

**Квзифискальные расходы государственных
предприятий в добывающем секторе
Таджикистана**

Азер Мехтиев

Ингилаб Ахмедов

2017 год

Содержание

<u>СОКРАЩЕНИЯ</u>	3
<u>АБСТРАКТ</u>	4
<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	5
<u>СТАТУС ТАДЖИКИСТАНА В ИПДО</u>	7
<u>ОБЗОР ДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА ТАДЖИКИСТАНА</u>	8
<u>МЕТОДОЛОГИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КВАЗИФИСКАЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЙ</u>	10
<u>КВАЗИФИСКАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ: ТРУДНОСТИ ВЫЯВЛЕНИЯ И НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ</u>	18
<u>ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ</u>	34
<u>СПИСОК ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В ИНТЕРВЬЮ ПО КВАЗИФИСКАЛЬНЫМ РАСХОДАМ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ ТАДЖИКИСТАНА</u>	36

Сокращения

АО – акционерное общество

CASE - Центр Социальных и Экономических Исследований (CASE) Европейской Комиссии

СНГ – Содружество Независимых Государств

ГП – Государственное Предприятие

ГКП - Государственное Казенное Предприятие

ГУП - Государственное Унитарное Предприятие

ГЭС – Гидроэлектростанция

ИПДО – Инициатива Прозрачности в Добывающих Отраслях

КФД - Квазифискальная Деятельность

КФО - Квазифискальные Операции

МБП - Международный Бюджетный Проект

МГЗС – Многосторонняя Группа Заинтересованных Сторон

МВФ - Международный Валютный Фонд

НАК – Национальная Акционерная Компания

НПО - Неправительственные Организации

ОАО - Открытое Акционерное Общество

ООО - Общество с Ограниченной Ответственностью

УМГП - Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий (УМГП) при Министерстве финансов Таджикистана

ВБ - Всемирный Банк

SOCAR – Государственная Нефтяная Компания Азербайджанской Республики

Абстракт

В данном отчете сделана попытка исследовать состояние дел с квазифискальными расходами в добывающих отраслях Таджикистана. На основе методологии МВФ и использования опыта международной практики идентифицирован подход к выявлению и систематизации квазифискальных расходов, их сути, видов и форм проявления в деятельности государственных предприятий в добывающем секторе.

На основе анализа законодательной базы и практики осуществления финансовых транзакций проведен мониторинг действующей практики в Таджикистане.

Многочисленные интервью с заинтересованными сторонами о практике финансовых и не финансовых взаимоотношений предприятий с государственными агентствами существенно облегчили задачу исследователям и дали возможность оценить переломления типичных квазифискальных операций в реальной практики страны.

Учитывая, что подобная работа проводится в стране впервые, ее результаты могут быть полезны не только для ИПДО отчетности и работы многосторонней группы заинтересованных сторон ИПДО Таджикистана, но и также использована в целом для осуществления определенных реформенных шагов по совершенствованию системы финансовых взаимоотношений госпредприятий с самим государством.

Авторы исследования благодарят всех вовлеченных в процесс исследования людей, представителей госагентств, предприятий, гражданского сектора, международных финансовых институтов, а также Секретариат ИПДО Таджикистана за бесценную помощь и консультации во время интервью в Таджикистане, а также последующей работы над отчетом.

Введение

Инициатива Прозрачности Добывающих Отраслей (ИПДО) с 2013 г. основательно изменила свою повестку. Стандарт 2013 г., и в последующем Стандарт 2016 г. окончательно утвердили за ИПДО новый подход основанный на цепочке ценностей (value chain), который существенно расширил рамки инициативы. Впредь имплементирующие страны ИПДО призваны демонстрировать прогресс в продвижении инициативы не только верификацией платежей и полученных доходов от деятельности добывающих отраслей, а также общим улучшением прозрачности и подотчетности, а также управления добывающими отраслями.

В этой связи появились новые вызовы для ИПДО стран, которым было необходимо существенно обогатить отчеты ИПДО. Одним из камней преткновения поистине стало выявление так называемых квазифискальных расходов в полном объеме и включение их в отчеты ИПДО.

“Там, где участие государства в добывающих отраслях приводит к повышению существенных платежей доходов, внедряющие страны должны включать раскрытие квазифискальных расходов государственных предприятий”, гласит Стандарт ИПДО.

Эта новизна стала серьезной головной болью для большинства стран ИПДО, которые доселе не отслеживали подобные транзакции и порой не знали как их идентифицировать. Более того, термин “квазифискальные расходы” во многом не привычный в обиходе, озадачивал составителей отчета и членов МГЗС.

Стандарт ИПДО отмечает, что “квазифискальные расходы включают меры, посредством которых госпредприятия осуществляют государственные социальные расходы, такие как оплата социальных услуг, государственной инфраструктуры, рабочей занятости, топливный субсидий, обслуживания государственного долга и тому подобное за рамками государственного бюджета”.

Данная формулировка не дает полного разъяснения и не охватывает полный спектр всех возможных видов квазифискальных расходов. Ибо на практике разных стран можно столкнуться с самыми различными видами квазифискальных расходов и потому для их идентификации требуется отдельное исследование. Подобное исследование прежде всего может облегчить работу Многосторонней Группы Заинтересованных Сторон (МГЗС) и конечно, составителей ИПДО отчетов. Стандарт в этой связи ставит конкретные задачи

именно перед МГЗС, указывая, что “ МГЗС должна разработать процесс отчетности с расчетом на достижение уровня прозрачности, соизмеримого с другими потоками платежей и доходов и, должна включать представителей дочерних компаний и совместных предприятия с участием государства”.

Таджикистан в списке ИПДО стран, столкнувшись с этим новым вызовом, не исключение. Как и в случае большинства других стран, по результатам первого отчета ИПДО Таджикистана за 2014 г., было заявлено, что информация о квазифискальных расходах государственных компаний в добывающих отраслях страны не имеются. МГЗС и составители первого отчета решили, что Таджикистан не практикует квазифискальные операции, что вызвало негативную реакцию международных оценщиков (валидатор), которые оценили состояние дел по данному требованию не удовлетворительной, указав, что при выполнении данного требования Таджикистан не добился никакого прогресса. Оценщики особенно заостряют внимание на то, что данный вопрос не поднимался на обсуждениях МГЗС и коалиции гражданского общества.

Учитывая объективные трудности в выявлении и идентификации квазифискальных расходов госпредприятий Таджикистана, на этом этапе есть острая необходимость в проведении специального исследования во данному вопросу, что поможет не только существенно улучшить качество последующих отчетов ИПДО, но и способствовать совершенствованию управления добывающими отраслями Таджикистана в целом.

