

УДК 339.7.012:621.31 (575.2) (04)

**РЕАЛИЗАЦИЯ УСЛОВИЙ ПРОГРАММЫ НІРС
В ЧАСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

З.А. Ивакова – доцент,
Н.С. Мырзабаев – ст. преподаватель

In this article have been considered the HIPC Initiative main aspects of conditionality related to actions in power-energy sector and which developed by Government of the Kyrgyz Republic. Based on analysis a key comments and recommendations on its implementation. Besides, it was made an attempt to make an assessment of situation in expert society of Kyrgyzstan.

Вопрос “Вступит или не вступит Кыргызстан в НІРС?” практически год волновал все кыргызстанское общество. Велись активные споры, на улицах столицы проводились демонстрации, в средствах массовой информации освещался широкий спектр мнений так называемых “экспертов-комментаторов” о потенциальных выгодах и угрозах от присоединения к инициативе НІРС. В результате этого каждый мало-мальски грамотный человек считает себя квалифицированным экспертом как в вопросах управления внешним долгом, так и в вопросах взаимоотношений с международными финансовыми и донорскими организациями (МФДО). При этом, на наш взгляд, практически во всех слоях общества четко прослеживаются две достаточно тревожные тенденции:

☞ во-первых, чаще всего высказываются наиболее крайние, противоположные и взаимоисключающие точки зрения, суть которых можно сформулировать так: 1) НІРС – наше единственно возможное спасение, так как спишут от 700 млн. до 1,2 млрд. долл. США; 2) НІРС – это распродажа оставшихся после грабительской “прихватизации”

национальных богатств (гидроэлектроэнергетика, добыча золота и полезных ископаемых, железная дорога, телекоммуникации и даже (!) Иссык-Куль), конец нашей независимости (фактически введение внешнего управления);

☞ во-вторых, резко негативное отношение с заранее предопределенным и однозначно ярко выраженным неприятием любых аргументов в пользу НІРС. При этом у “противников” вступления в инициативу НІРС преобладают часто явно популистские аргументы против НІРС, подкрепленные в большей степени эмоциональным содержанием. Даже аргументы, формулируемые и высказываемые лицами, занимающими высокие политические должности и в силу этого имеющими доступ к большому объему информации о ходе переговоров по НІРС, часто сопровождаются в лучшем случае ссылками к духовным и моральным ценностям общества, но никак не подкреплены прагматическими соображениями на

основе трезвого расчета¹, не говоря уже о финансовых расчетах.

Указанные тенденции приводят к неутешительному выводу: в Кыргызской Республике, несмотря на горький опыт 16-летней независимости со всеми сопутствующими факторами (шоковая терапия, “прихватизация”, коррупция, “семейственность”, “клановый трайбализм”, разгул преступности и т.д.), приведшими к цепочке разнообразных событий, начиная с марта 2005 г., все еще не сформировались: а) социально-общественная, политическая, деловая и просто человеческая культура взаимоотношений; б) устойчивая и эффективная общественно-государственная система, включающая, помимо прочего, баланс функционирующих сдержек и противовесов; в) так называемый “экспертный потенциал”, ядром которого является устойчивая прослойка профессиональных экспертов в различных сферах деятельности.

В настоящее время необходимо максимально объективно и прагматично оценивать финансово-экономические последствия предстоящего и/или возможного политического решения по данному вопросу, каким бы оно ни было. Такое решение в любом случае будет именно “политическим”, или, по крайней мере, общественностью будет воспринято и интерпретировано как “политическое”. Обоснованием являются следующие факты:

1. Отсутствие единого мнения по данному вопросу даже в высших органах власти и, что еще тревожней, преобладание взаимоисключающих, крайних мнений и отсутствие прагматических соображений.

¹ Авторы статьи, конечно же, абсолютно не имеют цели каким-либо образом пренебречь или принизить роль духовных и моральных ценностей общества, но считают, что в современных условиях все возрастающей глобальной рыночной конкуренции, а также провозглашения в стране курса на построение демократического общества и рыночной экономики при обсуждении вопросов экономического происхождения “политики” и “эксперты” (если они таковыми себя считают) обязаны использовать любые аргументы духовности и морали только в качестве дополнения к логически обоснованным расчетам.

2. Персональную ответственность за возможность вступления в НПС взял на себя премьер-министр страны.

3. Экс-премьер-министр Ф. Кулов официально отозвал свою подпись под письмом в ВБ и МВФ с просьбой о рассмотрении возможности вступления Кыргызстана в инициативу НПС.

