих займов. По причине хронических финансовых потерь график возврата этих займов неоднократно пересматривался. В 2015-2018 сумма займов, выданных предприятиям с государственным участием, сроки погашения которых были пересмотрены, составила 7,7 млрд. сомов (112 млн. долларов США). Реструктуризация долга является лишь временным решением, поскольку сроки погашения переносятся на будущие годы, а долг ПГД продолжает накапливаться. Как было сказано выше, вероятность того, что Правительству удастся полностью вернуть эти займы, является низкой, если только не будут реализованы эффективные реформы, направленные на повышение финансовой состоятельности предприятий с государственным участием в энергетическом секторе.

²⁰ Перекредитованные средства используются для финансирования инфраструктурных проектов, в основном в энергетическом секторе. АО «НЭСК» и АО «Электрические станции» являются двумя крупнейшими получателями, на которых приходится 94,3% от этих займов.

42. В связи с наличием большого дефицита капитальных инвестиций возникают дополнительные неявные обязательства Правительства, связанные с необходимостью ПГД обеспечивать адекватное удовлетворение растущего спроса. Как уже было сказано выше, действующая структура тарифов не охватывает полную сумму затрат на оказание услуг, включая капитальные инвестиции, необходимые для замены стареющих активов и расширения мощностей для удовлетворения растущего спроса. Таким образом, практически все капитальные инвестиции в энергетическом секторе финансируются за счет займов, выдаваемых из государственного бюджета, а также перекредитованных средств ПГИ. Однако, факты свидетельствуют о том, что сумма осуществляемых капитальных инвестиций в последние годы является слишком низкой для обеспечения устойчивого снабжения энергией в среднесрочной перспективе, учитывая плохое физическое состояние большей части энергетической инфраструктуры. Потребность ПГД в бюджетных ресурсах, необходимых для удовлетворения спроса в будущем, следовательно, значительно возрастет.

43. Уровень просроченной задолженности предприятий с государственным участием по бюджетным займам в настоящее время является невысокой (0,3 процента от ВВП по состоянию на конец 2018 года), но этого удалось достичь лишь благодаря переносу сроков погашения займов в больших объемах. К низкому уровню просроченной задолженности нужно относиться с осторожностью. В последние годы Правительство регулярно реструктурировало задолженность предприятий с государственным участием, продлевая сроки погашения основной суммы задолженности. К примеру, в 2018 году сроки погашения задолженности двух крупнейших ПГД в энергетической отрасли (АО «НЭСК» и АО «Электрические станции») в суммарном объеме почти 2,8 млрд. сомов были продлены и перенесены на 2019-2040 гг.

44. Согласно существующего законодательства, предприятия с государственным участием не могут напрямую привлекать займы от международных или иностранных источников, кроме как через Правительство. ПГД не имеют ограничений на получение займов у местных коммерческих банков. Кредиты коммерческих банков являются сравнительно небольшими, и гарантии Правительства по таким заимствованиям ПГД не допускаются Бюджетным кодексом.

45. Правительство берет на себя явно выраженные условные обязательства в случае неуплаты своих обязательств со стороны ГП. В кыргызском законодательстве предусмотрено, что Правительство несет вторичную ответственность по обязательствам ГП, если их активов недостаточно для оплаты их долгов. Однако, поскольку чаще всего размер ГП небольшой, масштаб этих явных условных обязательств, скорее всего, будет небольшим - общая сумма активов ГП в 2018 году составляла 7,4 млрд. сомов (1,3 процента от ВВП).

46. Прочие неявные условные обязательства, связанные с предприятиями с государственным участием, могут создавать дополнительные риски для Правительства Кыргызской Республики. Существуют прочие риски косвенных условных обязательств, связанных с возможными неплановыми обязательствами предприятий с государственным участием, вызванными: (i) стихийными бедствиями - в частности, гидрологическими рисками ПГД в энергетическом секторе; (ii) погашением задолженности предприятий с

государственным участием, например, в случае приватизации или заключения соглашений о ГЧП; или (iii) серьезными отрицательными потрясениями вроде пандемии COVID-19. Еще раз стоит отметить, что в случае, если такие обязательства материализуются и предприятия с государственным участием не смогут их выполнить, Правительству придется финансировать их из бюджета, особенно когда от них пострадают ГП или ПГД стратегического значения.

47. Фискальные риски и квази-фискальный дефицит предприятий с государственным участием не подвергаются достаточно глубокой оценке и не отражаются в бюджетной документации. Пояснительная записка к проекту государственного бюджета содержит раздел, посвященный рискам Республиканского бюджета, который делает акцент на краткосрочных рисках, ожидаемых в предстоящем финансовом году. В пояснительной записке к проекту бюджета 2019 года говорится о задолженности по займам, выданным предприятиям с государственным участием и затруднениям, связанных с их погашением, а также отмечаются риски, связанные с графиком погашения займов, выданных ПГД в энергетической отрасли. Бюджетная документация не содержит оценки долгосрочных фискальных рисков или полных сведений о квази-фискальном дефиците, генерируемом предприятиями с государственным участием. Раскрытие в составе бюджетной документации совокупной информации о показателях деятельности предприятий с государственным участием, а также о квази-фискальных мероприятиях крайне важно для обеспечения комплексного раскрытия сведений о фискальных рисках. В качестве первого шага, квази-фискальный дефицит, связанный с ПГД энергетического сектора, должен раскрываться и публиковаться в составе ежегодной сопроводительной документации, прилагаемой к государственному бюджету.

3.3 Прогнозирование долгосрочного фискального воздействия ПГД энергетического сектора

48. Подход, примененный в настоящем разделе, включает прогнозный расчет объема финансовых ресурсов, которые понадобятся ПГД энергетического сектора из государственного бюджета для обеспечения бесперебойного предоставления услуг в следующие 10 лет. Составленный прогноз долгосрочных финансовых потребностей ПГД энергетического сектора сравнивается с ожидаемым пространством для фискального маневра, имеющимся у Правительства. В случае, если потребность ПГД в бюджетной поддержке превышает прогнозируемое фискальное пространство, будет поставлена под угрозу устойчивость бюджета, если только не будут приняты меры по сокращению объемов государственных расходов в других категориях или не будут повышены налоги.

49. Данный подход основывается на чистой потребности в бюджетных ресурсах (сумма займов, выданных предприятиям с государственным участием, за вычетом суммы, направленной ими на обслуживание имеющихся займов). В Кыргызской Республике единственным источником финансовых ресурсов для ПГД энергетического сектора, помимо поступлений от продажи энергоносителей, являются бюджетные средства. И поэтому чистая потребность ПГД энергетической отрасли в бюджетных ресурсах является собой разницу между суммой затрат, которые те несут для поддержания

своей операционной деятельности - без учета затрат на обслуживание долга - и суммой их поступлений. Это отражено в нижеследующей формуле, в которой NBR означает потребность в бюджетных ресурсах, ОЕ означает операционные затраты, d означает амортизацию, СЕ означает капитальные затраты и R означает поступления средств от потребителей.

$$NBR = OE - d + CE - R$$

50. Сумма превышения затрат над доходами должна покрываться чистым притоком средств из бюджета в равном объеме. Затраты должны включать все операционные расходы плюс капитальные расходы, необходимые для восстановления или замены имеющихся капитальных активов и для расширения мощностей с целью удовлетворения растущей потребности в энергии. Данная оценка не учитывает амортизацию в составе операционных издержек, поскольку, по нашим оценкам, потребность в капитальных затратах должна включать сумму инвестиций, необходимых для замещения амортизации.

51. Расчет чистой потребности предприятий с государственным участием в бюджетных ресурсах аналогичен с концепцией оценки квази-фискального дефицита. Обе концепции направлены на вычисление разницы между затратами на поддержание предоставления той или иной услуги, например, электроснабжения, и поступления от продаж этой услуги потребителям. В ходе Обзора государственных расходов, проведенного Всемирным банком в 2020 году, был подсчитан КФД энергетической отрасли. Текущая оценка КФД составила 0,8 процента от ВВП, но ее реальный уровень намного выше, поскольку он должен учитывать минимальный износ существующей инфраструктуры, а после этого также включить в расчет минимальный уровень прибыльности. По нашим оценкам, чистая потребность в бюджетных ресурсах по масштабам является примерно такой же, как сумма КФД в краткосрочной перспективе, но превышает ее в среднесрочной перспективе, в основном по той причине, что сумма потребности учитывает более высокий прогноз капитальных затрат, необходимых для компенсации хронической недостаточности инвестиций на протяжении последних двух десятилетий.

52. Моделирование сценария «без изменений», при котором текущий уровень тарифов 2020 года останется неизменным до 2023 года, подтверждает то, что для избежания снижения бюджетной стабильности в среднесрочной перспективе, требуется реформы в энергетической отрасли. Это означает, что реальная стоимость тарифов в период между 2018 и 2023 годами снизится на примерно 20 процентов, но после этого останется неизменной²¹. Затем были спрогнозированы поступления, рассчитанные перемножением тарифов на ожидаемую потребность в энергии. Потребность возрастает медленнее, чем реальный ВВП, поскольку расчетная эластичность спроса по доходу составляет всего 0,5. Большая часть операционных издержек энергетических компаний растет соответственно росту производства и инфляции потребительских цен, за исключением зарплат персонала, которые считаются постоянными в реальном измерении

²¹ В случае, если номинальные тарифные ставки останутся неизменными на протяжении всего анализируемого периода, их реальная сумма снизилась бы в период с 2018 по 2030 годы на 40%, что представляется маловероятным.

(что объясняет постепенный рост объемов производства в пересчете на одного рабочего). Расчетное увеличение суммарного значения операционных издержек в энергетическом секторе является в целом скромным, и составляет примерно 1,4 процента в год в реальном исчислении в период 2020-2030 гг.

53. Прогнозирование потребности энергетической отрасли в капитальных инвестициях в долгосрочной перспективе связано с серьезными сложностями, и поэтому наши прогнозы можно рассматривать лишь как предварительный расчет. В отрасли не разработан долгосрочный план инвестиций, который мог бы лежать в основу расчетов. Однако, очевидно, что потребность энергетической отрасли в инвестициях является очень высокой, чему есть две причины. Во-первых, сектор нуждается в значительных капитальных вложениях для поддержания или замены существующих капитальных активов, значительная часть которых почти отработала срок службы, как говорится в Главе 2. К сожалению, комплексная оценка затрат на восстановление или замену имеющихся основных средств, уже отслуживших свой срок службы, отсутствует. Во-вторых, сектору необходимо наращивать свои возможности для удовлетворения прогнозируемого долгосрочного роста спроса. Ожидается, что внутренние спрос в следующее десятилетие вырастет примерно на 25 процентов.²² Страна уже сталкивается с избыточным спросом на электроэнергию в зимние месяцы, при этом среднемесячный спрос вдвое превышает средний летний месяц. Этот спрос удовлетворяется за счет импорта электроэнергии по цене, превышающей стоимость производства внутри страны. Неудовлетворенная потребность в зимнее время (превышающая возможности генерирующих активов), по прогнозам, к 2030 году может достичь 833 ГВтч.²³ Для расчета прогнозной потребности в инвестициях использованы оценки капитальных затрат на реализацию проектов по созданию новых мощностей для выработки электроэнергии²⁴.

54. Прогнозы капитальных инвестиций в энергетическом секторе состоят из двух компонентов: (i) реконструкция или замена имеющихся капитальных активов; и (ii) расширение имеющихся мощностей для удовлетворения растущего спроса. Объем инвестиций, необходимых для реконструкции и замены имеющихся активов рассчитывался опосредованно через средний годовой уровень капитальных инвестиций, осуществленных в последние шесть лет в реальном исчислении, составлявший 11,5 млрд. сомов (в ценах 2018 года). Это предположение было основано на том факте, что почти все инвестиции в энергетическую отрасль в последние шесть лет направлялись на реконструкцию и ремонт, в том числе Бишкекской теплоэлектроцентрали и высоковольтных магистральных линий электропередач. Совокупная сумма этих инвестиций, осуществленных в последние шесть лет, составляет примерно 60 процентов от стоимости основных средств всего электроэнергетического сектора по состоянию на 2018 год.²⁵

²² Рост потребности мог бы быть более медленным, если бы имели место резкие повышения тарифов в реальном исчислении, но при этом ожидаемая ценовая эластичность спроса является низкой.

²³ См. Всемирный банк, Экономический меморандум по стране: Кыргызская, 2020 г. рис. IV.1.

²⁴ Всемирный банк, «Анализ энергетической отрасли Кыргызской Республики», приложение Е (2017 г.).

²⁵ Основано на результатах анализа финансовой отчетности энергетических компаний.

55. При расчете второго компонента предполагается, что в следующее десятилетие будут реализованы два варианта инвестиций с наименьшими затратами - с точки зрения экономической стоимости поставки - для генерирующих мощностей. Эти два проекта - реконструкция Уч-Курганской гидроэлектростанции (ГЭС), которая приведет к увеличению мощностей всего на 40 МВт, и строительство 1-й очереди Камбаратинской ГЭС, в результате которого сумма мощностей вырастет на 1 860 МВт.²⁶ В результате, объем генерирующих мощностей вырастет примерно на 50 процентов (текущая установленная мощность составляет 3 781 МВт), или, если смотреть реалистично, с планируемым ростом генерирующих мощностей можно будет вывести из эксплуатации наиболее устаревшие из имеющихся генерирующих активов.

Основные прогнозируемые результаты

56. **В электроэнергетическом секторе энергетической отрасли прогнозируемая сумма поступлений в процентах от ВВП будет снижаться.** Как видно из Таблицы 9, доходы от реализации электроэнергии в процентах от ВВП будут резко сокращаться в период до 2023 года, а затем будут снижаться более постепенно с 2023 по 2030 гг. Данное падение объясняется двумя факторами: (i) снижением реальной стоимости тарифов в период до 2023 г. - если номинальная ставка тарифов не будет меняться; и (ii) тем фактом, что реальный рост потребления электроэнергии не поспевает за ростом ВВП в реальном исчислении. Последнее означает, что сумма операционных издержек в процентах от ВВП будет также снижаться.

57. **С 2021 по 2030 годы прогнозируемые объемы капитальных инвестиций в электроэнергетику будут практически вдвое превышать сумму операционных затрат.** Предполагается, что строительство ГЭС «Камбарата-1» в 2024-2030 гг. покажет резкий рост объемов капитальных инвестиций в этот период. На проект «Камбарата-1» приходится почти две трети капитальных инвестиций (в постоянных ценах) в период 2021-2030 гг. Чистая потребность электроэнергетического сектора в бюджетных ресурсах составит в среднем 3,8 процента от ВВП в период с 2021 по 2030 годы.

58. **В секторе теплоснабжения, несмотря на то, что сумма ожидаемых капитальных инвестиций является относительно небольшой, ожидаемых доходов будет недостаточно для покрытия операционных издержек в период с 2021 по 2030 гг.** В результате сектор теплоснабжения будет иметь чистую потребность в бюджетных ресурсах, составляющую в среднем 0,4 процента от ВВП в период с 2021 по 2030 годы.

59. **Суммарная чистая потребность энергетического сектора (включая электроэнергетику и теплоснабжение) составит в среднем 4,2 процента от ВВП в период с 2021 по 2030 годы.** Данный показатель в среднем на 2,8 процентных пунктов (от ВВП)

²⁶ Сумма капитальных инвестиций, необходимых для реализации этих двух проектов, оценивается в 3,05 млрд. долларов США. Уже подписано кредитное соглашение на финансирование проекта по реконструкции Уч-Курганской ГЭС, и Правительством объявлено о намерениях реализовать проект «Камбарата-1». Потребность в капитале на реализацию 1-й очереди Камбаратинской ГЭС являются колоссальными (почти треть сегодняшнего ВВП), но данный проект является наиболее экономически эффективным, если не считать реконструкцию Учкурганской ГЭС.

превышает среднее значение чистых потоков ресурсов за последние пять лет (2015-2019 гг.), составлявшее примерно 1,4 процента от ВВП.

Таблица 9: Прогноз доходов, издержек и чистой потребности энергетического сектора в бюджетных ресурсах (сценарий «без реформ», 2018-2030 гг., в % от ВВП)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Электроэнергетика													
Доходы	3,2	3,2	3,0	2,8	2,6	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1
Операционные издержки	2,8	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9
Капитальные инвестиции	0,9	0,8	1,9	1,6	2,2	2,1	5,5	5,3	5,0	4,9	4,7	4,5	4,3
Чистая потребность в бюджетных ресурсах	0,5	0,3	1,5	1,3	2,0	2,0	5,4	5,2	4,9	4,7	4,5	4,3	4,1
Теплоснабжение													
Доходы	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Операционные издержки	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Капитальные инвестиции	0,2	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Чистая потребность в бюджетных ресурсах	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Итого по энергетическому сектору													
Чистая потребность в бюджетных ресурсах	0,9	0,6	2,1	1,8	2,5	2,5	5,8	5,6	5,4	5,1	4,9	4,7	4,5

Источник: Расчеты Группы Всемирного банка.

60. В целом, прогнозируемая чистая потребность в бюджетных ресурсах со стороны предприятий с государственным участием энергетического сектора на следующие 10 лет не может считаться устойчивой для государственного бюджета. Возможности для компенсации дополнительных бюджетных расходов в Кыргызской Республике являются очень ограниченными, учитывая необходимость контролировать коэффициенты государственного долга и обеспечивать соблюдение предлагаемых фискальных правил. Кроме того, непредвиденное отрицательное воздействие пандемии COVID-19 на государственные заимствования еще более ограничивает фискальное пространство. Средняя потребность энергетического сектора в бюджетных ресурсах, составляющая 4,1 процента ВВП, приведет к тому, что фискальный дефицит центрального Правительства превысит 5,5 процента ВВП в 2021-2030 годы, и увеличит государственный и гарантированный государством долг до 77 процентов ВВП, и этот уровень не является фискально устойчивым²⁷.

²⁷ Анализ долговой устойчивости, подготовленный МВФ и Международной ассоциацией развития в марте 2020 года в рамках ответа на запрос Кыргызской Республики о поддержке со стороны МВФ для борьбы с кризисом COVID-19, показывает, что номинальная сумма государственного и гарантированного государством долга к 2030 году может составить чуть менее 60% от ВВП. Этот прогноз основан на том предположении, что общий фискальный дефицит не должен превышать 3% от ВВП в период после 2022 года. В случае, если фискальный дефицит в период 2021-

Фискальные последствия предлагаемых реформ ПГД энергетического сектора

61. В данном разделе анализируются фискальные последствия основных предложений о реформировании предприятий с государственным участием в энергетическом секторе, выработанных несколькими МФИ, включая Всемирный банк.²⁸ Цель данного раздела заключается в оценке потенциальных фискальных последствий возможных вариантов реформирования энергетического сектора, которые затем можно будет сравнить со сценарием «без изменений» (т.е. без реформ) и его показателями, приведенными в предыдущем разделе (Таблица 9). Правительство, конечно же, может одновременно рассматривать возможность реализации более чем одного варианта реформ, но для целей данного раздела влияние каждого варианта реформ рассматривается по-отдельности, чтобы анализ был более наглядным.

62. Основные предлагаемые реформы ПГД в энергетическом секторе Кыргызской Республики включают такие варианты:

- i) Реформирование тарифов на электроэнергию с целью повышения средних тарифов путем сочетания снижения порогового значения потребления для социального тарифа²⁹, и повышения тарифов для бытовых потребителей ниже порогового значения;
- ii) Систематизация отношений ПГД с государственным бюджетом с целью полной компенсации им затрат от предоставления социальных услуг и связанных квазифискальных издержек, таких как субсидированным поставкам электроэнергии;
- iii) Сокращение долгового бремени ПГД путем конвертации Правительством долговых обязательств в акционерный капитал;
- iv) Привлечение частных инвестиций в новые энергетические проекты (например, проекты по выработке электроэнергии).