Статус Таджикистана в ИПДО

Таджикистан получил статус страны кандидата в ИПДО в феврале 2013 г. Ответственность за продвижение инициативы правительство возложило на Министерство Финансов. Ведущие компании, осуществляющие деятельность в горнорудной и нефтегазовой промышленности Таджикистана также вовлечены в деятельность ИПДО. Гражданский сектор представляет Коалиция НПО “Прозрачность для развития”.

МГЗС (Совет ИПДО) была сформирована в августе 2012 г. и состоит из 19 человек, представляющие все заинтересованные стороны (государство, компании и гражданский сектор).

В 2015 г. был разработан первый отчет ИПДО, который охватил данные 2014 г. В 2016 г. прошла первая валидация, которая в целом оценила ИПДО развития как удовлетворительное. Вместе с тем, было обращено внимание на некоторые требования, с которыми дела обстоят хуже. Среди них- натуральные доходы и квазифискальные расходования. В настоящее время МГЗС Таджикистана работает над составлением второго отчета и устранением недостатков, выявленные в ходе валидации.

Обзор добывающего сектора Таджикистана

Добывающий сектор Таджикистана богат и разнообразен. Потенциальные возможности сектора гораздо больше его нынешних производственных показателей. В Таджикистане выявлено, разведано и частично подготовлено к промышленному освоению более 66 месторождений и 800 проявлений полезных ископаемых. Это месторождение и проявления угля, свинца и цинка, меди и висмута, сурьмы и ртути, благородных металлов, железа, вольфрама и молибдена, нефти и газа, плавикового шпата, стронция, каменных солей, бора, поделочных, полудрагоценных и драгоценных камней, строительных камней и др. всего более 50 видов.¹

На 1 января 2015 года, согласно данным Министерства промышленности и новых технологий РТ, основное производство золота осуществлено компаниями ООО СП «Зеравшан» (60%), СТК ООО «Апрелевка» (14%), ООО СП «Тиллои тоҷик» (15,2%), артелью старателей «Одина» (7,6%) и другими компаниями (артель старателей «Памир», ООО «Кофту кови ганч», ООО «Таком Голд», ООО «Союз-зар», ООО «Абдулазиз», ООО «Назири», ООО «Баракати Истиклол»); 3,2%).²

Государственные предприятия добывающего сектора характеризуются наличием большого количества предприятий, каждый из которых в основном действует на различных паях с зарубежными инвесторами. Как правило, такое разнообразие исходит из специфики горнорудных отраслей, когда в отличие от углеводородного бизнеса не требуется слишком большие инвестиции и передовые технологии, а добыча рассредоточена по различным минерально богатым районам.

Наиболее известные предприятия горнорудной отрасли, в котором участвует государство, это **ООО СП «Зеравшан»**, 75% акций принадлежат китайской компании Zijin Mining Group Co., Ltd., **Совместное таджикско-канадское ООО «Апрелевка»**. Таджикско-канадское совместное предприятие «Апрелевка», расположенное также на севере страны (в 2013 году добыто 516,7 кг.), **Филиал китайской компании Trans-Tajik Gas Pipeline Company Limited** (транспортировка газа). Компания была создана в 2014 году, 50% акций компании принадлежат Правительству Республики Таджикистан через ОАО

¹ Министерство экономического развития и торговли РТ

² 1-й Национальный Отчет о Реализации Инициативы Прозрачности Деятельности Добывающих Отраслей в Республике Таджикистан за 2014 г.

«Таджиктрансгаз» и 50% - правительству КНР через китайскую компанию Trans-Asia Pipeline (Hong Kong), СООО, Петролеум Сугд, ОАО, Ангишт и др.³

³ 1-й Национальный Отчет о Реализации Инициативы Прозрачности Деятельности Добывающих Отраслей в Республике Таджикистан за 2014 г.

Методология определения квазифискальных операций

В конце 90-х годов прошлого века международные финансовые институты, особенно Международный Валютный Фонд (МВФ), начали уделять пристальное внимание проблеме квазифискальных операций (КФО) финансовых и нефинансовых государственных предприятий (ГП) в развивающихся, а также в постсоциалистических странах. В то время МВФ разработал концепцию квазифискальной деятельности (КФД), которая стала важной составляющей Руководства МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ, 2001). После выхода в свет этого Руководства, исследования этой проблемы увеличились: к исследованию этой проблемы присоединились и другие международные организации, такие как Всемирный Банк, Европейская Комиссия, Международный Бюджетный Проект и прочие.

В 2007 году МВФ разработал «Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов», где было указано, что «механизмы, посредством которых международные или национальные ресурсодобывающие компании осуществляют социальные и экологические расходы, предоставляют субсидии производителям или потребителям без прямо оговоренной поддержки из бюджета, должны четко определяться и описываться в бюджетной документации».⁴ В Пособии подробно раскрывается содержание КФД ресурсодобывающих компаний.

И наконец, еще одним важным международным прогрессом в этой сфере стало включение специального требования по выявлению квазифискальных расходов ГП и их раскрытию в годовые отчеты ИПДО в Стандарты ИПДО, принятые в 2013 году (в дальнейшем обновленный в 2016 г.).⁵ В Стандарте отмечено, что “квазифискальные расходы включают меры, посредством которых госпредприятия осуществляют государственные социальные расходы, такие как оплата социальных услуг, государственной инфраструктуры, рабочей занятости, топливных субсидий, обслуживания государственного долга и тому подобное за рамками государственного бюджета“. Как видно, данная формулировка не дает полное разъяснение механизма отчетности по всем видам квазифискальных расходов. Поэтому, в этой связи Стандарт ставит конкретную задачу перед МГЗС, указывая, что “МГЗС должна разработать отчет с расчетом на достижение прозрачности, соизмеримого с другими потоками платежей и

⁴ Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов, МВФ, 2007

⁵ Требование 6.2 Стандарта ИПДО

доходов». Кроме того, по указанию Стандарта, МГЗС должны добиваться подключения к этому отчету «представителей дочерних компаний и совместных предприятий с участием государства».

Изучение существующих исследований и отчетов разных международных организаций в отдельных странах демонстрирует что, несмотря на общий характер, КФО ГП имеют различные виды. А также, в зависимости от многих (исторических, политических, экономических, институциональных, социальных, культурных и др.) факторов и сложившихся условий, уровень квазифискальных расходов ГП в разных странах различается. Поэтому, МГЗС той или иной страны, исходя из существующих практик, должна давать четкое определение КФО ГП, определить практикуемые виды таких операций, их количественную оценку, а также определить возможные источники подобной информации и разработать механизм отчетности по таким расходам.