4. Занявший пост премьер-министра Кыргызстана Азим Исабеков пообещал принять окончательное решение только при соответствующем одобрении Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, поделив, таким образом, полноту политической ответственности между разными ветвями власти.

5. На первой встрече с новым составом правительства 9 февраля 2007 г. Президент страны Курманбек Бакиев потребовал в недельный срок определиться с решением по программе НПС.

Целью данной статьи является не превратное и априори отторжение условий инициативы НПС, а попытка объективно провести критический анализ. Попробуем сделать это хотя бы на примере части условий по вышеуказанной программе, касающихся реформы энергетической отрасли.

15 декабря 2006 г., как было опубликовано в отечественных СМИ², «тщательно изучив механизм и процедуры сокращения внешнего долга республики, правительство Кыргызстана внесло на обсуждение общественности свое видение “инициативы облегчения бремени внешней задолженности страны”». Указанное “видение” является теми условиями, которые должны быть выполнены Кыргызстаном в рамках НПС.

В числе прочих, были представлены условия программы сокращения внешнего долга, касающиеся энергетического сектора страны. Рассмотрим их подробнее.

² См., например: Интернет-сайт информационного агентства “24.kg” по интернет-адресу: <http://www.24.kg/economics/2006/12/15/11776.html>; официальный интернет-сайт Государственного Интернет-портала органов государственного управления Кыргызской Республики <http://www.gov.kg/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2584>.

1. “Регулятивные рамки: Установить независимый регулятивный орган по энергетике, как это предусматривается законодательством по энергетике, и внести изменения в законодательство для усиления независимости регулятивного органа¹”.

Сразу отметим, что ранее под данным “регулятивным органом” подразумевалось Госагентство по энергетике. Однако уже более года указанное агентство перестало существовать, а его функции распределены между Антимонопольным агентством и новым Госагентством по энергетике и газу. За все время с начала проведения преобразования бывшего монополиста – АО “Кыргызэнерго” – государство так и не смогло обеспечить реальную независимость данного агентства. Ситуация будет усложнена созданием нового Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики, которое, скорее всего, захочет также взять на себя, полностью или частично, регулятивные функции. Было бы наиболее приемлемо все же оставить независимый статус Госагентству по энергетике и газу, вернув ему функции, переданные в Антимонопольное агентство, а также обеспечив реальную финансовую независимость.

2. “Финансовая устойчивость: Продолжить исполнение среднесрочной тарифной политики, принятой и опубликованной правительством КР в декабре 2006 г. Повысить тариф на электричество, по крайней мере, на 26,5% по сравнению с тарифом 2006 г. Понизить средние потери в энергетике до уровня ниже 30%. Увеличить долю собираемости счетов в денежной форме не ниже 88%”².

По нашему убеждению, широкая и всевозможно разносторонняя интерпретация именно данного условия является наиболее важной и дискутируемой как в узко специализированной аудиторской среде, так и в обывательской среде.

Мы считаем, что любое изменение тарифной политики необходимо осуществлять на основе тщательного комплексного аудита и ана-

лиза, включая в него, помимо финансового аудита и анализа, так называемый “энергоаудит”³ и специализированный “технический энергетический аудит”⁴. В настоящее время ценовая или тарифная политика энергокомпаний базируется на смешанном влиянии всех возможных факторов. Факторы включают и “перекрестное” субсидирование, и потери (коммерческие и технические), и трансфертное ценообразование, и административные расходы.

Существующие тарифы за потребленную электроэнергию не являются в полной мере экономически обоснованными. Энергетический сектор нашей страны не способен финансировать в полной мере свои потребности. Прежде всего это касается финансирования капиталовложений. Их нехватка на всех производственно-технологических и административно-управленческих уровнях результируется в высоких объемах потерь и в низком качестве предоставляемых потребителям услуг из-за участвовавших сбоев в системе.

Как известно, Международным валютным фондом (МВФ) в 2002 г. был введен показатель “квазифискального дефицита” (КФД). Фактический уровень доходов, который получает энергетический сектор, сравнивается с тем, который можно было бы получить при

³ Энергоаудит – это энергетическое обследование основных типов объектов (предприятий, организаций, зданий, строений и т.д.) на предмет получения общей характеристики предприятия и данных, необходимых для оценки уровня потребления и возможностей экономии энергоресурсов. Андрижиевский А.А. Энергосбережение и энергетический менеджмент: Учеб. пособие / А.А. Андрижиевский, В.И. Володин. – 2-е изд., испр. – М.: Высш. шк., 2005. – С. 20.