2030 годов будет выше на 2,5 процентных пункта (от ВВП), тогда, по прогнозам, сделанным в ходе анализа долговой устойчивости, для полного удовлетворения потребности энергетического сектора в бюджетных ресурсах, номинальная сумма государственного и гарантированного государством долга к 2030 году достигнет 77% ВВП.

²⁸ См. Всемирный банк, Обзор государственных расходов (2020 г.) и Экономический меморандум по стране (2020 г.).

²⁹ Социальный тариф призван сделать электроэнергию доступной для потребителей. Он предусматривает, что потребитель, потребляющий менее установленного объема, в настоящее время составляющего 700 кВтч/мес, уплачивает низкий тариф за весь объем потребленной электроэнергии. Установленный сегодня размер социального тарифа примерно вдвое меньше суммы тарифа, который необходимо взимать для компенсации полной суммы издержек электроснабжения. Более высокий тариф взимается на весь месячный объем потребления, превышающий пороговое значение, в пределах которого применяется социальный тариф.

Реформирование тарифов на электроэнергию

63. Реформирование тарифов считается важнейшим условием обеспечения финансовой устойчивости энергетического сектора. В 2014 году был утвержден Среднесрочный тарифный план (СТП) на 2014-2017 г. для тарифов на электроэнергию, но он не был реализован в полном объеме. Фактически тарифы на электроэнергию не менялись с 2015 года. Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса, отвечающее за установление тарифов (по согласованию с Правительством) составило Среднесрочный тарифный план на 2018-2023 гг., который определяет дорожную карту повышения тарифов на энергоносители и снижения порогового значения для применения социального тарифа. Данная дорожная карта - реализация которой еще не началась - предусматривает следующие меры:³⁰

- i) Снижение порогового значения потребления для применения социального тарифа до 350 кВтч/мес с нынешних 700 кВтч/мес;
- ii) Повышение тарифа на электроэнергию ниже порога социального тарифа на 68 процентов в течение 5 лет, с 0,77 сомов за кВтч, до 1,33 сома за кВтч;
- iii) Повышение тарифа для насосных станций с 0,78 сомов за кВтч до 1,3 сомов за кВтч;
- iv) Повышение всех тарифов для конечных потребителей на теплоснабжение и горячее водоснабжение до 1 800 сомов за гигакалорию.

Таблица 10: Прогноз доходов, издержек и чистой потребности энергетического сектора в бюджетных ресурсах (Сценарий повышение тарифов согласно среднесрочному тарифному плану на 2018-2030 гг., в % от ВВП)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Электроэнергетика													
Доходы	3,2	3,3	3,1	3,1	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5
Операционные издержки	2,8	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9
Капитальные инвестиции	0,9	0,8	1,9	1,6	2,2	2,1	5,5	5,3	5,0	4,9	4,7	4,5	4,3
Чистая потребность в бюджетных ресурсах	0,5	0,1	1,4	1,0	1,7	1,6	5,0	4,7	4,5	4,3	4,1	4,0	3,8
Теплоснабжение													
Доходы	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Операционные издержки	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Капитальные инвестиции	0,2	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Чистая потребность в бюджетных ресурсах	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Итого по энергетическому сектору													
Чистая потребность в бюджетных ресурсах	0,9	0,4	1,9	1,4	2,1	2,0	5,3	5,1	4,9	4,7	4,5	4,3	4,1

Источник: Расчеты Группы Всемирного банка.

³⁰ Всемирный банк, «Состояние энергетического сектора Кыргызской Республики», 2019 г.

64. Повышение тарифов приведет к улучшению финансового положения энергетического сектора по сравнению с базовым сценарием «без реформ», но не приведет к значительному снижению потребностей в бюджетных ресурсах. Если бы тарифы повышались в соответствии со среднесрочным тарифным планом на 2018-2023 годы, доходы сектора электроэнергетики выросли бы на 17 процентов по сравнению с ростом доходов в рамках сценария без повышения тарифов.³¹ Доходы сектора теплоснабжения выросли бы на 40 процентов. Несмотря на это, как видно из Таблицы 10, средняя чистая потребность в бюджетных ресурсах в период с 2021 по 2030 годы составила бы 3,7 процента от ВВП - по сравнению с 4,1 процентами от ВВП в рамках сценария без реформ.

65. Несмотря на повышение тарифов, предлагаемое в среднесрочном тарифном плане на 2018-2023 годы, сохранится значительная потребность энергетического сектора в бюджетном финансировании в следующие 10 лет. Основная причина такого результата заключается в большом объеме потребностей энергетического сектора в капитальных инвестициях. Масштаб прогнозируемых капиталовложений означает, что повышение тарифов не позволит в достаточной мере финансировать как операционные, так и инвестиционные издержки энергетического сектора в 2021-2030 гг. Кроме того, предлагаемая в среднесрочном тарифном плане корректировка тарифов является довольно умеренной, поскольку она оставляет неизменными тарифы на бытовое потребление выше порога социальных тарифов и тарифы для небытовых потребителей.

66. Повышение тарифов является важным обязательным условием обеспечения возмещения издержек энергетического сектора и привлечения частного капитала. Финансовое положение крупнейших энергетических компаний страны требует улучшения и значительных вливаний капитала, в том числе и из частных источников. Учитывая политическую чувствительность вопроса о повышении тарифов для кыргызского общества, очевидно, что внедрение данной реформы столкнется с затруднениями. Однако, повышение тарифов необходимо для того, чтобы остановить истощение ресурсов энергетических компаний и рост бюджетных субсидий, а также создать условия для со-финансирования проектов частным сектором в среднесрочной перспективе. Для достижения финансовой состоятельности отрасли доходы должны полностью покрывать все операционные издержки, проценты и амортизацию, а также обеспечивать конкурентную рентабельность капитала. Это позволило бы привлечь в отрасль частных инвесторов и мобилизовать средства, необходимые для осуществления капитальных инвестиций за счет долгового и акционерного капитала. Несмотря на то, что расчет уровня тарифов, которые обеспечили бы финансовую состоятельность электроэнергетического сектора выходит за рамки настоящего исследования, проведение такого расчета безусловно является необходимым компонентом формирования любого среднесрочного или долгосрочного плана реформирования энергетического сектора.

³¹ Прогнозы доходов включают тарифные реформы, предложенные в СТП на 2018–2023 годы. Предполагается, что тарифы будут увеличиваться равномерно с ростом инфляции после 2023 года (то же предположение, что и в сценарии отсутствия реформ, Таблица 9). Все операционные и капитальные затраты в энергетическом секторе также такие же, как и в Таблице 9.

67. Тарифы, покрывающие объем затрат, являются краеугольным камнем долгосрочной финансовой жизнеспособности электроэнергетики. Международный опыт показывает, что тарифы ниже окупаемости приводят к ухудшению качества электроснабжения и накоплению значительных обязательств компаний, осуществляющих деятельность в отрасли, которые в конечном итоге становятся прямой ответственностью государственного бюджета. Во Вставке 2 приведен пример эффективных реформ в сфере энергетики, осуществленных Арменией в последние десятилетия, позволивших добиться достижения окупаемости энергетического сектора и снижения давления на бюджет, вызываемого субсидиями на электроэнергию и другими фискальными издержками.

Вставка 2. Сокращение субсидий на электроэнергию и реформирование тарифов: опыт Армении

В 1990-е годы электроэнергетическая система Армении была близка к коллапсу. В результате землетрясения была остановлена ядерная электростанция, обеспечивавшая почти треть от общего объема выработки, а экономическая блокада отрезала страну от источников газа и нефти, необходимых для работы электростанций. Это привело к плановым отключениям электроснабжения, когда снабжение включалось чуть более чем на два часа в день. Отрасль работала с огромным квази-фискальным дефицитом, равным почти 11 процентам ВВП страны в 1995 году. Собираемость оплаты составляла лишь немногим более 50 процентов, и коммерческие потери составляли почти 25 процентов.

Правительство предприняло ряд шагов, направленных на решение проблем отрасли, включая меры по улучшению электроснабжения, привязке улучшений снабжения к оплате счетов, а также совершенствование системы учета потребления для сокращения неучтенного потребления и улучшения собираемости. После реализации этих мер была начата программа приватизации. Повышение тарифов и отказ от субсидий в Армении стали возможны благодаря ряду факторов:

- ✓ Правительству удалось улучшить снабжение еще до того, как оно начало реализацию программы повышения тарифов, улучшения собираемости оплаты и сокращения потерь на неучченное потребление. Это привело к росту доверия к последовавшим реформам.
- ✓ Правительство увеличило объемы социальной помощи в период реформ. В период с 2001 по 2004 год расходы на социальную помощь выросли с 6,5 до 7,2% от ВВП, несмотря на общее сокращение фискальных издержек. Хотя эти меры и не смогли полностью компенсировать последствия повышения тарифов для малоимущих граждан, они стали важным фактором, как с материальной, так и с психологической точки зрения.
- ✓ Новая частная компания заявила о своей готовности отключать неплательщиков, даже если они являются важными клиентами из государственного сектора. Это позволило добиться доверия к реформам и процессу отказа от субсидий. Энергетическая компания-оператор из частного сектора смогла не только повысить зарплаты сотрудников, но также включила в шкалу оплаты труда сотрудников переменную часть, зависящую от сокращения потерь и улучшения собираемости оплаты.

В период с 2003 по 2010 годы сектор был трансформирован и добился финансовой состоятельности. Собираемость оплаты достигла практически 100 процентов, и уровень коммерческих потерь сократился до 4 процентов. Тарифы, устанавливаемые регулятором, были близки к среднесрочному уровню возмещения затрат, т.е. они обеспечивали финансирование краткосрочной стоимости обслуживания, амортизацию и часть новых инвестиций. Прямые и косвенные субсидии электроэнергетического сектора были отменены, и крупнейшие компании в отрасли превратились в крупнейших налогоплательщиков страны.

Источники: Всемирный банк, «Субсидии в энергетическом секторе: Обзор» (2010 г.) и Всемирный банк, «От кризиса к стабильности в электроэнергетике Армении» (2006 г.)

Систематизация фискальных отношений предприятий с государственным участием с бюджетом

68. Данный вариант реформ предусматривает предоставление предприятиям с государственным участием прямых компенсаций из государственного бюджета для покрытия расходов, связанных с выполнением социальных обязательств государства, таких как поставка электроэнергии целевым группам потребителей по ценам ниже расходов на обслуживание. Правительство Кыргызской Республики предоставляет бюджетные субсидии для компенсации предприятий с государственным участием в энергетическом секторе за оказание услуг по цене ниже себестоимости и за поставки электроэнергии в труднодоступные регионы. Однако, субсидии лишь частично компенсируют этим предприятиям издержки, которые они несут в связи с выполнением социальных задач. Решением данной ситуации может быть прямое субсидирование Правительством потерь электроэнергетической отрасли, которые она несет при осуществлении поставок по социальным тарифам.³²

69. Положительным результатом такого варианта реформ было бы повышение прозрачности бюджета за счет прямого отражения фискальных затрат на субсидирование потребления электроэнергии. Данный шаг помог бы стимулировать обсуждения (и сделать их более информированными) между политиками и законодателями на предмет оптимальности таких субсидий с точки зрения распределения ограниченных ресурсов государственного бюджета. Еще одно преимущество данного подхода заключается в том, что он помог бы улучшить финансовое положение ПГД в электроэнергетике, поскольку прямые бюджетные субсидии фиксируются как доходы в их операционной отчетности, в то время как займы, предоставленные Правительством, отражаются как обязательства в их балансовых отчетах.

70. Прямое субсидирование потерь ПГД энергетического сектора, связанных с выполнением социальных задач, помогло бы стимулировать реализацию других ключевых реформ. С этой точки зрения, для обеспечения финансовой стабильности энергетического сектора обязательным условием является реформирование тарифов. Средние размеры тарифов должны быть достаточными для того, чтобы ПГД энергетической отрасли могли получать прибыль после компенсации всех операционных издержек, включая амортизацию, а также оплату процентов по займам. Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса должно иметь более обширные регуляторные полномочия по установлению тарифов, с четко сформулированной задачей по обеспечению финансовой жизнеспособности отрасли. Правительство также может помочь ПГД в улучшении их финансового состояния, сконвертировав их долги в акционерный капитал (см. ниже). И, наконец, если Правительство продолжит поставлять электроэнергию по субсидированным тарифам, связанным с социальной политикой, предпочтительнее было бы финансировать эти издержки через прямые бюджетные субсидии, утверждаемые Парламентом.

³² Даже в рамках сценария, предусмотренного СТП на 2018-2023 годы, социальный тариф предусматривается сохранить на уровне на 40 процентов ниже, чем полная себестоимость в 2023 году.

71. Возложение на предприятия с государственным участием ответственности и обязательств, связанных с социальной и государственной политикой, является распространенной международной практикой. Руководство ОЭСР по корпоративному управлению в государственных предприятиях³³ признает, что предприятия с государственным участием часто должны брать на себя специальные обязательства и обязанности, связанные с социальной и государственной политикой, которые могут выходить за рамки обычной коммерческой деятельности. Руководство ОЭСР рекомендует, чтобы такие специальные обязанности и общественные обязательства были четко сформулированы в законодательном порядке. Помимо формализации таких общественных обязательств по оказанию государственных услуг в законодательной или нормативной базе в открытом доступе, Руководство ОЭСР рекомендует реализовать три меры по реализации таких обязательств без ущерба для эффективности предприятий с государственным участием по сравнению с другими участниками рынка:

- a. Определение и расчет издержек на оказание общественных обязательств и услуг;
- b. Финансирование таких издержек путем бюджетных трансфертов в пользу предприятий с государственным участием, рассчитанных таким образом, чтобы издержки отражались прямым образом как в бюджете, так и в финансовой отчетности предприятий с государственным участием.
- c. Мониторинг выполнения общественных обязательств по оказанию государственных услуг с целью повышения прозрачности, а также оценки их актуальности и эффективности.

72. Согласно передовой практике, после определения видов обязательств по оказанию государственных услуг и оценки затрат на их оказание, финансировать такие издержки можно напрямую из бюджета, раскрывая объем таких трансфертов. Правительство затем может закупать услуги по выполнению государственных обязательств у предприятий с государственным участием на основании коммерческих контрактов, сигнализируя другим потенциальным поставщикам, в том числе и частным, цену, по которой они смогут конкурировать, если в будущем они станут поставщиками таких услуг. В случаях, когда оказание государственных услуг сопровождается ограничениями конкуренции или другими регуляторными преференциями, необходимо проводить аналогичную оценку затрат и соотношения цены и качества. Экономические издержки, связанные с регуляторными преференциями, нужно оценивать и сравнивать со стоимостью достигнутых целей. Во Вставке 3 представлен пример Италии по использованию Соглашений об оказании государственных услуг, заключаемых с ПГД для обеспечения государственных обязательств и компенсации за их оказание.

³³ ОЭСР (2015).

Вставка 3. Соглашения об оказании государственных услуг в Италии

Особые обязательства предприятий с государственным участием об оказании услуг, представляющих общественный интерес, обычно устанавливаются в Соглашениях об оказании государственных услуг, подписываемых компанией и соответствующим профильным министерством, оформляемых в соответствии с рекомендациями Министерства экономики на период не менее трех лет.

Целью соглашения является обеспечение всех конечных пользователей безопасными, надежными услугами по приемлемым ценам, а также постоянного поддержания рыночной конкуренции. В соглашении определены стандарты, распространяющиеся на описание и качество услуг, уровень тарифов (обычно применяется метод ограничения максимальной цены), целевые показатели производительности и затраты на производство единицы продукции и услуг.

В целом Соглашения об оказании государственных услуг позволили добиться повышения качества государственных услуг. Соглашения определяют услуги, которые должно оказывать каждое предприятие с государственным участием (но стоимость которых при этом не покрывается тарифом) и соответствующие компенсации, уплачиваемые государством. Предприятия с государственным участием, получающие бюджетные ресурсы для оказания государственных услуг, должны вести отдельный аналитический учет, раздельно учитывающий эти и все другие виды деятельности предприятий с государственным участием, соответствующие затраты и доходы, а также раскрывать методы, применяемые для распределения затрат и доходов. Эта система, согласно законодательству Европейского Союза, подлежит внедрению для недопущения перекрестных субсидий, наносящих урон конкуренции в соответствующих отраслях.

Источник: Всемирный банк. «Корпоративное управление в предприятиях с государственным участием. Набор инструментов» (2014 г.)

Конвертация долга предприятий с государственным участием в акционерный капитал

73. ПГД в энергетическом секторе несут огромнейшее долговое бремя, что снижает их платежеспособность. Сумма долгов ПГД в энергетическом секторе в 2018 году составляла 89 процентов стоимости их активов. Эти ПГД не имели возможности полностью обслуживать свои долги в соответствии с изначальным графиком, что приводило к тому, что Правительство было вынуждено реструктурировать долги, продлевая сроки их погашения. Операционные убытки ПГД в энергетическом секторе ведут к еще большему увеличению соотношения долга к активам из года в год, в результате чего вероятность полного возврата заемных средств Правительству, становится крайне низкой.

74. Финансовое положение ПГД в энергетической отрасли может быть улучшено, если бы часть их долга была сконвертирована Правительством в акционерный капитал, что снизит долговую нагрузку и станет первым шагом к привлечению частного капитала. Возможная конвертация имеющихся заемов, выданных из средств ПГИ, в дополнительный акционерный капитал ПГД в энергетическом секторе повысит их капитализацию и сократит ежегодные выплаты Правительству, направляемые на обслуживание долга. Чистое воздействие данного варианта реформы на государственный бюджет будет нулевым: ПГД будут платить в бюджет меньше за обслуживания долга, но за счет экономии средств, они соответственно уменьшат уровень новых заемов из бюджета для финансирования операционных затрат и капитальных инвестиций.

75. Основное преимущество конвертации долга ПГД в акционерный капитал заключается в укрепление финансового положения предприятий, наряду с другими реформами. Финансовая жизнеспособность ПГД в энергетической отрасли, как обсуждается ниже, является обязательным условием для мобилизации частного капитала в энергетический сектор. Это особенно важно для ПГД, занимающегося магистральной транспортировкой электроэнергии (АО «НЭСК»), которое по состоянию на конец 2018 года было техническим банкротом с отрицательным капиталом. Любой потенциальный проект по производству электроэнергии, который будет финансироваться частным инвестором, должен будет продавать электроэнергию «НЭСК» на основании долгосрочного контракта, что маловероятно пока национальный магистральный оператор будет оставаться неплатежеспособным.

[Привлечение частных инвестиций в энергетический сектор](#)

76. Прогнозы, приведенные в Таблицах 9 и 10, демонстрируют, что даже при умеренных повышениях тарифов стоимость значительных новых инвестиций в генерирующие мощности, такие как ГЭС «Камбарата-1», намного превышают имеющиеся бюджетные ресурсы. Следовательно, для того, чтобы такие проекты стали возможными, для их финансирования понадобится и частный капитал, что станет возможным только в том случае, если окупаемость инвестиций будет привлекательной, а значительные риски будут компенсированы, учитывая длительный срок возврата средств.