Как уже выше отмечено, наиболее широкое распространение концепция КФД получила в работах МВФ. Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере определяет КФД как операции, которые приводят к чистой передаче государственных средств через внебюджетные каналы. Это финансовые операции, которые осуществляются государственными корпорациями или, реже, частными структурами, от имени органов государственного управления.⁶ В широком определении такая деятельность включает все операции, которые в принципе могли бы проводиться с помощью конкретных бюджетных мер в форме субсидий или прямых расходов.⁷

По определению Международного Бюджетного Проекта «КФД – любая деятельность, осуществляемая государственными предприятиями по указанию правительства, где взимаемые цены ниже, чем обычные или рыночные цены, а недополученные предприятиями доходы не компенсируются правительством».⁸

МВФ так разъясняет сущность таких операций: «КФО могут иметь значительные последствия для государственной политики и финансового положения сектора государственного управления, однако эти фискальные результаты обычно не находят отражения в бюджетной. Например, государство может обратиться с просьбой к финансовым или коммерческим учреждениям о предоставлении кредитов по субсидируемым процентным ставкам, и тогда компонент субсидий представляет собой убытки учреждения. Вместе с тем, если бы государство напрямую субсидировало данную

⁶ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. МВФ, 2007 г.

⁷ Mackenzie, G., Stella, P. (1996). Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions. IMF Occasional Paper No. 142 .

⁸ State-Owned Enterprises and Quasi-Fiscal Activities in South Africa. Ghalieb Dawood. Case Study. International Budget Partnership, May 2014

операцию, этот компонент отражался бы как субсидия в государственном бюджете, и расходы на проведение политики были бы очевидны. Таким образом, КФО представляют собой непрозрачный способ проведения налогово-бюджетной политики, который приносит значительный фискальный риск».⁹ По мнению МВФ, издержки, сопряженные с КФО, будут грузом на бюджете - либо вследствие меньших перечислений прибыли, либо, в конечном итоге, в силу необходимости субсидировать или рекапитализировать государственную корпорацию. Поэтому МВФ считает, что раскрытие всех видов фискальных операций независимо от того, где и как проводятся эти операции, является важным моментом для прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

К числу видов КФД, имеющих важное макроэкономическое значение, относятся режимы множественных валютных курсов, предоставление гарантий обменного курса, нетарифные барьеры во внешней торговле, рacionamento кредитов и целевое кредитование по ставкам ниже рыночных, а также предоставление государственными предприятиями товаров и услуг по ценам, которые ниже рыночных или не обеспечивают возмещение издержек и др.

В разных источниках КФО классифицируются по разному. Например, в Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере все КФО подразделяются на три группы и классифицируются по следующему:

1) *Операции, относящиеся к финансовой системе:*

- Субсидируемое кредитование;
- Обязательные резервы, проценты начисляемые по сниженной ставке;
- Верхние пределы кредитования.

2) *Операции по оказанию экстренной финансовой помощи:*

- Операции, относящиеся к валютной системе и системе внешней торговли;
- Множественные обменные курсы;
- Импортируемые депозиты;
- Депозиты по операциям приобретения иностранных активов;
- Гарантии обменного курса;
- Субсидированное страхование валютного риска;

⁹ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. МВФ, 2007 г.

- Нетарифные барьеры;

3) Операции, относящиеся к сектору коммерческих предприятий:

- Взимание цен ниже коммерческих;
- Предоставление не коммерческих услуг (например, социальных услуг);
- Ценообразование, исходящее из целей обеспечения доходов бюджета;
- Платежи поставщикам по ценам, превышающим коммерческие.

Исследователи МВФ Мали Чивакул и Роберт Дж. Йорк в исследовании «Последствия квазифискальной деятельности в Гане» КФО подразделяют на 2 группы:¹⁰

- 1) операции, связанные с не финансовыми государственными предприятиями;
- 2) операции, связанные с финансовыми государственными предприятиями

При этом эти исследователи к операциям, связанным с не финансовыми ГП, относят следующие:

- Установление цен ниже, рыночных или ниже, чем возмещение издержек производства;
- Предоставление некоммерческих услуг: предоставление социальных услуг, которые предоставляются, бесплатно или дешевле чем возмещение затрат и не отражаются в бюджете правительства;
- Мягкие бюджетные ограничения: допуск задолженности, что приводит к искажениям в распределении ресурсов;
- Бартер и смещение механизмов: такие меры искажают как доходы, так и расходы предприятия, что усложняет вычисление точной величины КФД;
- Операционная неэффективность: технические потери и неизмеримое или не декларируемое потребление (в том числе кражи), возникшие из-за плохой операционной деятельности.

В некоторых случаях определенные нефинансовые государственные предприятия, особенно имеющие монопольную власть в отрасли, могут устанавливать чрезмерно высокие цены (тарифы), а полученная избыточная прибыль передаваться в бюджет правительства либо непосредственно, либо в форме более высоких дивидендов (в течение

¹⁰ Chivakul, Mali, and Robert C. York, 2006, "Implications of Quasi-Fiscal Activities in Ghana," IMF Working Paper, WP/02/24 (Washington: International Monetary Fund)

долгого времени) или перечисляться другим предприятиям для поддержки их деятельности. На самом деле это является непрозрачной формой налогообложения, которая не санкционирована законодательным органом. Даже если политика высоких цен (или высокие тарифы) являются официальной и открытой политикой правительства, то это все таки представляет собой КФД, поскольку не фискальное государственное учреждение используется правительством для проведения и финансирования фискальной деятельности, связанной со сбором у потребителей платы больше, чем коммерческие цены, а избыточные доходы расходуются где-нибудь в другом месте. Исследователи Международного Бюджетного Проекта приводят в пример такую КФО деятельность как Транснет (Transnet) в Южной Африке. По их мнению, в течение долгого времени Транснет использовал южноафриканские порты, как «дойную корову», взимая высокие портовые тарифы для того, чтобы субсидировать убыточные операции. Исторически сложилось так, что в Южной Африке правительство использовало высокие портовые тарифы для поддержки стратегии импортозамещения. Например, портовые тарифы для контейнерных судов в Дурбане (второй по величине порт в Южной Африке с точки зрения перевала грузов) были в два раза выше, чем средние тарифы на 12 международных портах. Следовательно, высокие портовые тарифы действовали как скрытый налог на импорт. Такой скрытый налог также выступает в качестве нетарифного барьера для торговли, и как таковой Транснет в некоторой степени используется правительством в качестве инструмента торговой политики.¹¹

В рамках этого исследования нас больше интересуют КФД государственных компаний в ресурсодобывающих отраслях. Как указывает МВФ, на национальные ресурсодобывающие компании (НРК) часто возлагается ответственность и за коммерческие операции, и за некоммерческую деятельность, такую как:

- предоставление социальных или иных услуг, которые обычно предоставляются государством;
- выполнение особых требований в отношении найма работников;
- поставка продукции для внутреннего потребления по ценам, которые не возмещают издержек производства или ниже рыночных цен.¹²

По мнению МВФ, ясность налогово-бюджетной политики требует, чтобы расходы, связанные с такой деятельностью и выражающиеся в уменьшении дивидендов и

¹¹ State-Owned Enterprises and Quasi-Fiscal Activities in South Africa. Ghalieb Dawood. Case Study. International Budget Partnership, May 2014

¹² Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. МВФ, 2007 г.