⁴ Сущность технического энергетического аудита заключается в независимой, объективной оценке соответствия организации по поддержанию эксплуатационной годности, технического обслуживания энергетических (электрических, тепловых и т.д.) сетей, работы по энергоснабжению, технического состояния энергосетей, состояния безопасности энергопотоков, квалификации инженерного и технического персонала, требованиям действующих нормативных документов и признанных международных стандартов. Там же. – С. 21.

¹ Интернет-сайт информационного агентства “24.kg”. – <http://www.24.kg/economics/2006/12/15/11776.html>.

² Там же.

реализации электроэнергии по усредненному экономически выгодному тарифу. Полученная разница представляет собой сумму субсидий, выплачиваемых из государственных средств.

До настоящего времени тарифы на потребление электроэнергии остаются ниже экономически обоснованных. Рассчитанный по методике Всемирного банка средний экономический тариф по возмещению производственных затрат на уровне цен 2003 г., включающий только капиталовложения, составляет примерно 2,3 цента за 1 кВт · ч¹. На период с 2004 по 2010 гг. этот показатель должен быть скорректирован с учетом ожидаемых темпов инфляции. Тогда тариф по возмещению производственных затрат в 2010 г., включающий только инвестиции в распределение, составит 3 цента за 1 кВт · ч². С изменением тарифа по возмещению производственных затрат изменится оценка КФД.

Тариф по возмещению производственных затрат изменился бы, если бы стоимость инвестиций в необходимую выработку отвечала требованиям Кыргызской Республики с учетом ГЭС Уч-Корогона, Бишкекской ТЭЦ-2 и т.д. – 3,71 цента/кВт · ч. По мнению Всемирного банка, Камбаратинские ГЭС-1 и 2 являются исключительно экспортными проектами, поэтому инвестиции в них (а также их тарифы), не повлияют на внутренние тарифы.

Другими словами, чтобы достичь тарифа финансовой жизнеспособности (или возмещения производственных затрат), необходимо указанный средневзвешенный годовой тариф за 1 кВт · ч с 1,51 цента в 2006 г. поднять до 3,0 центов в 2010 г. (в 2010 г. – текущий уровень цены). Повышение лучше всего осуществлять ежеквартально, постепенно, чтобы избежать ценового шока для населения, который возможен при одновременном повышении. Не менее важны меры социальной защиты, направленные на защиту бедных семей и моне-

тизацию льгот. Кроме того, Кыргызстан должен стремиться сократить потери до 13% к 2010 г. В то же время до 98% от общей суммы по счетам должен увеличиться сбор наличных платежей.

Таким образом, перспектива повышения тарифов, к сожалению, неизбежна. Проблема состоит лишь в том, как это сделать без больших потрясений. Для этого необходимо следующее:

- Консолидированное политическое признание руководством страны (президент, правительство, Жогорку Кенеш) того, что повышение тарифов – мера вынужденная, направленная фактически на: 1 – сохранение; 2 – финансовое оздоровление и 3 – развитие не только самой отрасли, но и всей национальной экономики. Это обязательно должно подкрепляться формированием эффективной системы обеспечения I-а – необратимого и I-б – устойчивого снижения огромных, необоснованных потерь электроэнергии; II – увеличения объемов продаж и III – сборов “живыми деньгами”; IV – повышения эффективности управления отраслью и т.д. В любом ином случае общество просто не примет никаких реформ не только в тарифной политике или отрасли в целом, но и на уровне общенациональных социально-экономических и общественно-политических преобразований.
- Введение в действие для социально уязвимых слоев населения эффективных и справедливых компенсационных механизмов. Население страны не должно оказаться в безвыходном положении, что может (с учетом влияния всех общественно-политических катаклизмов после событий 24 марта 2005 г.) с высокой вероятностью привести к массовым и не всегда управляемым протестным действиям.

3. Финансовая дисциплина: “Отменить практику проведения взаимозачетов, бартеров и других неденежных операций. Отменить привилегированные тарифы для всех коммерческих субъектов”.

Попытки (в большей степени безуспешные) отмены неденежных операций в энергосекторе практикуются, а точнее безуспешно декларируются уже несколько лет. Для реаль-

¹ Kyrgyz Republic – Sectoral Brief Report // World Bank. Country Researches. – 2004, April. – P. 214.

² Проблемы электроэнергетики – действительные и мнимые: Аналитическая записка // Проект “Открытый Кыргызстан”, Фонд “Сорос-Кыргызстан”. – Бишкек, 2006. – С. 5.