77. Сотрудничество с частным сектором позволит Правительству уменьшить собственный вклад в капитальные вложения по проектам вроде ГЭС «Камбарата-1», и, соответственно, сократить чистую потребность в бюджетных ресурсах для ПГД в энергетическом секторе. К примеру, если проект будет финансироваться с соотношением долгового капитала к акционерному в 2:1, и Правительство внесет одну треть акционерного капитала, это будет означать, что оно должно будет внести примерно 10 процентов от общей суммы инвестиций. Это значит, что из бюджета нужно будет выделить 300 млн долларов США, по сравнению с 3 млрд. долларов США, которые Правительству пришлось бы вложить для финансирования всей стоимости ГЭС «Камбарата-1». Это позволило бы значительно сократить чистую потребность ПГД в энергетической отрасли примерно на 2,2 процента ВВП в период 2021-2030 гг. В случае, если среднесрочный тарифный план на 2013-2023 годы будет также реализован, чистая потребность ПГД в энергетической отрасли в

бюджетных ресурсах составит в среднем 1,5 процента от ВВП в следующее десятилетие, что примерно соответствует уровню, зафиксированному в последние пять лет.³⁴

78. Ключевым фактором, который определит степень участия частного сектора в энергетической отрасли, является тарифная политика Правительства. Желание компаний частного сектора инвестировать в ГЭС «Камбарата-1» и в схожие проекты зависит от цены, по которой они смогут продавать электроэнергию на протяжении жизненного цикла проекта, а та, в конечном итоге, зависит от тарифов на электроэнергию, взимаемых с потребителей. Таким образом, повышение тарифов до уровня, достаточного для обеспечения финансовой жизнеспособности сектора, а также приверженность Правительства вопросу поддержания тарифов на таком уровне является непременным условием для привлечения частного капитала и к финансированию новых проектов, необходимых в отрасли. Как было сказано выше, одной только тарифной реформы будет недостаточно для избежания угрозы того, чтобы ПГД энергетического сектора не подрывали фискальную устойчивость страны, но она является обязательным условием для привлечения частных инвестиций, которые позволили бы энергетическому сектору стабильно развиваться при снижении фискального давления на бюджет.

79. Сотрудничество между частными инвесторами и государственным сектором, включая предприятия с государственным участием, должно осуществляться на рыночных условиях, прозрачным образом, в соответствии с законом и общественными интересами.³⁵ Преимущества участия частного сектора усиливаются действиями по развитию конкурентной среды, даже в пределах регуляторных ограничений, накладываемых естественными монополиями в некоторых секторах, в которых преобладает государственный сектор. В случаях, когда частные и государственные инфраструктурные компании конкурируют, должны приниматься конкретные меры по поддержанию равных условий для всех, в том числе в вопросах управления предприятиями с государственным участием, обеспечения прозрачности их обязательств по оказанию государственных услуг, а также в вопросах прямой и косвенной поддержки со стороны государства. Привлечение частных инвесторов в результате конкурентного и прозрачного процесса, согласно передовой практике, приведет к формированию конкурентных тарифов (и, соответственно, снижению условных обязательств государства) и обслуживанию потребителей на доступных условиях. В Приложении 1 описаны основные принципы привлечения частного капитала для финансирования государственной инфраструктуры.

³⁴ Готовность частного сектора инвестировать средства в капитал проекта вроде ГЭС «Камбарата-1» будет зависеть от ожидаемой рентабельности проекта, которая будет зависеть от стоимости займов, привлекаемых для финансирования проекта. Для того, чтобы снизить стоимость заемного финансирования, Правительству понадобится гарантировать хотя бы часть долгов проекта. Однако, это приведет к росту показателей государственного долга и потребует внесения изменений в законодательство о государственном бюджете. Кроме того, сумма долга, который Правительство сможет гарантировать без угрозы устойчивости государственного долга, ограничена.

³⁵ Принципы ОЭСР для участия частного сектора в финансировании инфраструктуры, Рекомендации ОЭСР по управлению проектами ГЧП, Диагностика ГЧП, проведенная Всемирным банком, Руководство ОЭСР по корпоративному управлению предприятиями с государственным участием.

4. Модуль 4 методики iSOEF: Механизмы корпоративного управления и подотчетности

80. Надлежащее корпоративное управление является основой стабильных, финансово надежных предприятий с государственным участием. По сравнению с компаниями частного сектора, предприятия с государственным участием сталкиваются со специфическими проблемами управления, которые непосредственно влияют на показатели их деятельности. Эти затруднения включают наличие многочисленных заинтересованных сторон, противоречивых целей и задач, излишнюю защиту от конкуренции, чрезмерное политическое вмешательство и низкий уровень прозрачности и подотчетности. В условиях, когда предприятия с государственным участием работают в подобными условиях, и учитывая их стратегическую роль в вопросах оказания ключевых инфраструктурных и государственных услуг, Правительству важно обеспечить, чтобы предприятия с государственным участием следовали надлежащей практике корпоративного управления.

81. В соответствии с методологией iSOEF, в настоящей главе приведена оценка шести направлений корпоративного управления в предприятиях с государственным участием в Кыргызской Республике. Как сказано в пояснительной записке к методике iSOEF³⁶, эти шесть направлений корпоративного управления для предприятий с государственным участием включают: (i) законодательную и нормативную базу; (ii) функции собственника и функции надзора; (iii) мониторинг показателей деятельности; (iv) советы директоров; (v) прозрачность и раскрытие информации; и (vi) закупки.

4.1. Законодательная и нормативная база

82. Законодательство Кыргызской Республики, касающееся предприятий с государственным участием, является фрагментированным и регулируется многочисленными юридическими актами, зачастую противоречащими друг другу. Действующее законодательство не создает понятных и явных основ для создания, работы и управления предприятиями с государственным участием комплексным и упорядоченным образом. В настоящее время предприятия с государственным участием регулируются различными правовыми актами, относящимися к разным направлениям законодательства: гражданскому, трудовому, земельному, налоговому, административному и иному законодательству. Основные законы, регулирующие деятельность предприятий с государственным участием, включают национальную Конституцию и Гражданский кодекс, специальные законодательные акты, такие как Закон «Об акционерных обществах» (2003 г.) и Закон «О банкротстве». Кроме того, имеется множество нормативных подзаконных актов - постановлений Президента, Правительственных положений, внутренних актов министерств и ведомств и т.д. -

³⁶ Всемирный банк, «Комплексная оценка предприятий с государственным участием» (iSOEF) Вашингтон, округ Колумбия, июнь 2019 г.

регулирующих, помимо прочего, также и отдельные вопросы, связанные с созданием и организацией деятельности предприятий с государственным участием.

83. Предприятия с государственным участием в Кыргызской Республике осуществляют деятельность в разных организационно-правовых формах, отражающих изменения в законодательстве при переходе страны от плановой к рыночной экономике. Кроме того, законодательство не определяет обстоятельств или требований для учреждения предприятий с государственным участием. Исторически в стране сформировались следующие организационно-правовые формы предприятий с государственным участием:

- i) Государственное предприятие (ГП) - уникальная юридическая форма, являющаяся наследием бывшего Советского Союза, означает некорпоративную правовую форму предприятия, осуществляющего деятельность на праве хозяйственного ведения³⁷ или на праве оперативного управления³⁸;
- ii) Акционерные общества (АО) - традиционная форма АО, в котором государство может владеть любой частью акций - от миноритарной доли до 100 процентов; и
- iii) Другие виды коммерческих предприятий, такие как общества с ограниченной ответственностью (ООО).

84. Гражданский кодекс является основным законодательным актом, определяющим порядок деятельности всех видов юридических лиц, включая предприятия с государственным участием. Гражданский кодекс определяет разные виды юридических лиц, коммерческих и некоммерческих организаций. Он устанавливает права и обязанности их участников, включая порядок их создания и управления ими. Гражданский кодекс - единственный правовой инструмент, явно определяющие права государственной собственности и дающий определение государственным предприятиям (ГП).

85. В 2015 году Правительство Кыргызской Республики издало Распоряжение о реформировании системы управления государственным имуществом,³⁹ в котором определены основные принципы управления ПГД, надзора за ними и обеспечения эффективной системы корпоративного управления, а также определены основные направления реформ. В Распоряжении проведена инвентаризация действовавших мер по управлению предприятиями с государственным участием, и утвержден курс на реформы в ключевых направлениях, включая следующее: (i) основные принципы эффективного владения предприятиями с государственным участием; (ii) переход к более централизованному осуществлению прав собственности государства; (iii) внедрение процессов стратегического планирования и усиление практик корпоративного управления;

³⁷ Гражданский кодекс Кыргызской Республики (1996): Статья 158. Предприятием, основанным на праве хозяйственного ведения, признается юридическое лицо, имущество и прибыль которого является собственностью государства и закреплены за этим предприятием для осуществления предпринимательской деятельности.

³⁸ Гражданский кодекс Кыргызской Республики (1996): Статья 159. На базе имущества, находящегося в государственной собственности, может быть образовано предприятие, осуществляющее оперативное управление закрепленным за ним имуществом.

³⁹ Распоряжение Правительства Кыргызской Республики №244-р от 5 июня 2015 г.

(iv) установлены правильные стимулы для руководства ПГД; (v) усилены механизмы подотчетности; и (vi) усовершенствован порядок раскрытия информации и доступа общественности к информации о предприятиях с государственным участием.

86. Действующие механизмы корпоративного управления различаются между предприятиями с государственным участием в зависимости от их правовой формы. На акционерные общества (ПГД) распространяются основные ключевые правила корпоративного управления, касающиеся общего собрания акционеров, деятельности советов директоров и правления. В отличие от них, ГП не подчиняются какому-либо законодательному акту, определяющему порядок корпоративного управления, что создает условия для чрезмерного прямого вмешательства государства в управление ими.

[ГП: Государственные предприятия](#)

87. Несмотря на то, что Правительством Кыргызской Республики проделана значительная работа по корпоратизации предприятий с государственным участием, многие из них продолжают осуществлять деятельность в правовой форме ГП. По состоянию на дату завершения настоящего анализа в собственности центрального Правительства оставалось 104 ГП, подчиняющихся ФУГИ. ГП являются пережитком бывшей советской системы государственной собственности и отличаются низким уровнем подотчетности, поскольку они не обязаны регулярно публиковать свои финансовые отчеты или проходить регулярный независимый аудит, а также на них не распространяются требования, касающихся эффективного корпоративного управления. Управление ГП обычно осуществляется генеральными директорами, которые отвечают за повседневную деятельность и не подлежат такому же уровню контроля или надзора, который распространяется на их коллег в акционерных обществах ПГД.

88. Положительным аспектом является то, что на ГП распространяются требования законодательства, касающиеся бухгалтерского учета и внутреннего аудита. На ГП в полной мере распространяются требования Закона «О внутреннем аудите».⁴⁰ Также, в соответствии с общими требованиями Закона «О бухгалтерском учете», они должны готовить финансовую отчетность в соответствии со стандартами МСФО для малого и среднего бизнеса, и сдавать свои годовые отчеты в ФУГИ в течение 60 дней после окончания отчетного года.

89. Правительство продолжает работу по усилению законодательства о предприятиях с государственным участием и недавно утвердило новые правила создания, реорганизации и ликвидации ГП.⁴¹ Это постановление направлено на упорядочение деятельности ГП и запрещает создавать новые ГП до 1 января 2021 г. В нем также урегулированы важные аспекты и процедуры управления и надзора в ГП, включая следующее: координация структуры ГП и штатного расписания; утверждение годового бюджета ГП; отчетность о финансово-экономических показателях; утверждение ключевых

⁴⁰ Закон «О внутреннем аудите» №25 от 26 января 2009 г.

⁴¹ Постановление Правительства №468 от 11 сентября 2019 г. «Об упорядочении деятельности государственных предприятий.»

показателей эффективности для директоров ГП; а также процедуры внутреннего аудита и многое другое.

АО: Акционерные общества

90. Большинство стратегических предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике имеют правовой статус АО и в настоящее время подчиняются требованиям Закона «Об акционерных обществах». Данный закон устанавливает порядок создания, реорганизации и ликвидации АО, а также защищает права и интересы акционеров. АО подчиняются требованиям общего законодательства, распространяющимся на все компании, таким как требования в сфере бухгалтерского учета и аудита, которые также являются обязательными для предприятий частного сектора. Нормы корпоративного управления в АО регулируются решениями Правительства, такими как постановление №525 «О повышении эффективности корпоративного управления в акционерных обществах с государственным пакетом акций» (2003 г.), впоследствии замененного постановлением №523 (2009 г.)

91. В Кыргызской Республике уже сделаны первые шаги по законодательному внедрению практики эффективного корпоративного управления в АО. Вопросы, связанные с корпоративным управлением, применимым к АО, описываются в различных пунктах следующих законодательных актов:

- 1) Гражданский кодекс⁴²
- 2) Закон «Об акционерных обществах»⁴³
- 3) Закон «О рынке ценных бумаг»⁴⁴
- 4) Закон «О хозяйственных товариществах и обществах».⁴⁵

92. Согласно Закону «Об акционерных обществах», АО должны представлять свою финансовую отчетность - квартальные отчеты и прошедшие аудит годовые отчеты - в Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики (Госфиннадзор). Положение о Госфиннадзоре от 25 января 2011 г. содержит краткое описание полного набора финансовой отчетности, включая примечания и бухгалтерскую политику, а также требования по подготовке финансовой отчетности в соответствии со стандартами бухгалтерского учета МСФО, распространяющимися на АО. АО с государственной долей (ПГД) также предоставляют отчетность в ФУГИ.

93. В 2012 году был утвержден Кодекс корпоративного управления, приведенный в соответствие с международной практикой эффективного корпоративного управления, но практика добровольного применения требований кодекса на сегодняшний день не распространена среди ПГД. Кодекс описывает основные направления эффективного

⁴² Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 5 января 1998 г., № 2.

⁴³ Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах» №64 от 27 марта 2003 г.

⁴⁴ Закон Кыргызской Республики «О рынке ценных бумаг» №251 от 24 июля 2009 г.

⁴⁵ Закон Кыргызской Республики «О хозяйственных товариществах и обществах» №60 от 15 ноября 1996 г.

корпоративного управления: права акционеров, советов директоров, обязанности руководства, политика раскрытия информации и системы эффективного контроля. Применение Кодекса корпоративного управления является добровольным во всех компаниях Кыргызской Республики (частных и государственных), и поэтому он не получил должного распространения, особенно среди ПГД.

94. Остальные правила корпоративного управления в АО регулируются разрозненными подзаконными актами, в результате чего ответственность за их внедрение размыта, а контроль за соблюдением является слабым. В разные годы Правительством утверждены несколько положений о корпоративном управлении в АО. Дополнительные положения о советах директоров, правлении, ревизионных комиссиях, корпоративных секретарях были приняты Госфиннадзором в 2003 году, но с тех пор не обновлялись, и систематический контроль за их соблюдением не наложен. Тот факт, что такие важные требования разбросаны по разным нормативным и правовым актам, привел к размытию подотчетности АО и ослабляет контроль за соблюдением требований.

95. На ПГД распространяются преференциальные правила защиты от банкротства, которые влияют на конкурентную среду и имеют потенциальные фискальные последствия для государственного бюджета. Несмотря на то, что ПГД не освобождены полностью от применения процедур банкротства, отношение к ним является преференциальным. Закон «О банкротстве» гласит, что на юридические лица, мажоритарная доля в которых принадлежит государству (т.е. ПГД), может распространяться специальная процедура банкротства. Кроме того, закон «О банкротстве» не распространяется на АО, которые считаются естественными монополиями.

ООО: Общества с ограниченной ответственностью

96. Действующее законодательство содержит противоречивые нормы, касающиеся права государства на создание предприятий с государственным участием в форме ООО. Гражданский кодекс запрещает государственным ведомствам выступать в качестве учредителей или инвесторов в товариществах с ограниченной ответственностью, за исключением случаев, предусмотренных законами. Закон «О хозяйственных товариществах и обществах» определяет, что, если это не запрещено другими законодательными актами, исполнительные государственные ведомства могут быть акционерами в товариществах с ограниченной ответственностью. Тот же закон гласит, что Правительство и местные органы государственной власти могут становиться участниками обществ с ограниченной ответственностью или акционерных компаний. Таким образом, государство имеет право становиться акционером в корпоративных предприятиях с ограниченной ответственностью, но это право определено неясно.

4.2. Функции владения и надзора

97. В последние годы Правительством Кыргызской Республики предпринят ряд важных шагов, направленных на реформирование предприятий с государственным участием, включая реализацию ясной политики централизации прав собственности и надзора. До 2012 года предприятия с государственным участием осуществляли

деятельность на основании стандартной децентрализованной модели, когда отраслевые министерства осуществляли функции собственника и надзора за предприятиями с государственным участием в соответствующих отраслях. С 2012 года Правительство начало внедрять изменения, направленные на создание более централизованной структуры функции собственности, в частности, путем наделения ФУГИ рядом важных полномочий, касающихся нефинансовых предприятий с государственным участием.⁴⁶ Инициатива Правительства о переходе на более централизованную систему управления государственным имуществом были затем подкреплены рядом актов, включая распоряжение о реформировании системы управления государственным имуществом (2015 г.), создание ОАО «Национальный энергохолдинг», и постановление об упорядочении деятельности ГП (2019 г.)

98. В результате проводимых реформ, в настоящее время в Кыргызской Республике сформировалась «гибридная» модель управления предприятиями с государственным участием и надзора за ними, с централизацией функций собственника относительно ПГД в энергетической отрасли, и внедрением двойственной модели собственности для прочих нефинансовых ПГД. В энергетическом секторе, НЭХ основан в форме холдинговой компании, предназначеннной управлять дочерними энергетическими ПГД через единую систему принятия решений, в основе которых лежит стратегия энергетического сектора, вырабатываемая Правительством. НЭХ подчиняется ФУГИ, являющемуся его единственным акционером. В отношении оставшихся нефинансовых предприятий с государственным участием применяется двойная модель, предусматривающая, что функции собственника, надзора и регулятора разделены между ФУГИ и соответствующими отраслевыми министерствами. ФУГИ выступает в качестве акционера ПГД и реализует свои права акционера в вопросах корпоративного управления, мониторинга за показателями и финансового надзора, в то время как отраслевые министерства отвечают за вопросы, связанные с государственной политикой в соответствующих отраслях. В Приложении 2 приведено описание международных моделей организации функции владения ПГД и примеры из передовой международной практики.

99. Однако, на практике эти механизмы реализации прав собственника и осуществления надзора все еще не проявили свою эффективность в полной мере. НЭХ пока еще не удалось закрепить надежную структуру корпоративного управления в энергетических ПГД, включая введение единых и упорядоченных процессов финансовой отчетности. Несмотря на то, что юридически НЭХ является головной компанией, которой принадлежит контрольный пакет в девяти ПГД, входящих в его структуру, он не готовит консолидированную финансовую отчетность, как того требует МСФО 10 «Консолидированная финансовая отчетность». В прочих нефинансовых ПГД достигнутые результаты являются скромными с точки зрения как укрепления практики корпоративного управления, так и надзора со стороны ФУГИ, как того требует Распоряжение о реформировании системы управления государственным имуществом 2015 г. Для обеспечения более полной реализации данного решения понадобится значительно

⁴⁶ Анализ, проведенный в данном разделе, не распространяется на ПГД финансового сектора (например, государственные банки), юридически принадлежащих ФУГИ, но подлежащих надзору со стороны Национального банка.

усилить функции ФУГИ по осуществлению централизованного надзора, а также реализовать меры по наращиванию потенциала на всех уровнях.⁴⁷

100. ОАО «Национальный энергохолдинг» направляет в ФУГИ отчеты, содержащие лишь ограниченную совокупную финансовую информацию по девяти ПГД, входящим в его структуру. Это ограничивает возможности ФУГИ как акционера анализировать и обрабатывать консолидированные финансовые данные НЭХ и принимать информированные решения. Учитывая, какую важную роль играют ПГД энергетического сектора, данный процесс нуждается в значительном улучшении и приведении в соответствие с передовой международной практикой, для чего НЭХ должен наладить полную консолидацию финансовой отчетности своих дочерних ПГД согласно требований стандартов МСФО. После того, как НЭХ наладит консолидацию финансовой отчетности своих дочерних ПГД, функции надзора со стороны ФУГИ можно будет ограничить самим ОАО «Национальный энергохолдинг». Однако, на сегодняшний день финансовая информация, подготавливаемая НЭХ, не дает ФУГИ и Правительству полной финансовой оценки ПГД в энергетическом секторе, и финансовый анализ необходимо проводить по индивидуальной отчетности всех девяти ПГД.