налоговых платежей, должны оцениваться количественно и доводиться до сведения общественности.

Как уже было отмечено выше, в 2007 году МВФ подготовил Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов. В Пособии классифицированы КФО ресурсодобывающих компаний.

Главные виды КФД в ресурсодобывающих секторах включают следующее:¹³

- **КФД в области энергоносителей:** обязательная поставка национальной ресурсодобывающей компанией (НРДК) продукции (в частности, энергии и энергоносителей) для внутреннего потребления по цене ниже уровня возмещения издержек или рыночной цены) – Нужно отметить, что поставки энергии и энергоносителей по низким ценам содержат элемент неявных нецелевых субсидий и стимулируют чрезмерное потребление и расточительность со стороны домашних хозяйств, предприятий и других пользователей. Сохранение таких субсидий приводит к нерациональному распределению ресурсов;
- **КФД в области государственных расходов:** обязательное предоставление НРДК или международными компаниями социальных услуг или иных общественных благ, которые обычно предоставляются сектором государственного управления. Часто так бывает, что и правительство, и компании приводят аргументы в пользу такой деятельности. Например, обычно правительство обосновывает это тем, что такая деятельность является желательной формой сотрудничества между компаниями и государством в целях удовлетворения общественных потребностей на местном уровне; или некоторых случаях правительство может утверждать, что компании располагают лучшими возможностями, чем государство, для оказания таких услуг, например, жителям отдаленных районов. Кроме того, сами компании могут считать, что они извлекают из этого выгоду, выражающуюся в улучшении отношения к ним жителей районов, в которых ведется разработка природных ресурсов. И главное не смешивать такого рода КФД компаний с благотворительной деятельностью компаний: случаи когда финансирование и предоставление социальных услуг (например, обеспечение работы местных школ или больниц), инфраструктуры или других услуг местным сообществам производится с благотворительной целью, то такая деятельность или может оговариваться в контрактах между органами государственного управления и отдельными компаниями, или планируется в рамках программ корпоративной социальной

¹³ Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов . МВФ, 2007 г.

ответственности компаний и такие мероприятия в основном финансируются за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов (или санкционированному по закону). А когда расходы на такие мероприятия начисляются на издержек производства или уменьшает налогооблагаемую прибыль, то они являются КФО;

- **КФД в области занятости:** предоставление рабочих мест в НРДК или осуществление связанных с этим видов деятельности, выходящих за рамки тех функций, которые выполнялись бы компаниями, если бы они функционировали исключительно по коммерческим мотивам - достаточно распространенным примером является предоставление рабочих мест в НРДК сверх того количества, которое в нормальных условиях было бы необходимо для предприятий, работающих по коммерческим мотивам;
- **КФД в области заимствования:** использование левириджа компании для привлечения займов от имени государства - в этом случае затраты выражаются в распылении полномочий по финансовому управлению и с трудом поддаются количественному измерению.

Как видно из вышеизложенных, КФД используются правительствами для достижения ряда социальных, политических и экономических целей, и следовательно, они имеют широкие макроэкономические и структурные последствия. Поэтому прозрачность в бюджетно-налоговой сфере требует четкого формулирования финансовых отношений между органами государственного управления и государственными корпорациями.

КФО ресурсодобывающих компаний можно устранить, включив расходы на их проведение в бюджет, посредством четко определенного бюджетного трансферта ГП или прямой бюджетной субсидии на эти операции. Если правительство полностью компенсирует ГП стоимости такой деятельности, то она больше не является КФО, становится фискальной деятельностью, поскольку стоимость такой деятельности входит в бюджет правительства. Если же компенсация правительства будет меньше, чем настоящие расходы ГП (то есть, расходы компенсируется не полностью), то оставшаяся (некомпенсируемая) часть расходов является КФД.

Четкое определение, количественное оценивание (где это возможно) и представление информации о КФО является важными по следующим причинам:

- 1) существование значительных КФО затрудняет разработку налогово-бюджетной политики. Это означает, что представленная в отчетности величина

государственных доходов и расходов не дает надлежащего представления о фактических масштабах фискальной деятельности органов государственного управления;

- 2) КФО могут привести к возникновению косвенных условных обязательств. Издержки, связанные с КФО, будут влиять на бюджет - либо вследствие меньших перечислений прибыли, либо, в конечном итоге, в силу необходимости субсидировать или рекапитализировать государственную корпорацию;
- 3) поскольку КФО часто перераспределяется, их воздействие должно подвергаться детальному общественному рассмотрению;
- 4) КФО препятствуют процессу результативного и гибкого установления приоритетов деятельности органов государственного управления и усложняют задачу оценки эффективности и результативности использования ресурсов.

Таким образом центральным моментом прозрачности в бюджетно-налоговой сфере является открытость в осуществлении всех видов фискальных операций независимо от того, где и как проводятся эти операции.

МВФ считает что, отчеты о КФО должны включаться в состав бюджетной документации, и в них, как минимум, должны указываться:

- цель каждой КФО в рамках государственной политики,
- срок ее действия,
- предполагаемые бенефициары.

И главное, по мнению МВФ, отчеты о КФО могут составляться ответственным за бюджет центральным министерством на основе информации, представляемой ведомствами государственного сектора, которые проводят КФО, включая центральный банк. В годовых отчетах отдельных государственных корпораций также должны отражаться некоммерческие услуги, предоставляемые ими по требованию государства.¹⁴

¹⁴ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. МВФ, 2007 г.

Квазифискальная деятельность государственных предприятий в постсоветских странах: трудности выявления и некоторые примеры

Квазифискальная деятельность ГП являются серьезной проблемой для всех постсоветских стран. Эта проблема является своего рода наследием, оставшимся этим странам от Советского Союза. В период 2000-х годов международные организации осуществляли ряд исследований¹⁵ для выявления КФД предприятий, где авторы в основном исследовали КФД в энергетическом секторе этих стран. Даже в Докладе¹⁶ «Экономические аспекты Энергетического сектора в странах СНГ» подготовленном в 2008 году Центром Социальных и Экономических Исследований (CASE) Европейской Комиссии вопрос КФД в энергетическом секторе получило широкое освещение. Нужно учесть что, в таких постсоветских странах, как Россия, Украина, Белоруссия, Азербайджан, Казахстан предприятия энергетического сектора являются также и добывающими предприятиями (нефть, природный газ, уголь и т.д.).