ного и эффективного решения данного вопроса требуется “реально” и “эффективно” заинтересовать управляющих. Не исключается также и возможная “легализация” доходов от потерь, т.е. предлагается фактически узаконить часть “теневых” доходов менеджерам и контролирующим специалистам в зависимости от уровня реальных денежных сборов.

Наиболее взаимосвязаны между собой условия 4 и 5, поэтому комментарии и предложения по ним будут объединены.

4. Корпоративное управление: “Отбор и назначение высшего руководства в энергокомпаниях с преобладающей долей государства осуществлять путем открытого конкурса. Обязать руководство энергокомпаний с преобладающей долей государства публиковать годовые отчеты по действиям, предпринятым на основе рекомендаций аудита. Заключить контракты, основанные на постановке задачи и оценке результатов деятельности, между руководителями всех энергокомпаний с преобладающей долей государства и их советами директоров”.

Формально в нашей стране в рамках реализации кредитных программ МФДО (прежде всего Азиатского банка развития) создана нормативная правовая основа для осуществления конкурсного отбора топ-менеджеров всех созданных в процессе разгосударствления и приватизации акционерных обществ. Однако, из-за того что ключевые процедуры отбора топ-менеджеров (в гендирекциях/правлениях и советах директоров) отнесены к компетенции главы государства, происходит их фактическое назначение без прохождения открытой и прозрачной конкурсной процедуры. При этом в печатных СМИ, в среде общественности часто обсуждаются процессы и факты недобросовестного отношения к своим полномочиям со стороны менеджеров энергокомпаний. Например, экс-премьер-министром Ф. Куловым на заседаниях правительства неоднократно говорилось о том, что руководством крупнейшей генерирующей компании страны допускаются факты вывода наиболее ликвидных активов при осуществлении экспорта электроэнергии при посредничестве оффшорных фирм, по которым есть информация об их аффилированности с менеджерами энергокомпаний. Следо-

вательно, существует коррупционная цепочка вывода капиталов, прямо влияющая на ухудшение финансового состояния компании. Однако неоднократные обращения премьер-министра к президенту страны и в правоохранительные органы так и остались безрезультатными. Годовые отчеты публикуются только в виде бухгалтерского баланса и части приложений к нему. Даже на годовом собрании акционеров не дается полной и развернутой информации по действиям, предпринятым на основе рекомендаций аудита. С менеджерами высших исполнительных органов, членами советов директоров и ревизионных комиссий все же заключаются контракты, которые не всегда учитывают поставленную цель и оценку результатов деятельности. По этой причине качество их исполнения оценивается часто формально, а в некоторых случаях обходится и без этого.

Исходя из изложенного выше, предлагаем пересмотреть, а при необходимости – создать новую систему конкурсного отбора топ-менеджеров, которая предусматривала бы прямую подотчетность топ-менеджеров правительству, а с учетом стратегической значимости энергосектора, возможно, и парламенту страны. Заключаемые с ними контракты должны предусматривать возможность внесения изменений, дополнений и иных корректировок с учетом возможного экономического роста, сопровождающегося появлением новых хозяйствующих субъектов, т.е., по сути, с учетом возрастающих объемов энергопотребления. При этом чрезвычайно важно предусмотреть эффективную систему материальной мотивации менеджеров и персонала энергокомпаний, например, проценты от сборов денежных средств.

5. Прозрачность: “Публикация годовых финансовых отчетов энергетических компаний с преобладающей долей государства, сертифицированных квалифицированными аудиторами в соответствии с международными стандартами аудита”.

Как видно из наших комментариев к пункту 4, не приходится говорить о значительном соответствии годовых финансовых отчетов энергокомпаний, сертифицированных квалифицированными аудиторами, международным стандартам аудита.

На наш взгляд, необходимо внедрение указанных стандартов с учетом особенностей Кыргызстана. При этом потребуются также внедрение различных процедур и технологий аудита и анализа.

На основе изложенного выше можно прийти к следующим выводам.

Условия 1, 3–5 в любом случае должны быть соблюдены, поскольку фактически вся энергоотрасль находится в крайне затрудни-

тельной ситуации, предлагаемые же меры улучшат ситуацию и повысят эффективность и конкурентоспособность предприятий энергетики.

Важно отметить, что передача распределительных компаний в концессию и привлечение инвестиций в строительство Камбаратинских ГЭС-1, 2 может быть осуществлена при эффективной реализации вышеуказанных мер.