101. В случае остальных предприятий с государственным участием отсутствует четкое разделение функций и обязанностей собственника между ФУГИ и отраслевыми министерствами. Эти государственные органы активно участвуют в осуществлении прав собственника и надзоре за предприятиями с государственным участием, но они сосуществуют при отсутствии утвержденных ролей и каналов коммуникации между собой. На практике отраслевые министерства зачастую выступают одновременно как собственники, разработчики отраслевой политики и регуляторы, одновременно осуществляя ключевые функции собственника, такие как назначение председателя правления, составление и утверждение бюджета ПГД, а также разработку и утверждение стратегии ПГД. ФУГИ также действует в качестве собственника ПГД, назначая членов совета директоров, оценивая показатели работы совета директоров и осуществляя мониторинг финансовых показателей ПГД.

4.3. Мониторинг показателей деятельности

102. До недавнего времени в отношении предприятий с государственным участием Кыргызской Республики не применялся какой-либо механизм мониторинга показателей деятельности, в результате чего их эффективность снизилась. Мониторинг показателей деятельности является основной функцией государства как собственника, для обеспечения прозрачности, эффективности и подотчетности при использовании государственных ресурсов. Отсутствие системы измерения показателей деятельности предприятий с государственным участием в Кыргызской Республике непосредственно связано с отсутствием подходов в управлении, ориентированных на результат. В этой связи предприятия с государственным участием зачастую ориентируются на приоритеты

⁴⁷ Необходимо предпринять дополнительные меры по внедрению централизованного мониторинга за предприятиями с государственным участием, назначению квалифицированных кадров в советы директоров и в правления, а также дать им возможность принимать информированные решения и нести ответственность за показатели деятельности.

отраслевых министерств, которые не всегда могут совпадать с целями и приоритетами самих предприятий с государственным участием. Это различие приоритетов, в свою очередь, привело к ряду других нежелательных результатов, включая низкую производительность предприятий с государственным участием, низкую рентабельность (или даже убыточность), рост административных затрат и т.д.

103. Данная ситуация вызывает обеспокоенность у Правительства Кыргызской Республики, и в 2018 году через ФУГИ была внедрена система ключевых показателей эффективности (КПИ или КПЭ) в ПГД. ФУГИ разработал и утвердил «Методические указания по применению ключевых показателей эффективности для оценки операционной эффективности и финансовой устойчивости акционерных обществ с долей государства, превышающей 50 процентов». Система мониторинга результатов, основанная на КПЭ, соответствует передовой международной практике. Финансовые КПЭ применяются ко всем ПГД и оценивают финансовые показатели, сгруппированные в три категории: (i) рентабельность; (ii) платежеспособность; и (iii) ликвидность.⁴⁸ Нефинансовые КПЭ определяются на индивидуальной основе для каждого ПГД. До вступления в силу КПЭ должны быть согласованы между ФУГИ и советами директоров соответствующих ПГД, и задокументированы в виде индивидуальных трудовых контрактов с указанием показателей эффективности, заключаемых с руководителями ПГД. Советы директоров ПГД несут ответственность за мониторинг достижения целевых значений КПЭ на ежеквартальной и ежегодной основе. Во Вставке 4 приведен пример успешного внедрения системы мониторинга показателей деятельности ПГД в Малайзии.

104. В энергетическом секторе единый набор финансовых КПЭ распространяется только на ОАО «Национальный энергохолдинг» как холдинговую компанию. Неизвестно, планирует ли НЭХ распространить эти КПЭ на девять ПГД, входящих в его структуру, как обычно делается в холдинговых структурах. Единый подход в применении КПЭ, распространяющийся на холдинговую компанию и входящие в ее состав дочерние предприятия, считается неотъемлемым элементом должного функционирования холдинговой структуры, ее стратегической ориентированности на повышение прибыльности и максимизацию ценности для ее акционеров. Однако, пока система КПЭ не внедрена НЭХ относительно своих дочерних ПГД, ФУГИ необходимо согласовать и наладить мониторинг индивидуальных КПЭ для каждого из девяти ПГД, входящих в структуру НЭХ.

105. На данном этапе преждевременно оценивать успех внедрения системы КПЭ, но с ними будет непосредственно связано достижение результатов в других направлениях реформ. Согласно рекомендациям, утвержденным ФУГИ, мониторинг показателей деятельности КПЭ должен был быть внедрен для всех ПГД, начиная с 2019 финансового года. Однако, на момент написания настоящего отчета данные, позволившие бы провести оценку предварительных результатов, еще отсутствовали. Международный опыт показывает, что успешное внедрение системы мониторинга показателей деятельности обычно является непростой задачей, занимающей длительные сроки, и ее результаты

⁴⁸ В случае с ПГД в финансовом секторе (например, государственными банками), в дополнение к финансовым КПЭ применяются специфические коэффициенты, предписанные пруденциальными нормами для банков и страховых компаний.

проявляются только через какое-то время. Эффективность данной инициативы будет непосредственно связана с улучшениями в ряде других вопросов, таких как совершенствование менеджмента в предприятиях с государственным участием, качество и своевременность финансовой отчетности предприятий с государственным участием и т.д.

Вставка 4. Мониторинг показателей деятельности в Малайзии: использование «Синей книги»

В рамках своей Программы трансформации Малайзия внедрила меры по управлению показателями деятельности государственных корпораций (ГК), включая КПЭ, системы компенсации с привязкой к КПЭ, а также контракты, основанные на показателях деятельности. Комиссия «Путраджайя» по улучшению показателей ГК (PCG) провела аудит внедрения КПЭ. Основываясь на результатах аудита, PCG рекомендовала наладить проведение индивидуального пересмотра показателей каждые пол-года, предусматривающего анализ показателей каждого менеджера ГК на предмет достижения целевых значений, что позволило наладить дифференцированные оценки и оплату труда, зависящие от показателей деятельности ГК.

PCG опубликовала документ под названием «Синяя книга: Руководство по установлению основных КПЭ и экономической прибыли» в 2006 году. Документ является подробным справочником по обеспечению единого последовательного подхода к отчетности ГК. Для каждой ГК должны быть определены от 5 до 8 КПЭ с целевыми значениями, касающихся финансовых показателей, показателей обслуживания клиентов, операционных процессов и организационных аспектов, непосредственно связанных со стратегией ГК. Целевые значения для каждого КПЭ сравниваются с показателями, установленными в международных компаниях-аналогах со схожими масштабами деятельности. Главный исполнительный директор ГК отвечает за внедрение качественных КПЭ и за подготовку отчетности по ним, доступной всем участникам рынка. Каждый квартал проводятся обзоры показателей бизнеса, призванные выявить серьезные недостатки и составить планы действий по дальнейшему улучшению показателей.

Оценка внедрения Синей книги показала, что в большинстве ГК внедрены корпоративные оценочные карты, официально утверждены КПЭ для главных исполнительных директоров и других представителей руководства, и наложен мониторинг основных КПЭ. Для улучшения показателей и усиления ориентированности на результат ГК ежегодно публикуют основные КПЭ, и со временем это привело к значительным улучшениям.

Источник: ОЭСР (2010)

4.4. Совет директоров и Правление

106. Действующие в Кыргызской Республике механизмы корпоративного управления различаются в зависимости от правового статуса предприятия с государственным участием, и в основном распространяются на ПГД, имеющие правовую форму АО. Данный раздел посвящен в основном предприятиям с государственным участием, зарегистрированным в качестве АО. В законодательстве Кыргызской Республики предусмотрена двухуровневая структура советов директоров АО, обеспечивающая разделение функций надзора и управления между двумя уровнями. Такие ПГД регулируются Законом «Об акционерных обществах» и имеют практически все ключевые элементы корпоративного управления: общее собрание акционеров, совет директоров и правление, для каждого из которых предусмотрены обязательные процедуры. Для предприятий же, имеющих правовую форму ГП, в отличие от АО, не имеется специальных актов законодательства, регулирующих их корпоративное управление, и поэтому управление в них осуществляют генеральные директора, назначаемые и подчиняющиеся напрямую соответствующим отраслевым министерствам. ФУГИ не располагает механизмами, позволяющими влиять на процессы назначения, оценки и/или освобождения от должности директоров ГП. Такая практика расходится с принятыми на международном уровне процессами эффективного корпоративного управления и создает условия для чрезмерного вмешательства государства в управление ГП.

107. Следуя передовой практике, законодательство Кыргызской Республики⁴⁹ запрещает участие официальных лиц Правительства и политиков в составе советов директоров ПГД, а процесс отбора и назначения членов советов директоров регулируется отдельным актом законодательства. Для того, чтобы сделать процесс отбора профессиональным и прозрачным, Правительство Кыргызской Республики разработало и утвердило официальные процедуры⁵⁰ выдвижения и назначения квалифицированных членов советов директоров ПГД. Эти процедуры определяют критерии отбора для всех потенциальных кандидатов и требуют прохождения специальных тестов, проверяющих знания потенциальными кандидатами требований законодательства, вопросов бухгалтерского учета и финансового управления, а также общих процессов корпоративного управления.⁵¹

108. При том, что Правительство страны продвинулось вперед в вопросе формирования должных политик и создания четких механизмов выдвижения и назначения членов советов директоров ПГД, процедуры их реализации все еще нуждаются в совершенствовании. Во-первых, критерии отбора являются достаточно общими по своему характеру и практически одинаковыми для всех ПГД.⁵² Во-вторых, отбор

⁴⁹ Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» №75 от 30 мая 2016 г.

⁵⁰ Постановление Правительства Кыргызской Республики №716 от 19 декабря 2014 г. «О новых принципах формирования и использования резерва кадров кандидатов на должности членов советов директоров, ревизионных комиссий и секретарей хозяйственных обществ с государственной долей участия»

⁵¹ Источник: http://www.fgi.gov.kg/index.php?act=view_material&id=2212

⁵² Постановление Правительства Кыргызской Республики №716 от 19 декабря 2014 г.

кандидатов в состав советов директоров проводится Межведомственной комиссией, состоящей из 17 представителей различных государственных органов, которые осуществляют свои обязанности дополнительно к своим обязанностям по основному месту работы. В результате, комиссия не является достаточно эффективной в вопросах поиска лучших кандидатов, структурирования процесса выдвижения и повышения качества процесса отбора. В-третьих, прохождение стандартизированного теста не является лучшим инструментом отбора кандидатов. Процесс выдвижения должен основываться на оценке выполнения требований к компетенции и опыту, которые дополняют существующий набор навыков членов совета директоров и должны быть непосредственно связаны с долгосрочной стратегией предприятия.

109. Советы директоров ПГД формируются в основном из числа государственных служащих, которым может не хватать времени, мотивации, а зачастую объективности и навыков, необходимых для обеспечения должного функционирования советов директоров. Государство является мажоритарным или полным собственником большинства ПГД в Кыргызской Республике. Таким образом, оно часто имеет возможность определять и официально поручать выполнение конкретных задач через членов советов директоров, назначаемых ФУГИ. По причине неэффективного процесса выдвижения таким членам советам директоров может недоставать объективности и опыта, необходимых для качественной работы советов директоров, и может иметь место предвзятость в интересах акционера, а не в лучших интересах ПГД. Более того, около 80-90 процентов членов советов директоров ПГД переназначаются на должность несколько раз, причиной чему, возможно, является желание сэкономить время и минимизировать работу по поиску новых кандидатов. Такой процесс препятствует развитию советов директоров ПГД, пресекая приход новых кадров, которые могли бы предложить новые перспективы и навыки на заседаниях советов директоров.

110. Обязательное требование о назначении независимых членов в состав советов директоров ПГД представляет собой сложную задачу для кыргызских ПГД и ответственных государственных органов. Действующее законодательство⁵³ устанавливает, что не менее трети советов директоров ПГД должны составлять независимые директора. Однако, кандидатов, соответствующих критериям независимости, не хватает, и нет достоверной базы данных и/или процедур их отбора и назначения. Создание резерва квалифицированных и опытных кандидатов на роль независимых членов советов директоров, подлежащих регулярной ротации, помогло бы в формировании необходимого набора навыков. Назначение независимых членов также позволит советам директоров ПГД работать более эффективно и решать проблемы без предвзятости, в интересах самих кыргызских ПГД. Опыт других стран показывает, что привлечение независимых членов советов директоров из других стран может также усилить совокупные профессиональные качества совета директоров и сократить степень нежелательного политического влияния на ПГД.

⁵³ Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах» №154 от 28 июля 2017 г.

111. Специализированные комитеты при советах директоров все еще являются редкостью в кыргызских ПГД, при этом они обязаны создавать «ревизионную комиссию»⁵⁴, непосредственно подчиняющуюся общему собранию акционеров. Ревизионные комиссии⁵⁵ являются наследием структуры советской плановой экономики, и их основная задача заключается в проведении внутренних расследований, направленных на выявление нарушений законодательства и нецелевого использования средств. Эти органы, в настоящее время выполняющие функции аудиторских комитетов при советах директоров, не являются ни функциональными, ни практическими, и их сохранение не несет большой ценности для ПГД. Эти комиссии были полностью реформированы и ликвидированы в большинстве компаний в странах Восточной и Центральной Европы. Надо отметить, что требование о наличии ревизионной комиссии не распространяется на предприятия с государственным участием финансового сектора Кыргызской Республики.

112. Советы директоров ПГД пока не функционируют в качестве должностного коллегиального органа. Регулярные заседания советов директоров или комитетов при советах директоров для обсуждения важных вопросов не проводятся. Роль председателя совета директоров является недооцененной и неясной, а должность корпоративного секретаря является чистой формальностью. Законодательного требования о формировании при советах директоров ПГД (кроме банков) специализированных комитетов не существует, несмотря на то, что это рекомендовано Кодексом корпоративного управления.⁵⁶ И, наконец, передовая практика эффективного корпоративного управления предусматривает, что каждый из таких комитетов должен состоять из независимых членов советов директоров, или, как минимум, в них должны председательствовать независимые члены, данная практика в стране пока еще отсутствует.

113. Действующая политика вознаграждения членов советов директоров ПГД не является адекватной. Вознаграждение членов советов директоров ПГД не привязано к долгосрочным показателям деятельности предприятий. Сегодняшний уровень компенсации является относительно низким по сравнению с частным сектором, и недостаточным для того, чтобы стимулировать опытных руководителей и привлекать квалифицированных специалистов⁵⁷. Компенсация, соответствующая рыночному уровню, является ключевым требованием для привлечения и удержания компетентных членов советов директоров, мотивирующим их на качественную работу.

114. Советы директоров ПГД в Кыргызской Республике по закону подлежат оценке показателей деятельности, но данный инструмент неэффективен. Советы директоров ПГД оцениваются в соответствии с требованиями Постановления об оценке советов директоров ПГД (2015 г.), предусматривающего три основные цели: (i) предоставить материальные стимулы для членов советов директоров ПГД; (ii) принять решения о переназначении членов советов директоров на новый срок или освободить от должности

⁵⁴ Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах» №64 от 27 марта 2003 г. (статьи 36, 62).

⁵⁵ Закон «О внутреннем аудите» №25 от 26 января 2009 г. (Статья 62 (1)).

⁵⁶ Кодекс корпоративного управления в Кыргызской Республике, утвержденный постановлением Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики от 18 декабря 2012 года № 36 (глава 3).

⁵⁷ В среднем член совета директоров ПГД получает 3 500 сомов до удержания налогов (примерно 500 долларов США).

по причине плохой работы; и (iii) разработать рекомендации по улучшению работы советов директоров ПГД. Однако, оценка советов директоров ПГД не является практическим инструментом для улучшения процессов назначения членов советов директоров или повышения профессионализма советов директоров ПГД.⁵⁸ Формально процесс делится на субъективную и объективную части, последнюю из которых ФУГИ проводит дважды в год, без участия самих советов директоров.

115. На практике лишь немногие советы директоров ПГД можно признать профессиональными и эффективными. По данным представителей ФУГИ, с которыми были проведены интервью в ходе подготовки данного отчета по методике ISOEF, большинство советов директоров не играют ключевой роли в управлении ПГД. Для этого им необходимо будет сменить акцент в своей работе и перестать быть органом, утверждающим решения «под копирку», и превратиться в профессиональный орган, действующий в лучших интересах ПГД, с достаточным опытом для определения бизнес-стратегий и эффективного надзора за действиями менеджмента. Во Вставке 5 приведены несколько примеров из передовой практики оптимизации состава советов директоров предприятий с государственным участием и улучшения процесса их назначения.

⁵⁸ До сегодняшнего дня примеры освобождения от должности или замены члена совета директоров предприятия с государственным участием по причине плохой работы отсутствовали.

Вставка 5. Реформы состава советов директоров предприятий с государственным участием и процессов назначения в странах ЕС

Хорватия: В августе 2015 года была утверждена новая процедура отбора членов наблюдательных советов, за чем последовали дальнейшие реформы процесса выдвижения членов правления. Положение предусматривает усиление квалификационных требований к кандидатам и создает равные условия для кандидатов из частного сектора и для действующих членов советов директоров.

Литва: Процесс профессионализации советов директоров предприятий с государственным участием был внесен в законодательство - утвержден организационный процесс выдвижения членов совета директоров, создана база данных потенциальных членов советов директоров, внедрена система оценки компетенций действующих советов директоров и непосредственного участия в работе советов директоров предприятий с государственным участием. Страна также утвердила новые правила осуществления прав собственников, включающие критерии выдвижения и назначения исполнительных директоров, а также критерии компетенций и независимости советов директоров предприятий с государственным участием.

Португалия: В 2015 году проведена реформа, предусматривающая делегирование процесса назначения советов директоров предприятий с государственным участием специально созданной независимой комиссии (CReSAP) - данный процесс способствует повышению прозрачности, непредвзятости, правильности и независимости процедуры поиска и отбора кандидатов.

Румыния: Правила корпоративного управления в предприятиях с государственным участием, утвержденные в ноябре 2011 года, направлены, помимо прочего, на обеспечение прозрачного и профессионального процесса отбора членов советов директоров и руководства путем: (i) внедрения в крупные компании независимого внешнего советника, отвечающего за процесс отбора; (ii) внедрение требований о независимости как минимум половины членов советов директоров, т.е. они не могут быть представителями правительства или государственными служащими. После утверждения состава совета директоров, он готовит и представляет административный план для утверждения общим собранием акционеров.

Швеция: В апреле 2009 года утверждено положение, направленное на совершенствование работы советов директоров предприятий с государственным участием и регулирование условий найма и вознаграждения руководящего состава предприятий с государственным участием.

Источник: «Государственные предприятия в ЕС: Вынесенные уроки и будущее в пост-кризисных условиях», Европейская комиссия (2016 г.)

4.5. Прозрачность и раскрытие информации

116. Требования к прозрачности и раскрытию информации для предприятий с государственным участием Кыргызской Республики определены в Законе «О бухгалтерском учете» (2002 г., с изменениями и дополнениями от 2013 г.) Согласно этому закону, АО должны представлять свою финансовую отчетность акционерам. Они обязаны представить годовую финансовую отчетность в течение 60 дней после окончания отчетного года, и обязаны опубликовать ее в течение 90 дней после окончания отчетного года, но не позднее 1 июня текущего года. Опубликованная годовая финансовая отчетность предприятий, относящихся к субъектам публичного интереса согласно Закону «О бухгалтерском учете», должна быть проаудирована, должна отвечать требованиям МСФО, и подлежит утверждению на годовом общем собрании акционеров. На ГП распространяются те же требования Закона «О бухгалтерском учете», однако, контроль за соблюдением законодательства не ведется, так как Госфиннадзор не регулирует ГП, а полномочия ФУГИ по обеспечению выполнения данных требований ограничены. Таким образом, практика предоставления отчетности и раскрытия информации ГП является неудовлетворительной.