В исследованиях подчеркивается что, оценка КФД предприятий в этих странах является сложной задачей. Во-первых, в энергетическом секторе в странах СНГ доминируют государственные предприятия, которые неохотно предоставляют данные, настаивая на том, что это коммерческая тайна. Существующие данные порой бывают недостоверными из-за отсутствия технических знаний и опыта у энергетических компаний, а также из-за того, что большинство из них еще не применяют общепринятые принципы бухгалтерского учета¹⁷.

Несмотря на некоторые попытки устранения такой деятельности ГП эта проблема все еще остается актуальной в этих странах.

Например, по расчетам МВФ в 2000 году неявные субсидии Государственной Нефтяной Компании Азербайджанской Республики (SOCAR), обусловленные необоснованно низкими ценами на нефтепродукты оценивалась свыше 20 процентов

¹⁵ Petri, M., Taube, G., and Tsyvinski, A. (2002), 'Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union', IMF Working Paper, WP/02/60; Saavaleinen, T., and ten Berge, J. (2006), 'Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries', IMF Working Paper 06/46; Tochitskaya I. (2007), 'Quasi-Fiscal Activity in the Energy Sector in Belarus', GET/IPM Policy Paper, PP 10/06; Freinkman, L., Gyulumyan, G., and Kyurumyan A. (2003), 'Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Agenda in Armenia', World Bank Working paper, 16, Washington, DC; и др.

¹⁶ *The Economic Aspects of the Energy Sector in CIS Countries*. CASE (Center for Social and Economic Research). Economic Papers 327, European Commission, 2008

¹⁷ Petri, M., Taube, G., and Tsyvinski, A. (2002)

ВВП.¹⁸ В дальнейшем эти неявные субсидии были включены в бюджет путем отражения в бюджете суммы этой субсидии, а SOCAR получила налоговый кредит за счет покрытия причитающихся с нее налогов на такую же сумму.¹⁹ Даже в начале 2007 года внутренние цены на энергоносители, которые устанавливаются и регулируются правительством, повысились до уровня рыночных цен. Несмотря на то что в дальнейшем мировые цены нефть поднялись, в Азербайджане внутренние цены на энергоносители до конца 2013 года остались на уровне 2007 года, и все это время SOCAR поставлял энергоносители внутренним потребителям по ценам ниже рыночных.

Несмотря на это, в Отчете ИПДО за 2013 год было отмечено, что «в отчетном периоде SOCAR никаких квазифискальных расходов не осуществлял».²⁰ После этого эксперты Коалиции НПО по ИПДО в Азербайджане провели специальное исследование для выявления КФО SOCAR-а. Изучая консолидированный финансовый отчет, отчет о деятельности, а также отчет по устойчивому развитию компании за 2013 год эксперты пришли к выводу, что в 2013 году SOCAR осуществлял по меньшей мере 3 вида КФО из 4-х, которые МВФ определил для ресурсодобывающих компаний в «Пособии по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов (2007 год)».²¹ Это были следующие:

- КФД в области энергоносителей – SOCAR поставлял продукцию (в частности, энергоносители) для внутреннего потребления по цене ниже уровня рыночной цены;
- КФД в области государственных расходов – SOCAR предоставил социальные услуги и иные общественные блага, которые обычно предоставляются сектором государственного управления;
- КФД в области занятости - SOCAR предоставил рабочие места, выходящие за рамки своих коммерческих функций, также SOCAR поддерживает спортивный клуб «Нефтчи».

На основе исследования эксперты подготовили специальный доклад и передали МГЗС. Доклад обсуждался на заседаниях МГЗС и по их решению был направлен SOCAR-у. В отчете ИПДО за 2014 год было отмечено, что в отчетном периоде у SOCAR-а имелись КФО в виде поставки энергоносителей внутренним потребителям по ценам ниже

¹⁸ Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов . МВФ, 2007 г.

¹⁹ Azerbaijan, Fiscal ROSC-Update, 2005, раздел II

²⁰ ЕITI http://www.eiti.az/doc/2013/report_2013.pdf

²¹ Исследование по изучению КФО у SOCAR-а в 2013 году. (на Азербайджанском языке)

рыночных, а также предоставление компанией социальных услуг.²² Но количественная оценка этих КФО еще не была дана.

И наконец, в Отчете ИПДО за 2015 год МГЗС дал определение квазифискальных расходов и принял решение о том, что включит в отчет 2 вида КФО SOCAR-а: КФД в области энергоносителей и КФД в области государственных расходов. В отчете отмечается, что в отчетном году SOCAR поставлял энергоносители внутренним потребителям по ценам ниже рыночных, но количественная оценка таких расходов еще точно не определена из-за отсутствия механизма расчета у компании. В отчете отмечается, что в 2015 году по специальным решениям правительства SOCAR осуществлял денежные вложения и финансирования государственным структурам для постройки различных объектов для предоставления социальных услуг и иных общественных благ – общая сумма такой деятельности составляла 339 миллионов AZN (национальная валюта -манат).²³ Кроме того в отчете отражены социальные расходы SOCAR-а за 2015 год.

Следует отметить, что в Азербайджане до сих пор нет государственного управления, которое занималось бы мониторингом фискальных рисков, связанных с ГП. Министерство финансов Республики Азербайджана тоже пока не занимается этим вопросом.

Вопрос фискальных рисков, а также квазифискальной деятельности государственных предприятий является актуальным и для Украины. В начале 2016 года в Кабинете Министров Украины была создана межведомственная рабочая группа, с участием немецких экспертов, для оценки фискальных рисков государственных предприятий. В состав рабочей группы вошли представители Министерства финансов, Министерства экономического развития и торговли, Фонда государственного имущества, Министерства инфраструктуры, Министерства аграрной политики, Министерства топлива и энергетики. По данным Министерства финансов, в 2014 году в Украине существовали более 3340 предприятий государственной собственности, из которых 45% не работали, а остальные 55% понесли убытки в объеме 115 млрд. гривен, которые в 2014 году составили 7,2% от ВВП страны. В то время как данные предприятия владели активами суммарной стоимостью 870 млрд. гривен или 22% от ВВП, общий объем дивидендов, уплаченный ими в бюджет по результатам 2014 года, составляет лишь 0,7% от общего объема доходов.