117. Все публичные компании, включая ПГД, должны отчитываться и раскрывать важную финансовую и нефинансовую информацию, предусмотренную обновленным законодательством, однако, практика отчетности ГП внедряется со значительным отставанием. Помимо вышеуказанных требований законодательства, есть несколько утвержденных Правительством положений, определяющих требования, касающиеся финансовой отчетности⁵⁹. Одним из таких важных нововведений является Положение «О финансовой отчетности» №417, утвержденное в 2018 году, согласно которому все субъекты публичного интереса, включая ПГД, обязаны отчитываться и раскрывать важные нефинансовые сведения, такие как информация о корпоративном секретаре, существенные факторы риска, информация о ценных бумагах и сделки со связанными сторонами.

118. Также, согласно Статье 30 Закона «О рынке ценных бумаг», АО, являющиеся субъектами публичного интереса, должны осуществлять периодическое раскрытие информации в форме годового и ежеквартального отчетов. Субъекты публичного интереса - это компании, чьи ценные бумаги котируются на фондовой бирже; банки или другие финансовые и кредитные учреждения, лицензированные Национальным банком Кыргызской Республики; а также инвестиционные фонды, страховые компании и негосударственные пенсионные фонды. Их финансовая отчетность, включаемая в состав годового и квартального отчетов, должна быть составлена в соответствии с МСФО. Годовой отчет должен содержать годовую финансовую отчетность и аудиторский отчет.

⁵⁹ Постановление Правительства №666 от 24 октября 2011 г. «О представлении периодической финансово-экономической отчетности и мониторинге деятельности крупнейших отечественных предприятий», Постановление Правительства №281 от 12 июня 2018 г. «Об утверждении Порядка ведения кассовых операций хозяйствующими субъектами и бюджетными учреждениями в Кыргызской Республике» и т.д.

Сокращенные версии квартальных и годовых отчетов должны быть опубликованы не позднее, чем через 90 календарных дней после даты окончания отчетного периода.⁶⁰

119. Закон «О бухгалтерском учете» определяет МСФО и МСБ как единственно приемлемые стандарты финансовой отчетности для всех кыргызских компаний, включая предприятия с государственным участием. Согласно этому закону, единственным стандартом бухгалтерского учета и финансовой отчетности для субъектов публичного интереса, независимо от формы собственности, являются МСФО, публикуемые Фондом МСФО и Международным советом по стандартам бухгалтерского учета. Закон также требует применения МСФО либо МСБ для МСБ во всех предприятиях, кроме бюджетных организаций.

120. Однако, на практике большинство предприятий с государственным участием испытывают затруднения при подготовке своевременной и качественной финансовой отчетности, отвечающей требованиям МСФО. Отчеты ПГД часто являются неполными, не содержат ключевых заявлений или примечаний, которые традиционно являются неотъемлемой частью пакета документов финансовой отчетности; имеют неточности в трактовке технических вопросов, и готовятся с задержками, при которых теряют своевременность и актуальность. Даже в тех случаях, когда ПГД готовят такую финансовую отчетность, они редко ее публикуют, что отрицательно сказывается на уровне прозрачности и подотчетности этих предприятий. Также, как было сказано выше, НЭХ не выполняет требования стандартов МСФО, поскольку в нем не применяется практика консолидации информации о его дочерних предприятиях, и он направляет в ФУГИ отчеты, содержащие лишь ограниченную обобщенную финансовую информацию о входящих в структуру холдинга энергетических компаниях. В качестве положительного примера можно привести работу по поддержке внедрения МСФО в АО «Северэлектро», проведенную в рамках Проекта Всемирного банка по повышению подотчетности и надежности системы электроснабжения, позволившую предприятию наладить процесс подготовки полной и своевременной финансовой отчетности на основе МСФО, и пройти качественный внешний аудит. Данная практика могла бы быть применена и в других крупнейших ПГД, включая ОАО «Национальный энергохолдинг».

121. Качество внешнего аудита финансовой отчетности ПГД в Кыргызской Республике зачастую является низким. Контроль за качеством внешнего аудита в Кыргызской Республике еще не наложен. Следовательно, качество информации в проаудированной финансовой отчетности ПГД часто является ненадежным для принятия информированных экономических решений. Необходимы меры по модернизации и совершенствованию функций внешнего аудита, что, в свою очередь, может положительным образом сказаться на качестве аудита, а значит, и качестве и достоверности финансовой отчетности предприятий с государственным участием. С целью решения этой проблемы Госфиннадзор

⁶⁰ Годовой отчет представляется в уполномоченный государственный орган по регулированию рынка ценных бумаг (Госфиннадзор) не позднее 35 календарных дней после окончания отчетного периода. Кроме того, годовой отчет подлежит утверждению общим собранием акционеров перед его представлением.

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202677/40?cl=ru-ru>

в настоящее время разрабатывает новую редакцию закона «Об аудите», приведенную в соответствие с передовой международной практикой.

122. Внутренний аудит не является обязательным требованием для ПГД, имеющих правовую форму АО, и не является независимым в случае с ГП. Закон Кыргызской Республики «О внутреннем аудите» (2009) требует, чтобы в ГП была создана функция внутреннего аудита. Службы внутреннего аудита отчитываются перед генеральным директором ГП⁶¹, что делает ее полностью зависимой от руководства и снижает ее независимость. Закон «Об акционерных обществах» не содержит положений, посвященных функциям внутреннего аудита в АО. Кодекс корпоративного управления, применение которого является добровольным⁶², содержит нормы о необходимости создания функций внутреннего аудита в компаниях, но не приводит практических рекомендаций, и его соблюдение, опять же, не является обязательным.

123. Сводная отчетность по всему портфелю предприятий с государственным участием Кыргызской Республики отсутствует. Общепризнанным фактом является то, что регулярная, открытая (через сеть интернет) публикация сводной отчетности способствует повышению финансовой прозрачности. Несмотря на это, сводная отчетность по всем предприятиям с государственным участием в Кыргызской Республике отсутствует, что ограничивает доступ общественности к ключевым сведениям о портфеле предприятий с государственным участием, таких как общая стоимость портфеля предприятий, а также политика собственности относительно предприятий с государственным участием. Во Вставке 6 приведены примеры передовой практики сводной отчетности о портфеле предприятий с государственным участием.

⁶¹ Закон «О внутреннем аудите» №25 от 26 января 2009 г. (Статьи 13, 14, 15).

⁶² Кодекс корпоративного управления в Кыргызской Республике, утвержденный постановлением Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики от 18 декабря 2012 года № 36 (глава 6).

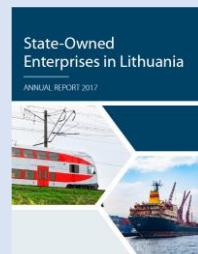
Вставка 6. Передовая практика составления сводной отчетности по предприятиям с государственным участием

В нескольких европейских странах были внедрены надежные и информативные процессы отчетности о портфеле предприятий с государственным участием. В качестве примеров передовой международной практики надзора за предприятиями с государственным участием и раскрытия информации о них часто приводятся такие страны, как Литва, Норвегия и Швеция. Эти страны предоставляют расширенную информацию о сводном портфеле предприятий с государственным участием, сведения по отдельным предприятиям, а также публикуют отчеты об издержках реализации государственной политики, порученной предприятиям с государственным участием, и о соответствующей компенсации, предоставляемой им за это из государственного бюджета. Они публикуют полный перечень предприятий с государственным участием, с указанием суммы субсидий и ассигнований, предоставленных им в течение отчетного года. Нидерланды публикуют интерактивный годовой отчет о портфеле предприятий с государственным участием и отдельных предприятиях, позволяющий пользователям проводить различные виды анализа портфеля.

Литва:

Годовой отчет: https://vkc.sipa.lt/wp-content/uploads/2018/09/SOE_Report_2018_EN_WEB.pdf

Периодические отчеты: <https://vkc.sipa.lt/apie-imones/vvi-portfelio-informacija/>



Норвегия

Годовые отчеты: <https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/statens-eierberetning-2016/the-state-ownership-report/id2395364/>

124. ФУГИ применяет программное обеспечение собственной разработки, в которое ПГД и ГП вводят необходимую финансовую информацию; в настоящее время ведется работа по обновлению этого программного обеспечения. Данная информация затем проверяется ФУГИ путем сравнения с бумажными версиями финансовых отчетов, предоставленных предприятиями с государственным участием. Этот процесс является медленным и неэффективным. В настоящее время ФУГИ ведет работу по разработке нового информационного портала, на котором будет публиковаться сводная информация об

акционерных обществах - ПГД. Помимо индивидуальной и сводной финансовой информации, портал должен будет интегрировать расчеты КПЭ для периодической оценки финансовой надежности и операционной эффективности ПГД.

4.6. Государственные закупки и предприятия с государственным участием

125. Государственные закупки являются важным компонентом институциональной системы функционирования предприятий с государственным участием, и играют важнейшую роль с точки зрения финансовой подотчетности и прозрачности предприятий с государственным участием. В разных странах на предприятия с государственным участием распространяются разные правила относительно применения норм о государственных закупках. К примеру, в некоторых странах предприятия, полностью принадлежащие государству или в которых государство имеет мажоритарную долю, подчиняются тем же правилам государственных закупок, что и государственные органы (например, центральные и региональные органы власти). В ряде других стран правила закупок для предприятий с государственным участием выведены в отдельную категорию, и таким образом, регулируются отдельным законодательством.

126. В Кыргызской Республике действует единая система закупок для всех организаций государственного сектора, включая предприятия с государственным участием, установленная Законом «О государственных закупках» (ЗГЗ, 2015). Законодательная и нормативная база Кыргызской Республики в целом является полноценной и предусматривает по умолчанию применение процедуры конкурсных торгов. В ЗГЗ описаны различные методы закупки и условия их применения, и закон в целом соответствует рекомендованной международной практике, включая Типовой закон о закупках, разработанный Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), рекомендованный для применения при закупке товаров, работ, услуг и консультационных услуг. Все государственные закупки в Кыргызской Республике с 2015 года осуществляются в электронной форме. В частности, в ЗГЗ предусмотрено следующее:

- Создание Независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб и протестов (независимая межведомственная комиссия);
- Разрешение опротестовывать процессы планирования закупок или метода закупки и присуждения контрактов;
- Введение требования по обязательной публикация намерения использовать метод прямого заключения договора;
- Введение современных методов закупок, таких как рамочные соглашения и электронный аукцион на понижение цены;
- Введение требования по обязательной разработке и применению стандартной тендерной документации;
- Запрещение разделения требований с целью избежания применения конкурсных процедур;
- Введение требования по разработке четких критериев по снятию конкурсанта с тендерного отбора;

- Введение пункта о борьбе со взяточничеством, нарушение требований которого является одним из критериев включения в базу данных ненадежных поставщиков, и запрещение проведения закупок, не включенных в план закупок.

127. Требования ЗГЗ распространяется на все предприятия с государственным участием, в которых государству принадлежит доля от 50% и более, при этом законом предусмотрено создание гибкой платформы, способствующей организации их процесса. ЗГЗ обеспечивает подходящую электронную платформу закупок для кыргызских предприятий с государственным участием, которая стимулирует конкуренцию и дает доступ к закупкам всем заинтересованным поставщикам, тем самым укрепляя прозрачность и подотчетность процесса закупки. ЗГЗ предусматривает достаточную гибкость для предприятий с государственным участием, учитывая специфику их деятельности и модели управления, особенно в том, что касается возможности применения более высоких минимальных пороговых значений для разных методов закупки. Недавно в ЗГЗ были внесены дополнения, повышающую гибкость в установлении специальных сроков осуществления закупок для предприятий с государственным участием.

128. Информация обо всех возможностях для участия в государственных закупках публикуется на веб-портале. Портал предоставляет детальную информацию для того, чтобы лучше информировать поставщиков о конкурсных мероприятиях. Не имеется ограничений на участие иностранных поставщиков, хотя стоит отметить, что большинство контрактов присуждаются кыргызским компаниям.

129. ЗГЗ также предусматривает создание Независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб и протестов. Независимая межведомственная комиссия состоит из представителей министерств, государственных комитетов, ведомств и общественности, а также сертифицированных специалистов в области государственных закупок. Секретариатом независимой межведомственной комиссии выступает уполномоченный государственный орган по государственным закупкам. Независимая межведомственная комиссия рассматривает жалобы в электронном формате.

130. Для целей данного отчета, была проведена оценка фактически применяемой практики закупок в Кыргызской Республике на основании данных, предоставленных уполномоченным государственным органом по государственным закупкам при Министерстве финансов. Данные уполномоченного органа охватывали период с 2017 по 2019 годы и касались шести выбранных ПГД.⁶³ Данные оценки охватили 18 284 закупочных контрактов на общую сумму в 390 миллионов долларов США (см. табл. 11).

⁶³ 2 крупные компании: (ОАО «Международный аэропорт Манас» (все подразделения) и ОАО «Электрические станции» (все подразделения); 2 компании среднего размера: (ЗАО «Альфа Телеком» и ОАО «РСК-Банк»); и 2 небольшие компании: (ОАО «Государственная страховая компания» и ОАО ТНК «Дастан»).

**Таблица 11: Данные по закупочным контрактам по шести выбранным ПГД
(2017-2019 гг., в долларах США)**

Закупающая организация (ПГД)	2017	2018	2019	Всего
ОАО «Государственная страховая компания»	\$ 101 243	\$ 42 900	\$ 67 530	\$ 211 673
ОАО ТНК «Дастан»		\$ 55 778	\$381 576	\$437 354
ОАО «РСК БАНК»	\$ 3 628 364	\$5 842 619	\$4 094 617	\$13 565 600
ЗАО «Альфа телеком»	\$ 17 652 661	\$7 460 547	\$43 519 266	\$68 632 474
ОАО «Международный аэропорт Манас»	\$ 30 330 661	\$23 851 591	\$30 884 289	\$85 066 541
ОАО «Электрические станции»	\$ 68 165 356	\$83 731 813	\$70 241 584	\$222 138 754
Всего	\$ 119 878 285	\$120 985 249	\$149 188 862	\$390 052 396

Источник: Департамент государственных закупок, Министерство финансов

131. Оценка информации по выборке данных ПГД показала следующие обнадеживающие результаты:

- За время с момента публикации приглашения на конкурс до даты заключения контракта выставлена оценка «хорошо». Время, выделяемое на подготовку предложений, достаточно для обеспечения успешного результата закупки.
- За время с момента вскрытия предложений до подписания контракта выставлена оценка «удовлетворительно».
- Уровень конкуренции оценен как «достаточный». Дополнительно рекомендовано публиковать объявления о тендерах, проводимых в один этап, на популярных веб-сайтах, посвященных бизнесу, чтобы привлекать иностранных поставщиков.
- Все сведения о закупках безопасным образом хранятся на веб-портале государственных закупок и доступны всем заинтересованным сторонам.

132. Среднее время, затрачиваемое на закупку товаров, работ и услуг по открытой конкурсной процедуре, составляет от 43 до 55 дней. Это демонстрирует, что процесс в целом является эффективным, частично благодаря обязательному использованию механизма электронной закупки через веб-портал государственных закупок.

133. В целом законодательная и нормативная база страны обеспечивает комплексную систему контроля за государственными закупками, распространяющуюся и на предприятия с государственным участием. Правительство создает все большие возможности для участия общественности в процессах принятия решений и мониторинга за исполнением бюджета, включая контракты, заключаемые через систему государственных закупок. Гражданское общество имеет возможность мониторинга системы государственных закупок и предоставления комментариев к предлагаемым законопроектам. Министерство финансов / Департамент государственных закупок ведут перечень неблагонадежных компаний и физических лиц, представлявших заведомо ложную информацию в ходе закупочных процедур в прошлом, либо отказавшихся подписать присужденный контракт, либо неудовлетворительно выполнивших

подписанные контракты. Дополнительные сведения о проведенном анализе приведены в Приложении 3.

134. Единая система государственных закупок Кыргызской Республики является выгодной для предприятий с государственным участием. Действующая система способствует усилению конкуренции и облегчает доступ всех заинтересованных поставщиков к возможностям для участия в закупках, повышая прозрачность и подотчетность процесса закупки.

5. План действий по реформированию предприятий с государственным участием

135. Признавая приверженность Правительства Кыргызской Республики к реформированию предприятий с государственным участием и опираясь на результаты, достигнутый за последние годы, по итогам применением методики iSOEF, выработаны рекомендации по дальнейшему совершенствованию управления предприятиями с государственным участием, улучшению их показателей и одновременному снижению фискальных затрат и рисков. Учитывая, что реформы предприятий с государственным участием представляют собой многоуровневую работу, требующую применения комплексного и интегрированного подхода, данная оценка по методике iSOEF делает акцент на четырех критически важных и взаимосвязанных аспектах реформ: (i) разработка политики собственности предприятий с государственным участием; (ii) систематизация взаимоотношения предприятий с государственным участием с бюджетом; (iii) повышение прозрачности предприятий с государственным участием; и (iv) усиление корпоративного управления. Основные рекомендации по этим четырем критически важным направлениям реформ приведены ниже, а Таблица 12 приводит их детализацию в порядке приоритетности.

Рекомендованные ключевые реформы предприятий с государственным участием

136. **Формулирование единой и комплексной политики собственности предприятиями с государственным участием.** Опираясь на положительную динамику и изменения, направленные на обеспечение более централизованной функции собственника и надзора за предприятиями с государственным участием, внедренных с 2012 года, Правительство должно сформулировать единую и комплексную политику собственности предприятий с государственным участием. В данной политике должны быть определены основные стратегические отрасли, идентифицированы крупнейшие предприятия, на которые возложены важные задачи государственной политики, внесены механизмы по устранению сбоев в функционировании конкурентной среды, а также определены механизмы подотчетности, привязанные к результатам деятельности предприятий. Должны быть ясно определены соответствующие роли и функции государства, организаций-собственников (ФУГИ, НЭХ), советов директоров и руководства ПГД, а также независимых регуляторов - это формальное разделение полномочий поможет избежать частого дублирования ролей и обязанностей между ФУГИ и отраслевыми министерствами.

137. **Систематизация фискальных отношений ПГД энергетической отрасли с бюджетом с целью правильного расчета и предоставления компенсаций за осуществляемые ими квази-фискальные мероприятия и облегчения долгового бремени.** Предприятия с государственным участием в Кыргызской Республике осуществляют ряд важных общественных обязательств по предоставлению государственных услуг по цене ниже себестоимости, особенно в секторе распределения энергоносителей. Эти обязательства субсидируются лишь частично - напрямую или косвенно - из средств государственного бюджета. Эти ПГД не могут быть финансово состоятельными, если они не будут получать должную компенсацию в виде дополнительных бюджетных ассигнований в размере,

эквивалентном фактическим издержкам выполняемых обязательств по оказанию государственных услуг. Кроме того, необходимо принять соответствующие политические решения, направленные на облегчение высокой долговой нагрузки ПГД энергетической отрасли и выход из постоянной процедуры рефинансирования долга таких ПГД Правительством.

138. Рассмотрение возможности проведения комплексной тарифной реформы, направленной на достижение окупаемости затрат ПГД и сокращение квази-фискального дефицита, генерируемого энергетическим сектором. Повышение тарифов является важным обязательным условием обеспечения окупаемости издержек энергетического сектора и привлечения частного капитала. Финансовое положение крупнейших энергетических компаний страны требует срочного улучшения и значительных вливаний капитала, в том числе за счет привлечения частного капитала. Учитывая политическую чувствительность вопроса о повышении тарифов для кыргызского общества, очевидно, что внедрение данной реформы столкнется с затруднениями. Должны быть обеспечены все необходимые меры для создания надлежащей системы социальной защиты и поддержки малоимущего населения. Однако, повышение тарифов необходимо для того, чтобы остановить истощение ресурсов энергетических компаний и рост бюджетных субсидий, а также создать условия для со-финансирования проектов частным сектором в среднесрочной перспективе. Для достижения финансовой состоятельности отрасли доходы должны полностью покрывать все операционные затраты, процентные расходы и амортизацию. Это обеспечило бы конкурентную рентабельность капитала, позволив привлечь в отрасль частных инвесторов и мобилизовать средства, необходимые для осуществления капитальных инвестиций за счет долгового и акционерного капитала.

139. Повышение прозрачности предприятий с государственным участием путем обеспечения выполнения требований законодательства и усиления действующих требований к отчетности и публикации информации. Все предприятия с государственным участием должны применять комплексные стандарты бухгалтерского учета, основанные на принципах бухгалтерского учета (МСФО или МСФО для малого и среднего бизнеса), как того требует законодательство. При необходимости нужно обратиться к донорским организациям за оказанием поддержки в реализации данных требований на уровне отдельных предприятий. ФУГИ должен наладить составление периодических сводных отчетов по портфелю предприятий с государственным участием и их публикацию как минимум раз в год на официальном веб-сайте. В этих отчетах должны отражаться основные тенденции в показателях предприятий с государственным участием, а также направления государственной политики и детальные сведения о проводимых реформах. Нужно обеспечить выполнение требования о регулярной публикации годовых отчетов ПГД вместе с прошедшей аудит финансовой отчетностью и нефинансовой информации. Контроль за финансовой отчетностью должен быть усилен путем внедрения требования о регулярном проведении независимого аудита, проводимого фирмами с положительной репутацией.

140. Приведение требований к финансовой отчетности и аудиту стратегических и крупнейших ГП в соответствие с требованиями, предъявляемыми к ПГД и частным акционерным обществам. В энергетической отрасли рекомендуется, чтобы 9 дочерних компаний, входящих в структуру НЭХ, представляли прошедшую аудит финансовую отчетность напрямую в ФУГИ до тех пор, пока в самом НЭХ не будет налажена полная консолидация бухгалтерского учета.

141. Повышение профессионализма и независимости советов директоров ПГД. Очень важно, чтобы ПГД улучшали степень соблюдения требований Закона «Об акционерных обществах» (с поправками, внесенными в 2017 году) и, в частности, требование закона о том, чтобы как минимум одну треть членов совета директоров составляли независимые члены. Одним из способов улучшения практики корпоративного управления является постепенное усиление контроля за соблюдением требований Кодекса корпоративного управления, для чего его нужно сделать обязательным в первую очередь на предприятиях стратегического значения и крупнейших ПГД. Необходимо внедрить прозрачную и комплексную систему подбора членов советов директоров ПГД, с привлечением независимых участников к процессу отбора, также создать резерв потенциальных кандидатов в советы директоров. Рекомендуется рассмотреть опыт привлечения независимых директоров из других стран, которые могут усилить совокупные профессиональные качества членов советов директоров и сократить степень нежелательного политического влияния на ПГД. Советы директоров ПГД должны быть наделены всеми необходимыми полномочиями для должного осуществления своих функций по стратегическому надзору за ПГД и контролю за действиями руководства предприятий, при необходимости, принять дополнительные законодательные акты, обеспечивающие этот фундаментальный принцип корпоративного управления. Необходимо учредить комитеты на уровне советов директоров, помогающие им принимать информированные извешенные решения по ключевым вопросам, таким как аудит, управление рисками и вознаграждения. Для потенциальных кандидатов и существующих членов совета директоров ПГД должны быть внедрены соответствующие программы обучения, обмен опытом, вводно-ориентировочные программы и возможности постоянного обучения.

Другие важные направления реформ

- Корпоратизация наиболее стратегически важных и крупнейших ГП путем их преобразования в акционерные общества.
- Привязка ключевых показателей эффективности деятельности (как финансовых, так и нефинансовых) и соответствующих целевых значений к стратегии и задачам предприятий с государственным участием для четкого измерения и оценки результатов. Четкая привязка стимулов и размера вознаграждения руководства к результатам деятельности и достижению КПЭ предприятиями с государственным участием.
- Проведение детального анализа операционных затрат предприятий с государственным участием с последующим мониторингом достижения финансовых КПЭ.

- Оценка и создание фискального пространства в государственном бюджете для компенсации фискальных рисков, вызванных неспособностью предприятий с государственным участием исполнять свои чрезмерные долговые обязательства.
- Разработка стратегии по привлечению частных инвесторов к работе с предприятиями с государственным участием. Создание системы ранжирования и отбора проектов имеющих высокий приоритет для Правительства, с применением разнообразных инструментов: ГЧП, концессий, контрактов на доверительное управление частным оператором, вхождение частных инвесторов в акционерный капитал ПГД в качестве миноритарных акционеров и т.д.
- Работа над достижением политического и технического консенсуса по вопросу о необходимости дальнейшего привлечения частных инвестиций в ключевые отрасли экономики путем коммуникации Правительства и распространения информации через семинары, конференции и т.д.

Таблица 12: Матрица плана действий

Направление реформ	Рекомендация	Приоритетность
ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ		
Корпоративное управление в предприятиях с государственным участием: Функции собственности и надзора	<ul style="list-style-type: none"> • Формулирование единой и комплексной политики собственности предприятиями с государственным участием <ul style="list-style-type: none"> - Определение основных стратегических секторов. - Идентификация крупных предприятий, на которые возложена реализация задач государственной политики, разработка механизмов по устранению сбоев в функционировании конкурентной среды. - Стимулирование механизмов подотчетности Правительства, с привязкой к показателям деятельности предприятий с государственным участием. - Четкое определение ролей государства, организаций-собственников (ФУГИ, ОАО “Национальный энергохолдинг”), советов директоров и руководства ПГД, а также независимых регуляторов, с целью сокращения случаев дублирования функций и обязанностей между ФУГИ и отраслевыми министерствами. 	Краткосрочная
Фискальное воздействие предприятий с государственным участием	<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрение возможности проведения комплексной тарифной реформы, направленной на достижение окупаемости затрат ПГД и сокращение квазифискального дефицита, генерируемого энергетическим сектором. 	Краткосрочная
Корпоративное управление в предприятиях с государственным участием: Прозрачность и раскрытие информации	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение прозрачности предприятий с государственным участием путем обеспечения выполнения требований законодательства и усиления действующих требований к отчетности и публикации информации. <ul style="list-style-type: none"> - Требование об использовании комплексных и единых стандартов бухгалтерского учета (МСФО или МСФО для МСБ) должно выполняться всеми предприятиями с государственным участием согласно требованиям законодательства. - Обеспечение выполнения требования о регулярной публикации прошедших аудит годовых отчетов ПГД. - Контроль за качеством финансовой отчетности должен быть усилен путем внедрения требования о регулярном проведении независимого аудита, проводимого фирмами с положительной репутацией. 	Краткосрочная

	<ul style="list-style-type: none"> - Необходимость представления прошедшей аудит финансовой отчетности от 9 дочерних ПГД, входящих в НЭХ, напрямую в ФУГИ до тех пор, пока в самом НЭХ не будет налажена полная консолидация бухгалтерского учета. 	
Фискальное влияние предприятий с государственным участием	<ul style="list-style-type: none"> • Систематизация фискальных отношений ПГД энергетической отрасли с бюджетом с целью правильного расчета и предоставления компенсаций за осуществляемые ими квази-фискальные мероприятия и облегчения долгового бремени <ul style="list-style-type: none"> - Предоставление ПГД в энергетическом секторе адекватной компенсации - через прямые бюджетные трансферты - фактической стоимости выполняемых ими обязательств государства по оказанию государственных услуг. - Снижение высокой долговой нагрузки ПГД энергетической отрасли для выхода из постоянного цикла рефинансирования долга таких ПГД Правительством. - Оценка и создание фискального пространства в государственном бюджете для компенсации потенциальных фискальных рисков, вызванных неспособностью ПГД исполнять свои чрезмерные долговые обязательства. - Расширение охвата отчета о фискальных рисках путем включения информации о фискальных рисках, налагаемых ПГД и добавления ее в пояснительную записку к годовому государственному бюджету. 	Среднесрочная
Корпоративное управление в предприятиях с государственным участием: Прозрачность и раскрытие информации	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение прозрачности предприятий с государственным участием путем обеспечения выполнения требований законодательства и усиления действующих требований к отчетности и публикации информации. <ul style="list-style-type: none"> - Введение требования к ФУГИ по составлению и публикации на ежегодной основе периодической сводной отчетности по всему портфелю предприятий с государственным участием (на официальном веб-сайте), с выделением основных тенденций в показателях деятельности, а также описанием отраслевой политики Правительства и осуществляемых реформ, связанных с предприятиями с государственным участием. - Идентификация группы наиболее значимых ГП и приведение требований к их финансовой отчетности и аудиту в соответствие с требованиями, распространяющимися на ПГД и частные АО. 	Среднесрочная

<p>Корпоративное управление в предприятиях с государственным участием: Практика и процедуры советов директоров</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение профессионализма и независимости советов директоров ПГД. <ul style="list-style-type: none"> - Соблюдение требований Закона «Об акционерных обществах» (с поправками, внесенными в 2017 г.) относительно норм о представительстве независимых членов советов директоров на уровне минимум одной трети состава. - Постепенный переход к обязательному применению Кодекса корпоративного управления (2012 г.) в первую очередь для предприятий стратегического значения и крупнейших ПГД. - Создание прозрачной и комплексной системы подбора членов советов директоров ПГД с целью привлечения независимых участников к процессу отбора и создания резерва потенциальных кандидатов в советы директоров. - Наделение советов директоров ПГД всеми необходимыми полномочиями для должного осуществления своих функций по стратегическому надзору и контролю за действиями руководителей предприятий - при необходимости, принять дополнительные законодательные акты, обеспечивающие этот фундаментальный принцип корпоративного управления. - Создание комитетов на уровне советов директоров с целью принятия информированных и взвешенных решений по ключевым вопросам, таким как аудит, управление рисками и вознаграждения. - Внедрить программы обучения, обмена опытом и постоянного повышения квалификации для потенциальных кандидатов и действующих членов советов директоров ПГД. 	<p>Среднесрочная</p>
---	---	----------------------

Направление реформ	Рекомендация	Приоритетность
ДРУГИЕ ВАЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ		
Корпоративное управление в предприятиях с государственным участием: Корпоратизация ГП	<ul style="list-style-type: none"> - Корпоратизация наиболее стратегически важных и крупнейших ГП путем их преобразования в акционерные общества. 	Краткосрочная и среднесрочная
Финансовый надзор за предприятиями с государственным участием	<ul style="list-style-type: none"> - Проведение анализа операционных затрат предприятий с государственным участием с последующим мониторингом достижения финансовых КПЭ. 	Краткосрочная и среднесрочная
Корпоративное управление в предприятиях с государственным участием: Мониторинг показателей деятельности	<ul style="list-style-type: none"> - Привязка КПЭ (как финансовых, так и нефинансовых) и соответствующих целевых значений к стратегии и задачам предприятий с государственным участием для четкого измерения и оценки результатов. - Привязка стимулов и размера вознаграждения руководства к результатам деятельности и достижению КПЭ предприятиями с государственным участием. 	Среднесрочная
Привлечение частного сектора в отрасли, где преобладают предприятия с государственным участием	<ul style="list-style-type: none"> - Разработка стратегии по привлечению частных инвесторов к работе с предприятиями с государственным участием. Создание системы ранжирования и отбора проектов имеющих высокий приоритет для Правительства, с применением разнообразных инструментов: ГЧП, концессий, контрактов на доверительное управление частным оператором, участие в акционерном капитале в качестве миноритарных акционеров и т.д. - Работа над достижением Развитие политического и технического консенсуса по вопросу о необходимости привлечения частных инвестиций в ключевые отрасли экономики путем коммуникации Правительства и распространения информации через семинары, конференции и т.д. 	Среднесрочная

Приложение 1: Максимальное финансирование развития и привлечение частного капитала

Законодательная база

Кыргызская Республика демонстрирует определенный прогресс по налаживанию эффективного взаимодействия между государством и частным сектором. Для того, чтобы упростить процедуры и сократить сроки подготовки проектов ГЧП, в 2019 году был принят Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве» в новой редакции. Новое законодательство оптимизирует процесс утверждения проектов ГЧП уполномоченным государственным органом, а полномочия уполномоченного государственного органа по утверждению проектов ГЧП заменены обязательством государственного партнера уведомлять уполномоченный государственный орган о подготовке проекта ГЧП. В частности, полномочия государственного органа по управлению финансовыми рисками утверждать тендерные документы были заменены на полномочия согласования тендерной документации только в тех случаях, если проект ГЧП получает финансирование из государственного бюджета.

Для стимулирования сотрудничества с частными инвесторами в 2019 году Правительством создан «Центр государственно-частного партнерства» (Центр ГЧП). Центр ГЧП будет оказывать поддержку и ускорять разработку инфраструктурных проектов национального и муниципального значения, и повышать качество услуг по развитию государственной и муниципальной инфраструктуры путем применения различных инструментов ГЧП. Основная задача Центра ГЧП, созданного при Министерстве экономики, заключается в квалифицированной подготовке, организации и поддержке проектов ГЧП, а также оказании содействия министерствам, ведомствам и муниципальным властям в вопросах усовершенствования инструментов ГЧП.

Настоящее сотрудничество с частным сектором

В Кыргызской Республике в настоящее время реализуется 23 проекта ГЧП общей стоимостью около 300 млн. долларов США. В числе основных отраслей - транспорт, здравоохранение, образование и туризм - см. табл. А1. Кроме того, с целью расширения доступа к высококачественной школьной инфраструктуре Министерство образования Кыргызской Республики инициировало новый проект ГЧП по строительству 20 школ в городах Бишкек и Ош. Целью проекта является привлечение частных инвесторов в процессы проектирования, финансирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания школ. Новые проекты будут финансироваться из средств Фонда финансирования подготовки проектов ГЧП, выделившего 1,3 млн. долларов США на разработку технико-экономических обоснований для 8 проектов общей стоимостью свыше 79 млн. долларов США.

Таблица А1: Действующие проекты ГЧП в Кыргызской Республике, 2019 г.

Сектор	Число действующих ГЧП
Транспорт	6
Здравоохранение	5
Образование	5
Спорт и туризм	4
Логистика, отели и культура (по одному в каждом секторе)	3

Источник: Министерство экономики.

После утверждения нового законодательства о ГЧП, Правительство приступило к подготовке трех новых проектов ГЧП. Эти проекты будут организованы в сферах здравоохранения, общественного транспорта и культурного развития:

- «Службы гемодиализа в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад» на общую сумму в 10 миллионов евро. Центры уже открыты и функционируют в городах Джалал-Абад и Бишкеке, и продолжается подготовительная работа в г.Оше.
- «Электронные билеты в общественном транспорте», направленный на внедрение единой системы электронных билетов на общественный транспорт в Бишкеке. Стоимость проекта составляет 2 млн. долларов США; и
- «Реконструкция кинотеатра «Кызыл Кыргызстан» в г.Бишкеке, общей стоимостью 30 млн. долларов США.

[Основы успешного взаимодействия между государственным и частным сектором](#)

Любое сотрудничество между частными инвесторами и государственным сектором, включая ПГД, должно осуществляться на рыночных условиях, прозрачным образом и в соответствии с законодательством и общественными интересами.⁶⁴ Услуги инфраструктуры общего пользования предоставляются разными видами предприятий, от традиционных государственных организаций, ПГД, работающих на рыночных условиях, до частично или полностью частных коммунальных компаний. Инфраструктурные услуги часто предоставляются в условиях ограниченной конкуренции, что дает поставщикам определенные рыночные преференции и вызывает обеспокоенность касательно защиты общественных интересов. Тот факт, что инфраструктурные операторы принадлежат государству, приводит к тому, что нарушается нейтральность отношений и создаются предпосылки для несоответствия коммерческим принципам. Поскольку инвестиции в инфраструктуру являются масштабными и немобильными, создание благоприятных условий для таких инвестиций имеет решающее значение для привлечения частного капитала, включая широкий спектр законодательных актов и административных правил, регулирующих отношения с частными инвесторами.

⁶⁴ Принципы ОЭСР для участия частного сектора в финансировании инфраструктуры, Рекомендации ОЭСР по управлению проектами ГЧП, Диагностика ГЧП, проведенная Всемирным банком, Руководство ОЭСР по управлению предприятиями с государственным участием.

Преимущества участия частного сектора усиливаются действиями по развитию конкурентной среды, даже в пределах регуляторных ограничений, накладываемых естественными монополиями в некоторых инфраструктурных секторах. В случаях, когда частные и государственные инфраструктурные компании конкурируют, должны приниматься конкретные меры по поддержанию равных условий для всех, в том числе в вопросах управления предприятиями с государственным участием, обеспечения прозрачности их обязательств по оказанию государственных услуг, а также в вопросах прямой и косвенной поддержки со стороны государства.

Предприятия с государственным участием могут стать хорошим проводником для расширения участия частного сектора. При том, что сохранение предприятий с государственным участием может быть необходимым для страхования в случае сбоя рыночных механизмов в определенных секторах в определенные периоды моменты, нет сомнений в том, что поэтапное увеличение доли частного сектора в предоставлении услуг было чрезвычайно успешным в разных странах мира с точки зрения повышения соотношения цены и качества услуг для граждан. Участие частного сектора может осуществляться различными способами: с одной стороны, это может быть полная приватизация, когда государство не играет никакой роли в определенной отрасли, или же частное владение активами со строгим регулированием (например, коммунальные услуги), вплоть до различных вариантов концессии (оплата со стороны пользователя) и механизмов ГЧП (оплата Правительством), и концессий на обслуживание, когда актив остается в руках государства, но его эксплуатацию осуществляет частный подрядчик, и традиционных контрактов на осуществление государственных услуг, когда частный сектор отвечает за строительство актива, который по завершении переходит в собственность государственного сектора, который берет на себя эксплуатацию. Предприятия с государственным участием могут играть различные роли в рамках этих моделей в зависимости от вида создаваемой государственной услуги и приоритетов развития страны.

При изучении вопроса о готовности предприятий с государственным участием к сотрудничеству с частными инвесторами в том или ином секторе, возникает целый ряд вопросов. Они включают следующее:

- Есть основание считать, что участие частного сектора может помочь повысить эффективность сектора.
- Действующие механизмы корпоративного управления в ПГД внедрены и функционируют прозрачно, отчетность о показателях деятельности формализирована, и расчет стоимости обязательств по оказанию государственных услуг проведен и согласован.
- Недостаточный уровень предложения или сбой рыночных механизмов, которые перекрывало предприятие с государственным участием, устранено или поддается управлению.
- Предприятие с государственным участием работает на конкурентных основах.
- Есть основания считать, что частная компания-партнер сможет получить соразмерный доход относительно принимаемых рисков.