²²EITI http://www.eiti.az/doc/2014/EITI_report_published_eng.pdf

²³EITI http://www.eiti.az/doc/2015/2015_EITI_report_published_eng_final.pdf

По данным Минфина, низкая эффективность госпредприятий создает значительные фискальные риски для бюджета страны.²⁴

Нужно отметить, что Украина является единственной постсоветской страной, где законодательно установлено определение КФД. Согласно Бюджетному кодексу Украины (статья 2, часть 1, пункт 26) квазифискальные операции определяются как операции органов государственной власти и местного самоуправления, Национального банка Украины, фондов общеобязательного государственного социального и пенсионного страхования, субъектов хозяйствования государственного и коммунального секторов экономики, которые не отражаются в показателях бюджета, но могут привести к уменьшению поступлений бюджета и/или потребовать дополнительных расходов бюджета в будущем.²⁵

По мнению экспертов, в Украине большая часть КФО приходится на долю НАК «Нафтогаз Украины», что является холдинговой компанией, осуществляющей управление такими предприятиями, как «Укргаздобыча», «Черноморнефтегаз» (до апреля 2014 г.), «Укртрансгаз» и «Укрнафта». Реализуя политику правительства, «Нафтогаз Украины» обеспечивал население и предприятия теплокоммунэнерго (ТКЭ) по ценам существенно ниже рыночных. Согласно расчетам объем потерь группы «Нафтогаз Украины» на протяжении 2005–2015 гг. составил 620 млрд грн, из них почти 400 млрд – в результате реализации природного газа населению и 170 млрд – предприятиям теплокоммунэнерго, включая «Киевэнерго». Сопутствующим результатом поставок природного газа по ценам ниже рыночных также можно считать финансовые затраты – 60 млрд грн за 2005–2015 гг., которые в основном связаны с выплатой процентов по кредитам, привлеченным на компенсацию этих потерь.²⁶ Несмотря на это в первом Национальном Отчете ИПДО Украины за 2013 год КФД госпредприятий не нашла свое отражение.²⁷

Начиная с отчета за 2015 год Казахстан тоже начал включать в отчет ИПДО информацию о квазифискальных операциях государственных добывающих предприятий. Но пока процесс охватывает только одну компанию: в 11-ом Национальном Отчете ИПДО за 2015 год Республики Казахстана размещена подробная информация о КФО Акционерного Общества «Самрук-Казына». В отчете отмечено, что 2015 году АО «Самрук-Казына» израсходовала на спонсорскую и благотворительную помощь 17.7 млрд. тенге (в 2014 году – 33 млрд. тенге). Самый большой проект – профессиональный

²⁴ Ministry of Finance <http://minfin.gov.ua/news/view/v-ministerstvi-finansiv-vidbulosia-pershe-zasidannia-mizhvidomchoi-robochoi-hrupy-shchodo-upravlinnia-fiskalnymy-ryzykamy?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini>

²⁵ Profiwins <http://www.profiwins.com.ua/legislation/kodeks/927.html>

²⁶ Gazeta <http://gazeta.zn.ua/finances/kvazifiskalne-rashody-i-byudzhetnye-subsidii-skolko-stoit-besplatnyy-syr-.html>

²⁷ EITI file:///C:/Users/USER/Downloads/UAEITI-2013-Report-ru.pdf

спортивный клуб «Астана», годовой бюджет который составляет около 100 млн. долларов. Далее подчеркивается, что в течение 2015 г. АО «Самрук-Казына» увеличила резерв на строительство Музея истории Казахстана в г. Астана на 2,593 млрд. тенге, а также признала резерв на строительство детских садов в г. Астана на 1,793 млрд. тенге. По состоянию на 31 декабря 2015 года балансовая стоимость резерва по строительству социальных объектов составляла 156.265 миллионов тенге (на 31 декабря 2014 года: 160.931 миллион тенге).²⁸

Из приведенных примеров видно, что проблема раскрытия КФД ГП в добывающих секторах пока еще остается нерешенной почти во всех странах СНГ. На сегодняшний день мы не можем привести пример ни одной успешной практики в странах СНГ по определению и устранению КФД госпредприятий, где основной потенциал для осуществления такой деятельности сосредоточен в предприятиях добывающего сектора. Предполагалось, что КФО это наследие советского прошлого, характеристика переходных экономик и некоторых развивающихся стран, масштаб которой будет постепенно уменьшаться. Однако рост цен на энергоносители на мировых рынках еще больше усугубило эту проблему в странах СНГ. Для решения этой проблемы и устранения КФД госпредприятий требуются кардинальные решения для повышения прозрачности и подотчетности таких предприятий, укрепления системы мониторинга и надзора над ними, повышения эффективности управления ими и, самое главное, постепенное разгосударствление, а где это возможно даже приватизацию таких предприятий.

²⁸ 11-й Национальный Отчет О реализации Инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей в Республике Казахстан за 2015 год, стр. 71-72 http://eiti.geology.gov.kz/images/stories/ipdo2/national_reports2015/national_reports_fot_eiti_2015.pdf

Квазифискальные расходы государственных предприятий в Республике Таджикистан

В первом отчете ИПДО Таджикистана за 2014 г., подготовленном МСГ в 2015 году было указано, что «Информации о квазифискальных расходах, прямо или косвенно относящихся к деятельности госкомпаний или компаний, имеющих государственную долю участия, не имеется». Начиная с 2011 г. управления Мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий (УМГП) Министерства финансов Таджикистана разрабатывает и выпускает специальный Отчет о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями, где раскрывается КФО крупных ГП. Следует отметить, что ГП играют существенную роль в экономике Таджикистана. Они играют значительную роль почти во всех секторах экономики, включая и добывающие отрасли. В июне 2014 г. ВБ, в рамках второго этапа Обзора государственных расходов (ОГР-2), выпустил специальный доклад (№. 89183-TJ) под названием «Заметка №5. Фискальные риски, связанные с государственными предприятиями», где подчеркивается, что «несмотря на процессы приватизации и реструктуризации, размер государственного сектора в Таджикистане до сих пор остается значительным. ГП играют важную роль в экономике Таджикистана. По данным официальной статистики, ГП предоставляют одну треть всех рабочих мест в экономике, на них приходится 42 процента от общего объема добавленной стоимости и 50 процентов от общего объема инвестиций в основной капитал».²⁹ Правовые основы деятельности и управления ГП определяются Гражданским Кодексом Республики Таджикистан и Законом Республики Таджикистан «О государственных предприятиях». И в Кодексе (статья 124), и в Законе «О государственных предприятиях» (статья 3) определены два типа ГП:

- государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения; и
- государственные казенные предприятия, основанные на праве оперативного управления.

Государственное унитарное предприятие (ГУП) - это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

ГУП создается по решению уполномоченного на то государственного органа.