Существующие проблемы, связанные с управлением ПГД, препятствующие сотрудничеству с частным сектором

Как отмечается в отчете, Кыргызская Республика отстает в вопросах реализации важных реформ, направленных на повышение прозрачности ПГД и улучшение корпоративного управления. Кроме того, предпринимались многочисленные попытки ограничить положения Закона о государственных закупках относительно предприятий с государственным участием, что отрицательно скажется на существующих прозрачных правилах закупок. Данные реформы критически важны для создания благоприятной эффективной среды сотрудничества между государственным и частным секторами. После реализации, реформы корпоративного управления и финансовой прозрачности создадут и будут поддерживать операционную среду, способствующую эффективному сотрудничеству государства и частного сектора, с честным и прозрачным распределением затрат и выгод.

Правительство Кыргызской Республики идентифицировало ряд возможностей для сотрудничества с частным сектором, большинство из которых могут быть реализованы после принятия политических решений и реализации необходимых улучшений в процессах управления. К примеру, Министерство экономики определило несколько крупных предприятий с государственным участием, которые являются кандидатами на расширение участия частного сектора в предоставлении инфраструктурных услуг:

- **Воздушные перевозки:** Компания «Эйр Кыргызстан» выставлялась на приватизацию несколько раз, но сделка не состоялась по причине отсутствия интереса со стороны инвесторов. В настоящее время авиакомпания находится в бедственном финансовом положении.
- **Энергетический сектор:** Правительство рассматривает различные варианты сотрудничества с частным сектором, но приватизация в их число не входит. Потребности энергетического сектора Кыргызской Республики в финансировании превышают возможность Правительства их финансировать. Как описывалось ранее в отчете, энергетический сектор чрезмерно залогирован и нуждается в новых средствах для поддержания имеющейся инфраструктуры в рабочем состоянии, а также в новых инвестициях для удовлетворения растущей потребности в электрической энергии.
- **Железные дороги и аэропорты:** Эти стандартные сектора для сотрудничества государства и частного сектора, еще не были предложены заинтересованным инвесторам, включая МФИ, несмотря на острую потребность в модернизации имеющихся объектов в Бишкеке и по всей территории страны.
- **Другие сектора:** Инфраструктура водоснабжения может быть одним из вариантов для сотрудничества государства и частного сектора; однако, права владения и эксплуатации закреплены за муниципалитетами, что делает централизованные подходы и принятие решений затруднительными. Дороги также являются

собственностью государства и имеют потенциал для возможности открытия в будущем платных дорог, при условии создания ясных механизмов сотрудничества с инвесторами из частного сектора.

Правительство Кыргызской Республики не завершило работу над стратегией по работе и привлечению частных инвесторов. Инвестиционная стратегия на 2021-2025 годы еще не принята. Это ведет к тому, что приоритеты Правительства являются неясными, и рыночный интерес со стороны частных инвесторов является низким. Правительство должно тщательно оценить, какую роль должны играть государственный и частный сектора в вопросе оказания государственных услуг в свете стратегических направлений развития страны и с учетом национального контекста. Для этого Правительству необходимо определить роль государства как собственника в различных секторах, обеспечив баланс общественных интересов, долгосрочных стратегических приоритетов страны, эффективности предприятий с государственным участием, а также социальных функций, осуществляемых предприятиями с государственным участием. Нахождение такого баланса для создания эффективного взаимодействия государства и частного сектора требует решения двух основных вопросов:

- Обеспечения того, чтобы при вхождении частных компаний в отрасли, ранее контролировавшиеся государством, они действовали продуктивно, справедливо и прозрачно; а также
- Создания условий и механизмов, позволяющих предприятиям с государственным участием стать прибыльными, эффективными и подотчетными перед Правительством и обществом.

Правильно организованное взаимодействие государства и частного сектора позволяет им работать в тандеме, устранять значительные недостатки инфраструктуры, строить эффективные механизмы оказания государственных услуг, а также балансирует уровень присутствия государства в экономике страны. Создание систем, позволяющих наладить такое эффективное сотрудничество между государством и частным сектором, требует наличия правильно и четко сформулированного законодательства, потенциала и доверия между сторонами.

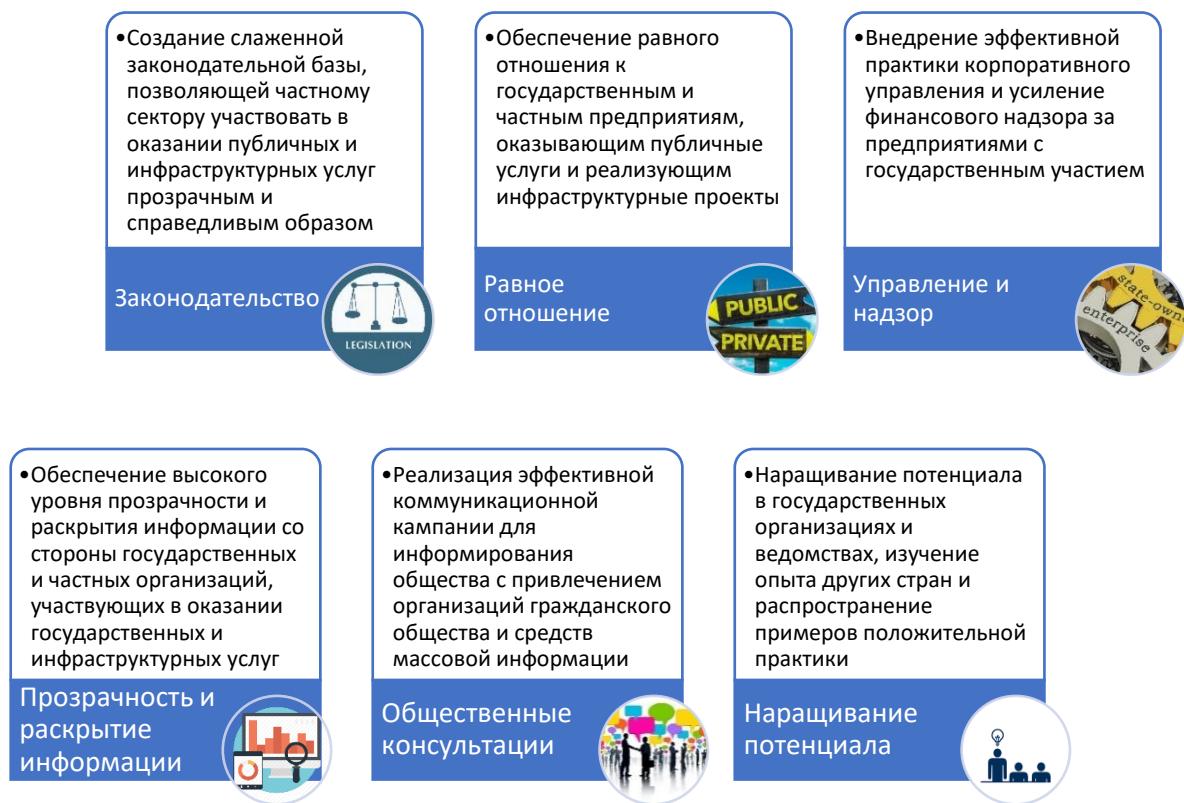
Эффективность, прозрачность и подотчетность должны быть ключевыми факторами взаимодействия государства и частного сектора. Любой выбранный механизм - включая ГЧП и инвестиции через предприятия с государственным участием - требует правильного управления, позволяющего Правительству выступать в качестве активного и профессионального собственника ресурсов страны, и обеспечивать доступность, экономическую эффективность и добросовестность. Для того, чтобы быть эффективным собственником, Правительство должно свести минимизировать риск провала путем

надлежащей подготовки и планирования инвестиционных механизмов, оценки рисков и выгод, и поиска оптимальных решений.

Прозрачный и всеохватывающий процесс реформ может помочь в определении приоритетов и достижении целей реформ. Структурирование процесса реформ и подбор правильной их последовательности являются наиболее критическими шагами для уменьшения доминирования государственного сектора и минимизацию коррупционных рисков. Работа с политическими партиями, а также с представителями экономических отраслей и гражданского общества в условиях сложного процесса реформ поможет обеспечить необходимые меры сдерживания и противовесы для достижения целей реформ. Также, положительный опыт, проблемы и уроки, вынесенные в других странах региона, могут служить полезным источником информации, позволяющим избежать распространенных ошибок. Ключевым вопросом во всех странах является наличие необходимого потенциала у субъектов государственного сектора, т.е. навыков, «ноу-хау» и ресурсов, необходимых для направления процесса реформ и взаимодействия с опытнейшими игроками из частного сектора.

Ключевые направления таких реформ - это изменение законодательства, обеспечение равного отношения, усиление корпоративного управления и надзора, повышение прозрачности и раскрытие информации, общественные консультации и мероприятия по наращиванию потенциала (см. рис. А1).

Рисунок А1: Ключевые элементы взаимодействия государства с частным сектором



Приложение 2: Механизмы и модели организации функций государства как собственника

Одной из главных обязанностей государства в отношении предприятий с государственным участием являются его действия в качестве информированного и активного собственника. При осуществлении этой роли государство должно обеспечить, чтобы управление предприятиями с государственным участием осуществлялось информированным и ответственным образом, с высоким уровнем профессионализма и эффективности.⁶⁵ Для осуществления этой важной функции разные страны используют разнообразные модели реализации прав собственника в предприятиях с государственным участием - схожие с реализацией прав акционера в компаниях.

Со временем механизмы осуществления функций государства как собственника совершенствовались по мере изменения правовых форм предприятий с государственным участием и по мере усиления заинтересованности правительств в повышении производительного потенциала предприятий с государственным участием. При том, что юридические системы разных стран могут иметь значительные различия, современные модели осуществления прав собственника можно разбить на четыре распространенные модели: децентрализованная, двойственная, консультационная и централизованная модели. Децентрализованная и двойственная модели распространены в регионе ЕЦА, поскольку страны региона имеют схожее экономическое прошлое. Каких либо линий, четко разграничающих модели осуществления прав собственника, не существует; напротив, многие страны могут подпадать под одну из моделей⁶⁶, при этом демонстрируя некоторые аспекты других моделей в случае с отдельными или всеми предприятиями с государственным участием.⁶⁷

- **Децентрализованная модель:** Обязанности собственника предприятий с государственным участием распределены между разными отраслевыми министерствами
- **Двойственная модель:** функции собственников распределены между отраслевыми министерствами и центральным министерством или агентством - в качестве которого могут выступать министерство финансов, министерство экономики или специальное агентство по управлению государственным имуществом.
- **Консультационная модель:** права собственника распределены, но имеется консультационный или координационный орган, который консультирует органы власти по вопросам управления или владения предприятиями с государственным участием.

⁶⁵ ОЭСР, 2015, цит. соч.

⁶⁶ Для целей настоящего исследования термин «модель осуществления прав собственника» не указывает на то, кто является законным собственником предприятия с государственным участием или владельцев его акций, а означает способ реализации прав собственника.

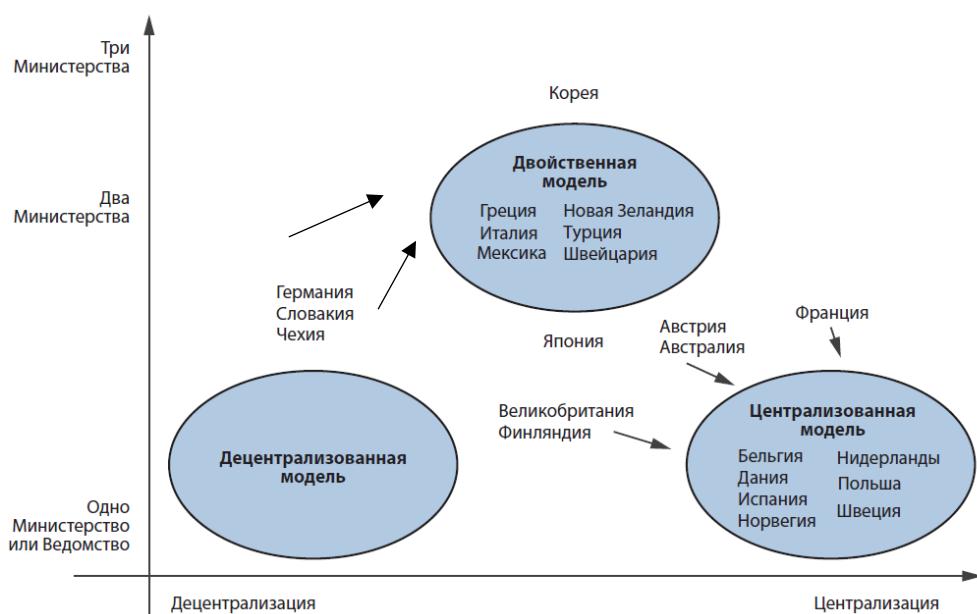
⁶⁷ Всемирный банк, 2014, цит. соч.)

- **Централизованная модель:** Функции владения предприятиями с государственным участием централизованы и сосредоточены в единой государственной организации, которая может быть как независимой организацией, так и подразделением центрального правительства.

Децентрализованная модель возникла в регионе ЕЦА на основе исторических подходов к организации функций государственной собственности. Исторически, деятельность органов госуправления была организована в рамках отраслевых министерств, которые отвечали за все аспекты управления предприятиями с государственным участием и надзора за их деятельностью. Децентрализованная модель организации функции собственности, в соответствии с которой отраслевые министерства выполняют функции собственника, создает противоречие между функцией определения отраслевой политики и функцией государства как собственника предприятий: отраслевые министерства преследуют как цели государственной политики, так и цели собственника, в то время как сами предприятия вынуждены выполнять государственные обязательства без надлежащего возмещения даже в тех случаях, когда такие обязательства негативно сказываются на результатах их оперативной деятельности. Децентрализованная модель также размывает подотчетность за результаты деятельности предприятий с государственным участием, поскольку ответственность за финансовую отчетность предприятий с государственным участием, а также надзор за их деятельностью и обеспечение соблюдения законодательства распределяется между несколькими министерствами или ведомствами. Децентрализованная модель по-прежнему существует в ряде стран региона ЕЦА, включая Азербайджан, Беларусь, Боснию и Герцеговину, Румынию, Таджикистан и Узбекистан. Однако, как отмечается в докладе ОЭСР,⁶⁸ во многих других странах такая модель была преобразована в двойственную, консультационную или централизованную модель (см. рис. А2).

⁶⁸ Владение и управление предприятиями с государственным участием: Сборник примеров из национальной практики (ОЭСР, 2018)

Рисунок А2. Эволюция моделей осуществления функций собственника предприятий с государственным участием в странах-участницах ОЭСР.



Источник: ОЭСР (2015).

Двойственная модель создавалась с целью внедрения сдержек и противовесов, а также стимулирования как технического, так и содействия как отраслевому, так и финансовому надзору за деятельность предприятий с государственным участием. Одно из преимуществ двойственной модели по сравнению с децентрализованной заключается в том, что она позволяет осуществлять финансовый надзор за отдельными предприятиями с государственным участием, а также проводить сводный анализ предприятий. В этом отношении двойственная модель способствует сбалансированности интересов и целей отраслевых министерств, обеспечивая выполнение предприятиями целей государственной политики и функций предоставления государственных услуг, при достижении установленных правительством финансовых показателей деятельности. Примеры применения двойственной и консультационной моделей приведены во Вставке 7 и 8.

Вставка 7. Двойственная модель реализации прав собственника предприятий с государственным участием: Чешская Республика и Германия

В Чешской Республике отраслевые министерства голосуют по акциям, принадлежащим государству, в то время как Министерство финансов осуществляет надзор за финансовыми показателями и результатами операционной деятельности предприятий с государственным участием.

В Германии Министерство финансов определяет систему управления государственными холдингами, осуществляет контроль за показателями их деятельности и публикует ежегодный отчет о результатах их деятельности, а отраслевые министерства отвечают за надзор за деятельностью предприятий с государственным участием в пределах своей технической области компетенции.

Вставка 8. Консультационная модель реализации прав собственника предприятий с государственным участием: Литва

Литовская модель организации функции собственности может быть классифицирована как координационная. Координационный центр по вопросам корпоративного управления (КЦКУ) отвечает за координацию деятельности предприятий с государственным участием, сбор соответствующей информации, а также мониторинг и анализ государственной политики в отношении предприятий с государственным участием. КЦКУ это специализированное государственное агентство, действующее при Министерстве экономики и инноваций. В Руководящих принципах управления имуществом определены пять функций КЦКУ: (i) анализ финансовой и нефинансовой информации, раскрываемой отношении предприятиями с государственным участием, и тенденций в деятельности этих предприятий; (ii) подготовка и публикация сводных отчетов по портфелю предприятий с государственным участием; (iii) консультирование предприятий по вопросам передовой практики и координация их стратегического планирования; (iv) оценка стратегических целей, поставленных предприятиям с государственным участием; и (v) мониторинг показателей осуществления стратегии.

ЦКУ также принимает участие в процессе назначения членов советов директоров путем предоставления технических рекомендаций учреждениям, представляющим государство, при поиске и отборе членов директоров предприятий с государственным участием. И, наконец, ЦКУ проводит оценку на предмет соблюдения предприятиями с государственным участием требований Руководящих принципах управления имуществом и Положения об обеспечении прозрачности, и предоставляет правительству Литвы заключения и рекомендации.

Во всем мире и в регионе ЕЦА механизмы организации функции собственности постепенно развиваются от децентрализованной или двойственной модели в направлении большей централизации, для усиления внимания на вопросах собственности и решения многочисленных проблем, связанных с корпоративным управлением предприятиями с государственным участием. Постепенно увеличивается число стран, где государство занимает активную и профессиональную позицию собственника своего имущества, одновременно предоставляя предприятиям с государственным участием необходимую операционную независимость. Такой подход предусматривает, что предприятия с государственным участием ограждаются от политического влияния и повседневного вмешательства в их деятельность и способны поддерживать строго коммерческие отношения с государством. В рамках централизованных механизмов организации функции собственности субъекты, выступающие в роли собственников предприятий с государственным участием, могут создаваться как в структуре министерств или управлений министерств, так и в виде специализированных ведомств-собственников или в структурах корпоративного типа. Пример централизованной модели, применяемой в Швеции, представлен во Вставке 9.

Вставка 9. Централизованная модель реализации прав собственника предприятий с государственным участием: Швеция

Правительство Швеции уполномочено Парламентом осуществлять активное управление предприятиями с государственным участием с целью обеспечения оптимальной долгосрочной эффективности их деятельности и в тех случаях, когда это применимо, должного выполнение специально установленных задач в рамках государственной политики.* В Швеции функции собственника централизованы и закреплены за Департаментом предприятий с государственным участием при Министерстве промышленности. Правительство отвечает за: (i) разработку имущественной политики и других руководящих принципов для предприятий с государственным участием; (ii) установление целевых финансовых показателей для предприятий с государственным участием; (iii) определение целевых показателей государственной политики для предприятий с государственным участием, на которые возложены конкретные задачи реализации государственной политики; (iv) назначение членов советов директоров; и (v) принятие решений о распределении дивидендов.

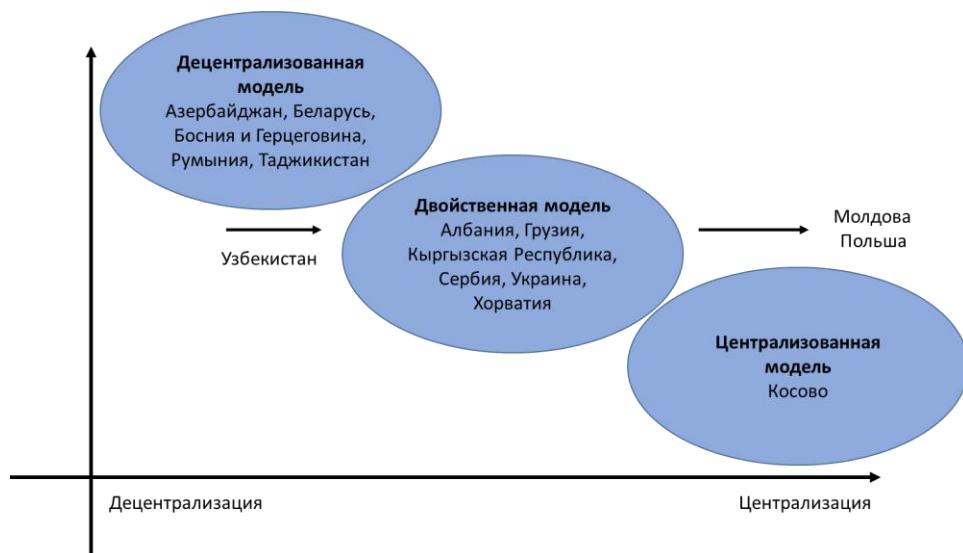
В ведении департамента по состоянию на 2018 года находилось 46 предприятий с государственным участием. Еще семь предприятий с государственным участием осуществляют деятельность при отраслевых министерствах, но на них распространяется централизованная координация со стороны Департамента предприятий с государственным участием.

* Политика реализации прав владения предприятиями с государственным участием в Швеции (2017):

<https://www.government.se/49f639/contentassets/c6382135343d45fe8685ab7fa53a2fa3/the-states-ownership-policy-and-guidelines-for-state-owned-enterprises-2017.pdf>

Как видно из рис. А3, большинство развивающиеся страны региона ЕЦА применяют либо двойственную, либо децентрализованную модель, причем они относительно равномерно распределяются между этими двумя группами. Консультационная модель в чистом виде не используется ни в одной из изученных стран, однако отдельные ее характеристики присущи моделям, созданным в Хорватии и Украине. Централизованная модель применяется только в одной стране. Разнообразие моделей владения предприятиями с государственным участием часто усложняется дополнительным группированием предприятий с государственным участием в подгруппы - например, коммерческих и некоммерческих предприятий, или применением специфичных подходов в разных отраслях. Такое группирование часто ведет к развитию разных моделей владения в разных кластерах в пределах одной и той же страны.

Рисунок А3: Модели организации функции собственности предприятиями с государственным участием в ряде стран региона ЕЦА



Источник: Всемирный банк, «Корпоративное управление предприятиями с государственным участием в странах региона Европы и Центральной Азии» (2020).

Изменение модели организации функции собственности предприятиями с государственным участием является продолжительным процессом. Этот процесс предполагает не только внесение изменений в законодательно-правовую базу, но и наличие сильной политической воли у руководства стран, а также значительные инвестиции в кадровые ресурсы и наращивание потенциала на всех уровнях. Например, создание централизованного ведомства, выступающего в роли собственника предприятий с государственным участием, как правило требует внесения радикальных изменений, которые могут оказаться неосуществимыми в краткосрочной перспективе из-за политической ситуации или отсутствия институционального потенциала.

Независимо от применяемой модели организации функции собственности предприятиями с государственным участием, ведомство(а), которое(ые) выступает(ют) в качестве собственника(ов), предприятий, должно(ы) обладать потенциалом и компетенциями для эффективного осуществления своих полномочий, как показано на рис. А4. Для совершенствования механизмов организации функции собственности предприятиями с государственным участием и создания более действенной системы надзора необходим прагматичный подход. Иногда централизация надзора за деятельность предприятий с государственным участием может оказаться нецелесообразной. В таких случаях децентрализованные и двойственные механизмы организации функции собственности могут быть улучшены путем создания или усиления координирующего органа, развития его потенциала и закрепления за ним полномочий по осуществлению контроля за всеми предприятиями с государственным участием или группы наиболее важных предприятий страны с государственным участием. Такие возможности и полномочия должны быть подкреплены официально утвержденными нормативными актами и процедурами, предусматривающими те же требования, которые распространяются на предприятия с государственным участием, в отношении которых этот орган осуществляет права собственника государственного имущества.

Рисунок А4: Элементы надежной системы надзора за предприятиями с государственным участием



Приложение 3: Государственные закупки и предприятия с государственным участием

В этом приложении приводится анализ, показывающий, какую пользу централизованные электронные государственные закупки приносят как предприятиям с государственным участием, так и Правительству, обеспечивая экономическую эффективность, прозрачность, экономию и справедливость при осуществлении закупок предприятиями с государственным участием.

Законодательная и нормативная база Кыргызской Республики, регулирующая государственные закупки, является полноценной и предусматривает применение процедуры конкурсных торгов в качестве метода закупки по умолчанию. В ЗГЗ, принятом в апреле 2015 года, описаны различные методы закупки и условия их применения, и они в целом соответствуют требованиям положительной международной практики, включая «Типовой закон о закупках», разработанный ЮНСИТРАЛ, который рекомендовано применять при закупке товаров, работ, услуг и консультационных услуг.

С 2015 года все государственные закупки в Кыргызской Республике осуществляются в электронной форме через платформу электронных закупок. Информация обо всех лотах для участия в государственных закупках публикуется и доступна на специальном веб-портале, предоставляющем детальную информацию, призванную лучше информировать потенциальных поставщиков о возможностях для участия в тендерах. Отсутствуют ограничения для участия иностранных поставщиков. Закупка товаров, работ и услуг должна осуществляться с применением одного из следующих методов.

Метод	Описание
Одноэтапный метод и одноэтапный двухпакетный метод	Основной метод государственной закупки, предусмотренный ЗГЗ. Количество поставщиков (подрядчиков) не ограничивается.
Двухэтапный метод	На первом этапе поставщикам предлагается представить предварительные предложения без указания стоимости предложения. На втором этапе закупающая организация приглашает поставщиков, чьи предварительные предложения не были отклонены, и просит представить окончательные предложения с указанием цен, основанные на доработанных условиях закупки.
Упрощенный метод	Конкурс упрощенным методом используется в случае осуществления закупок готовых товаров, не требующих специального изготовления, а также работ и услуг с конкретным описанием за сумму менее максимальной пороговой цены. В целях обеспечения конкуренции установлено, что нужно рассмотреть предложения не менее двух подрядчиков. Успешным предложением считается правомочное

	предложение с наименьшей ценой, отвечающее требованиям закупающей организации.
Конкурс методом на понижение цены	Закупающие организации могут проводить электронный аукцион на понижение цены при закупке товаров и услуг, если такие товары и услуги имеют установленные стандарты качества и конкретное описание услуг. Должен иметься конкурентный рынок из не менее, чем трех поставщиков для обеспечения эффективной конкуренции.
Закупки методом прямого заключения договора	Закупки методом прямого заключения договора позволяют закупающей организации подписать договор с одним поставщиком после проведения мониторинга цен. В течение двух дней до проведения закупки методом прямого заключения договора закупающая организация размещает на веб-портале государственных закупок информацию о проводимой закупке.

Предприятия с государственным участием, в которых государству принадлежит доля от 50% и более, должны проводить закупки в соответствии с требованиями ЗГЗ. ЗГЗ предусматривает достаточную гибкость для предприятий с государственным участием, учитывая специфику их деятельности и модели управления, особенно в том, что касается возможности применения более высоких минимальных пороговых значений для разных методов закупки. Недавно в ЗГЗ были внесены дополнения, повышающие гибкость в установлении специальных сроков осуществления закупок для предприятий с государственным участием.

Основные положительные стороны законодательной и нормативной базы можно обобщить следующим образом:

- Законодательная база, регулирующая закупки, является устоявшейся, предусматривает достаточную иерархию и очередность применения (ЗГЗ, постановления, инструкции, типовые документы), все документы имеются в свободном доступе через веб-портал государственных закупок www.zakupki.gov.kg.
- Законодательная база содержит описание допустимых методов закупки и процедурные требования для каждого из них.
- Законодательная и нормативная база государственных закупок требует, чтобы предприятия с государственным участием готовили реалистичные ежегодные планы закупки. Планы всех закупочных мероприятий публикуются через веб-портал.
- Использование единой системы электронных закупок (веб-портала государственных закупок) является обязательным и, за редкими исключениями, он полностью отвечает требованиям ЗГЗ.
- Тендерная документация, публикуемая через портал, содержит типовые закупочные документы и стандартные контракты для всех видов закупки, кроме закупки консультационных услуг.
- ЗГЗ определено, что если международным договором, ратифицированным Кыргызской Республикой, предусмотрены иные правила, чем те, которые

предусмотрены ЗГЗ, то при закупке, осуществляющейся в рамках международного договора, применяются правила этого международного договора.

- Функции регулирующих и нормативных органов определены в законодательной базе. Обязанности закупающих организаций в достаточной мере определены в законодательной базе.

Аналитическая информация о закупках является лучшим индикатором, демонстрирующим качество работы системы закупок. Для целей данного отчета, была проведена оценка фактически применяемой практики закупок в Кыргызской Республике на основании данных, предоставленных Департаментом государственных закупок при Министерстве финансов об электронных государственных закупках, осуществленных рядом ПГД в 2017, 2018 и 2019 годах. Проведенный анализ охватывал данные ПГД, разбитых на выборки: две крупные компании (ОАО «Международный аэропорт Манас» (все подразделения) и ОАО «Электрические станции» (все подразделения); две компании среднего размера (ЗАО «Альфа Телеком» и ОАО «РСК-Банк»); и две небольшие компании (ОАО «Государственная страховая компания» и ОАО ТНК «Дастан»). Всего обзором было охвачено 18 284 контрактов на общую сумму в 390 052 396 долларов США, заключенных шестью ПГД.

Таблица А2: Объем закупок по выборке ПГД в разрезе категорий, долл. США

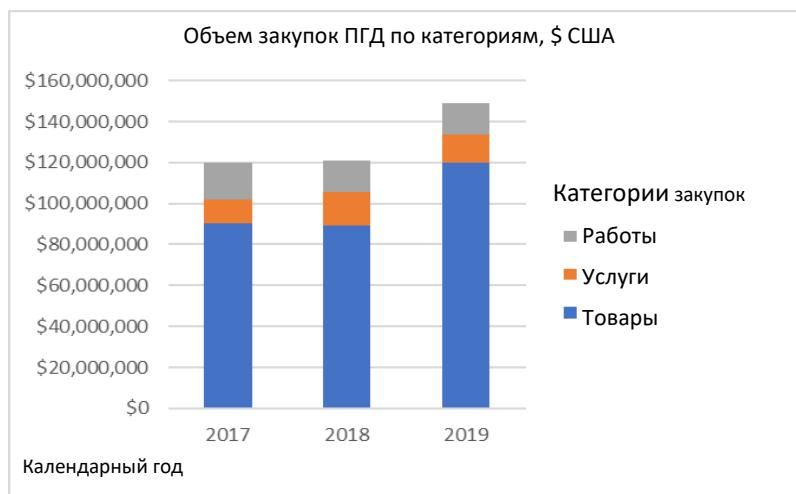


Таблица А3: Страна происхождения поставщика (подрядчика), с которым заключили договора выбранные ПГД

Общая сумма контрактов, закупленных ПГД в разрезе стран, 2017-2019 гг.	
Страна происхождения победителя конкурса	Кыргызстан \$261,301,791
	Россия \$34,035,414
	Казахстан \$25,977,390
	Китай \$20,309,161
	Гонконг \$17,986,335
	Литва \$9,689,796
	Германия \$8,361,292
	Малайзия \$2,936,400
	Великобритания \$2,758,874
	Швейцария \$2,400,000
	Венгрия \$1,881,600
	Чешская Республика \$768,096
	Украина \$639,744
	Турция \$495,139
	Болгария \$220,976
	Беларусь \$137,794
	Бельгия \$110,880
	Узбекистан \$26,460
	Узбекистан \$15,254

Законодательство допускает проведение двухэтапной процедуры при закупке сложных контрактов. Наш обзор показал, что доля контрактов, закупаемых методом прямого заключения договора, выросла после утверждения поправок, внесенных в ЗГЗ в январе 2019 года и расширявших перечень обстоятельств, в которых допускается прямое заключение договора. До внесения последних поправок ЗГЗ и без того допускал больше возможностей для применения одноэтапного метода по различным причинам. По причине предоставления дополнительной гибкости метод прямой закупки в 2019 году применялся чаще, чем в 2018 году.

Таблица А4: Объем закупок в выбранных ПГД в разрезе методов закупки, долл. США



Количественная оценка выборки подтвердила относительную эффективность закупочных процессов и применения электронных методов закупки. Оценка показала, что средний срок, затрачиваемый на закупку товаров, работ и услуг через открытую конкурсную процедуру, составляет от 43 до 55 дней при использовании портала государственных закупок, как описано ниже. В целом, оценка информации по выборке данных ПГД показала следующие обнадеживающие результаты:

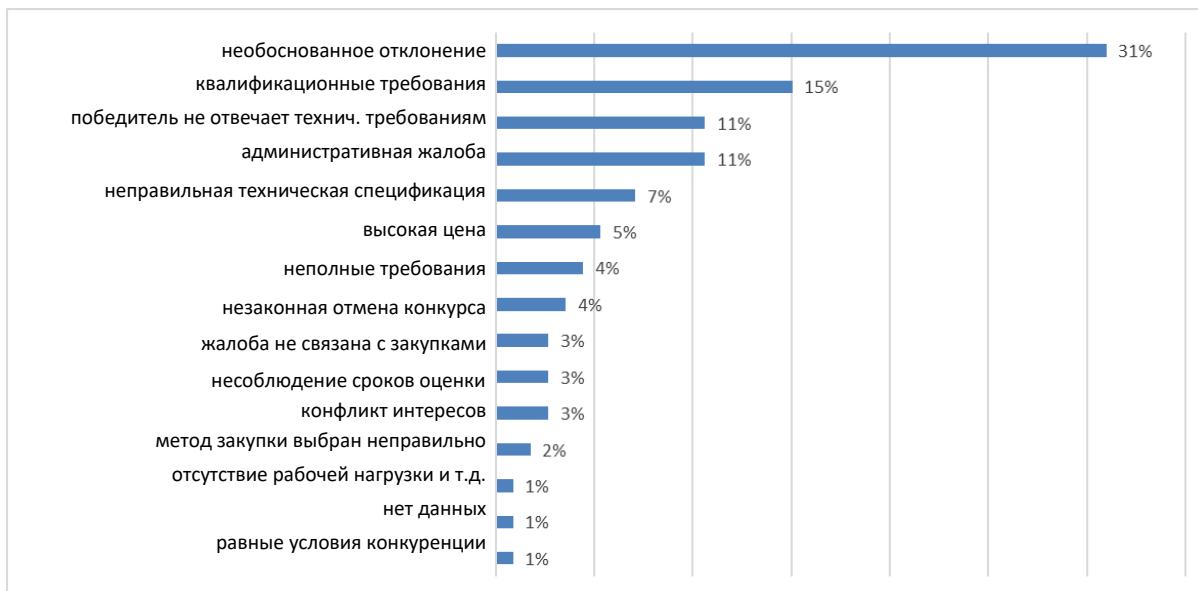
- ✓ Время, предоставленное на подготовку предложений, достаточно для успешного завершения закупки: число дней с момента объявления приглашения к участию в конкурсе до даты подписания контракта является удовлетворительным для разных методов закупки.
- ✓ Уровень конкуренции является достаточным: его можно повысить, публикуя объявления о конкурсах, проводимых в один этап, на популярных веб-сайтах, посвященных бизнесу, чтобы привлекать иностранных поставщиков.
- ✓ Все сведения о закупках безопасным образом хранятся на веб-портале государственных закупок и доступны всем заинтересованным сторонам.

Индикатор	Метод измерения	Целевой показатель	Исходный уровень
1 <i>Время на подготовку предложений</i>	Число дней с момента объявления приглашения к участию в конкурсе до даты заключения закупок, в разрезе методов закупки:	Одноэтапный конкурс (один пакет)	Не более 44 дней 43 дня
		Одноэтапный конкурс (два пакета)	Не более 51 дней 55 дней
		Упрощенный конкурс (шоппинг)	Не более 37 дней 29 дня
2 <i>Время с момента вскрытия предложений до подписания контракта</i>	Время с момента вскрытия предложений до подписания контракта в разрезе методов закупки	Одноэтапный конкурс	Не более 30 дней 32 дня
		Упрощенный конкурс (шоппинг)	Не более 30 дней 22 дня

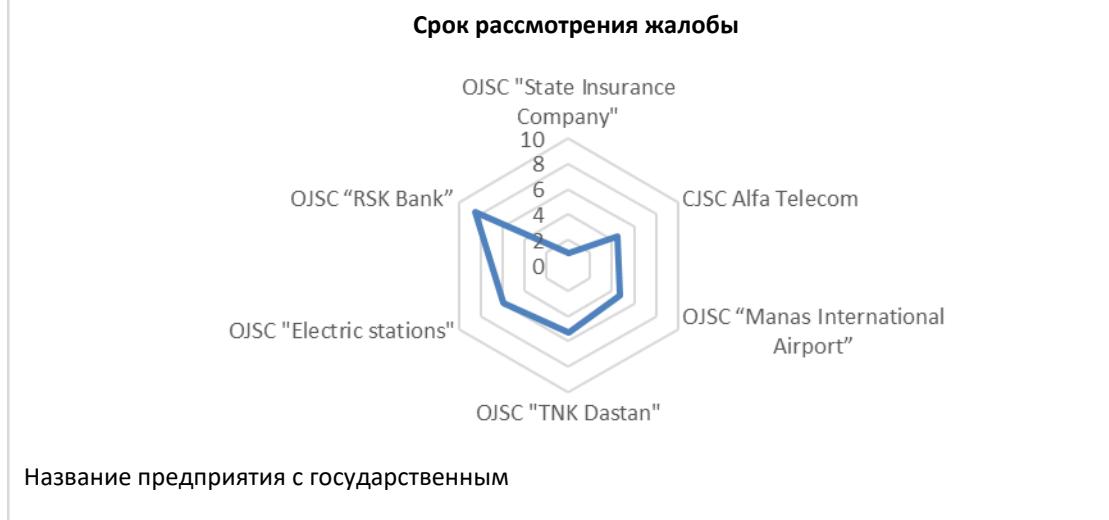
3 Среднее число полученных предложений в разрезе методов закупки	Уровень конкуренции		
	Одноэтапный конкурс	Более 5 предложений	4 предложения
	Упрощенный конкурс (шоппинг)	Более 5 предложений	6 предложений
4 % повторных конкурсов	Число безуспешных закупочных процедур по сравнению с общим числом успешных процедур (повторные конкурсы)	Все методы	Менее 5% 0,85%

Процедура рассмотрения жалоб тщательно структурирована и обеспечивает эффективное урегулирование жалоб. В ЗГЗ предусмотрено создание Межведомственной комиссии, в состав которой входят представители нескольких министерств, государственных комитетов, департаментов и независимые специалисты, имеющие сертификацию в сфере государственных закупок. После поступления жалоб в электронном формате они рассматриваются Независимой межведомственной комиссией. Жалобы рассматриваются экспертной комиссией, члены которой прошли обязательные курсы по государственным закупкам. Ниже приведена информация о полученных жалобах в разрезе предметов жалобы. Проведенная оценка подтвердила, что все 113 выбранных жалоб по шести ПГД, поступившие в 2019 году, Независимая межведомственная комиссия рассмотрела в предусмотренные сроки.

Таблица А5: Жалобы, поступившие в 2019 году, в разрезе предметов



Средний срок рассмотрения жалобы, дней



Проведенный анализ, подтвержденный аналитической информацией, показывает, что единая система государственных закупок является выгодной для предприятий с государственным участием и для Правительства Кыргызской Республики. Действующая система способствует усилению конкуренции, облегчает доступ всех заинтересованных поставщиков к возможностям для участия в закупках, а также повышает прозрачность и подотчетность процесса закупки.



WORLD BANK GROUP