²⁹ Республика Таджикистан: Записки по вопросам государственных расходов. Записка № 5. Фискальные риски, связанные с государственными предприятиями. Отчет № 88050-TJ, Всемирный Банк. Июнь 2014 года, стр. 7

Учредительным документом унитарного предприятия является его устав, утверждаемый уполномоченным на то государственным органом. Государственное унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, а по обязательствам собственника не несет ответственности. ГУП может создать с согласия собственника, в качестве юридического лица, другое унитарное предприятие (дочернее предприятие) путем передачи ему в установленном порядке части своего имущества в хозяйственное ведение.³⁰ Сферы деятельности, где могут создаваться ГУП, определены статьей 20 Закона «О государственных предприятиях». В статье 23 этого Закона написано, что «Цены на товары (работы, услуги), производимые государственным унитарным предприятием, должны обеспечить полное возмещение понесенных предприятием затрат на их производство, безубыточность его деятельности и финансирование за счет собственных доходов. Цены на товары (работы, услуги), производимые и реализуемые государственными унитарными предприятиями, формируются исходя из спроса и предложения на них. Государственное регулирование цен осуществляется в целях недопущения монопольного положения на товарных рынках (работ, услуг) в соответствии с антимонопольным законодательством Республики Таджикистан».³¹

Государственные казенные предприятия (ГКП) - казенным является предприятие, обладающее государственным имуществом на праве оперативного управления. ГКП создается по решению Правительства Республики Таджикистан или местного исполнительного органа государственной власти. Органы, по решению которых созданы ГКП, несут субсидиарную ответственность по обязательствам этих предприятий. ГКП не могут вывести или реализовать свои активы. Учредительным документом ГКП является его устав, утверждаемый учредителем.³²

ГКП создаются в жизненно важных для правительства областях (секторы, закрытые для частного бизнеса, или где правительство имеет монополию или производит социально значимые товары или услуги) . Примерами таких предприятий являются предприятия по развитию и поддержанию инфраструктуры, исправительные учреждения, а также топографические и картографические учреждения.

По статье 6 Закона «О государственных предприятиях» ГП считается созданным и приобретает права юридического лица с момента его государственной регистрации.

³⁰ Гражданский кодекс Республики Таджикистан. <http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/codecs/>

³¹ Закон Республики Таджикистан «О государственных предприятиях». http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8176

³² Гражданский кодекс Республики Таджикистан

Кроме ГУП и ГКП, государство также может быть учредителем, единственным собственником или совладельцем в других видах коммерческих организаций, таких как акционерные общества (АО), общества с ограниченной ответственностью (ООО) и финансовые организации.

В Докладе ВБ указано, что в 2013 году в Таджикистане существовало более 540 ГУП, более 50 ГКП, а также правительство владело контрольным пакетом акций 86 акционерных обществ и 5 финансовых организаций. Там же подчеркивается, что согласно данным налоговой администрации в Таджикистане, в общей сложности, существует около 800 ГП.³³

Но, вместе с тем, в Докладе особо подчеркивается, что в Таджикистане отсутствует единая всеохватывающая база данных о ГП и скоординированная система управления ими. И это осложняет понимание и оценку реального экономического масштаба ГП. «Кроме того, поскольку отдельные ГП отчитываются перед различными министерствами и ведомствами, то практически ни один отдельный государственный орган не имеет полной информации об их планах и стратегиях, экономических и финансовых показателях, воздействии на экономику, или фискальных, экономических и социальных рисках, которые они представляют для бюджета, экономики и общества в целом».³⁴ Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 19 сентября 2008 года (№ 454) было создано Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий (УМГП) при Министерстве финансов. Это Управление приступило к определению возможных финансовых рисков и выпуску Отчета о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями. Изначально УМГП осуществлял мониторинг финансовых показателей 10 крупных ГП, но после реорганизации нескольких предприятий сфера мониторинга была расширена до 16 ГП и около 130 филиалов этих предприятий, а в 2013 году еще 8 ГП были добавлены в список предприятий, привлеченных к процессу мониторинга. На настоящий момент УМГП опубликовало 5 отчетов о фискальных рисках, связанных с ГП, за 2011 - 2015 финансовые годы.

В отчетах подчеркивается, что ГП являются источником значительных фискальных рисков для бюджета страны. «Существующая бюджетная документация раскрывает относительно полную картину государственных финансов на республиканском и местном

³³ Записка № 5. Фискальные риски, связанные с государственными предприятиями. Отчет № 88050-TJ, Всемирный Банк. Июнь 2014 года, стр. 13

³⁴ Записка № 5, ... стр.8

уровнях. В то же время она не охватывает в необходимых деталях большой сегмент ГП, на который приходится значительная часть экономической деятельности». В связи с этим, целью данных Отчетов является «дополнить информацию содержащуюся в бюджете в области определения конкретных фискальных рисков, связанных с ГП и их отрицательное влияние на будущее экономическое, социальное и финансовое состояние государства. Данные риски возникают из операций, как государства, так и самих ГП. Раскрытие этих факторов поможет улучшить осведомленность государства о фискальных рисках и, таким образом, повысит фискальную прозрачность, контроль за рисками и способствует укреплению фискальной стабильности».³⁵

Содержание этих отчетов ограничивается только фискальными рисками, связанными с условными обязательствами, квазифискальной деятельностью и задолженностью крупных ГП, которые находятся в категории «субъектов публичного интереса» согласно определению Закона Республики Таджикистан № 702 от 25 марта 2011 года «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности».

Согласно Постановлению Правительства Республики Таджикистан от 3 апреля 2012 года (№154) «О дополнительных мерах по регулированию бухгалтерского учета и финансовой отчетности» в категории «субъектов публичного интереса» попадают организации (за исключением бюджетных организаций и дехканских хозяйств), финансовые и количественные показатели которых за предыдущий отчетный год соответствуют хотя бы одному из нижеследующих показателей:

- Объем валового дохода, с учетом всех налогов, не ниже 30 (тридцати) миллионов сомони
- Число работников не менее 1000 (тысячи) человек.

Согласно Постановлению все банки, страховые организации, биржи, пенсионные фонды (за исключением бюджетных организаций), субъекты естественных монополий, фонд гарантии вкладов физических лиц, юридические лица, ценные бумаги которых обращаются на фондовых биржах Таджикистана, а также некоммерческие общественные организации и фонды, общий объем поступлений которых за последний отчетный год, с

³⁵ Отчет о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями за 2013 год. УМГП, Министерства финансов Республики Таджикистан

учетом всех налогов, составляет не менее 10 (десяти) миллионов сомони, попадают в категорию «субъектов публичного интереса».

Как уже было отмечено, в этих отчетах также раскрываются и количественно оцениваются КФО ГП. Основываясь на классификацию МВФ, ВБ считает что, наиболее важным видами КФО в Таджикистане являются следующие:³⁶

- Неадекватное установление цен: установление цен на товары и услуги на уровне ниже рыночных или ниже себестоимости. Это приводит к финансовым потерям ГП и неэффективности в использовании ограниченных ресурсов;
- Предоставление некоммерческих услуг: ГП предоставляют социальные услуги бесплатно или ниже уровня возмещения затрат, без включения их в государственный бюджет;
- Мягкие бюджетные ограничения: допуск задолженности ГП и других задолженностей, ведущих к искажениям в распределении ресурсов. Задолженность – это косвенные субсидии, потеря доходов для предприятия, потери налоговых поступлений в бюджет и создание или списание долгов. Они часто являются следствием несоответствующей финансовой дисциплины в бюджетных организациях, государственных ведомствах и ГП;
- Бартер и зачет: механизмы, которые уменьшают как выручку, так и расходы, что осложняет оценку точного масштаба КФД или управление соответствующих фискальных рисков;
- Операционная неэффективность: технические потери и неучтенное (неотфактурированное) потребление (в том числе от кражи), связанные с неэффективной хозяйственной деятельностью, отсутствием контроля и управления, а также недополучение доходов за счет низких коэффициентов взыскания;
- Льготное кредитование и операции по оказанию помощи и выводу из кризиса: льготные ставки по кредитам и ставки ниже рыночных, несоответствующим образом обеспеченные и субпаритетные кредиты, а также кредитные гарантии по заниженной стоимости. Спасательные меры (например, списание долгов ГП), как в отношении финансовых, так и нефинансовых операций, должны основываться на соответствующих предложениях урегулирования и реализовываться за счет бюджета.

³⁶ Записка № 5. Фискальные риски, связанные с государственными предприятиями. Отчет № 88050-TJ, Всемирный Банк. Июнь 2014 года, стр. 15-16

- Субсидии, связанные с валютным курсом: необоснованные субсидии, вытекающие из необъективного применения множественных валютных курсов и субсидированного страхования валютного риска.

В отчетах УМГП дается следующее определение КФД: виды деятельности, предпринимаемые финансовыми и нефинансовыми ГП, по указанию государства, которые являются по сути фискальными – то есть то, что в принципе, могут быть дублированы конкретными фискальными мерами, такими как налоги, субсидии, или другие прямые расходы, хотя в некоторых случаях точное измерение количества может быть очень затруднено. КФД представляет значительный фискальный риск, так как она может привести к возникновению обязательств государства. Например, государству может потребоваться покрыть полную стоимость КФД из бюджета или субсидировать или рекапитализировать ГП в связи с потерями, которые они понесли от КФД.³⁷

По данным отчетов, основной квазифискальный механизм представляет широкое использование услуг по поставкам электричества, коммунальных и других услуг по стоимости ниже рыночной и даже ниже себестоимости, а также политически обусловленный вклад на основе «добровольного» участия ГП в некоммерческой деятельности через сложный политический процесс. По данным Отчета о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями за 2015 год, в отчетном году общий объем КФД ГП, привлеченных к мониторингу, составлял 765.0 миллионов сомони. 743.6 миллионов сомони (или 97.2 %) из общей суммы приходилась на предоставление товаров и услуг ниже коммерческих цен (или ниже себестоимости). По результатам мониторинга большая часть общего объема КФД приходится на энергетический сектор: 576.6 миллионов сомони КФД принадлежит энергетической компании «Барки Таджики», что составляет более $\frac{3}{4}$ от всей суммы КФД. Это компания поставляет электроэнергию в основном «Талко» и Министерству мелиорации и водных ресурсов ниже промышленных тарифов: расчетная потеря от поставки электроэнергии «Талко» и Министерству мелиорации и водных ресурсов основывается на разнице между фактической ценой продажи этим предприятиям и промышленным тарифом. А сам «Барки Таджики» закупает электроэнергию у ГЭС «Санктуда-1» и «Санктуда-2» по низким ценам, по сравнению с установленными тарифами для населения. ОАХК «Барки Таджики» отпускала электроэнергию

³⁷ Отчет о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями за 2011 год. УМГП

потребителям на основании тарифов, утвержденных постановлениями Правительства: от 29.12.2009 г., № 678, от 19.05.2010 г., №259, от 12.03.2010 г., №149, от 03. 06. 2011 г., №292.от июня 2014, №376.

По данным отчетов УМГП за 2012-2015 гг. КФД ГП, привлеченных к мониторингу, если в 2012 году общая сумма КФД была более 1 миллиарда сомони, то последующие 2 года эта сумма уменьшилась 2.8 раза – до 368.2 миллиона сомони в 2014 году, но в 2015 году снова увеличилась до 765.0 миллиона сомони (таблица 1).

Таблица 1

**Квазифискальная деятельность
крупных государственных предприятий за 2012-2015 гг.
(млн.сомони)**

Крупные государственные предприятия	2012	2013	2014	2015
Квазифискальная деятельность - Всего	1042.0	874.6	368.2	765.0
<i>в том числе:</i>				
Цены ниже коммерческих	951.9	861.5	343.7	743.6
Некоммерческие услуги	90.1	13.0	24.5	21.4

(Источник: Отчеты о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями за 2013-2015 гг., УМГП.)

Другая часть КФД ГП составляет предоставление некоммерческих или социальных услуг для общественных целей. Эта такая деятельность ГП, выполняемая по формальным или неформальным указаниям государственных структур и/или местных властей, которые выходят за рамки основной сферы их деятельности, а также она не отражается в бюджете (то есть не компенсируется правительством или местными властями). По данным УМГП, в 2015 году такая деятельность ГП, привлеченных к мониторингу, составляла сумму 21.4 миллиона сомони.³⁸ К ним относятся: строительство коммунального жилья для пострадавших от стихийных бедствий, наводнений, строительство и ремонт зданий для Министерства обороны, пограничных войск, пожарной охраны, прокуратуры, библиотек, ремонт дорог, озеленение городов, проведение культурно-массовых мероприятий и др.

Нужно отметить, что государственные предприятия, привлеченные к мониторингу УМГП, относятся к 6 секторам экономики Таджикистана. Количество предприятий по секторам таково: транспорт – 7 ГП, энергетика – 3, промышленность – 5, коммунальные услуги – 3, банковские и финансовые услуги – 3, телекоммуникация – 3. Среди них только одна компания относится к добывающему сектору – это ОАО «Нафту газ», 100% акции принадлежит правительству Республики Таджикистан.

³⁸ Отчет о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями за 2015 год. УМГП

В первом Отчете ИПДО Республики Таджикистан за 2014 г приведен список предприятий горнодобывающего сектора, в которых есть доля государства (таблица 2).

Таблица 2

**Список предприятий горнодобывающего сектора,
в которых есть доля государства³⁹**

№	Наименование компании	Участвующие страны и их доля (%)	
		Таджикистан	Другие страны
1.	ООО СП «Зеравшан»	Таджикистан - 25	Китай - 75
2.	СТК ООО «Апрелевка»	Таджикистан - 51	Канада - 49
3.	СООО «Петролеум Сугд»	Таджикистан - 42,58	Австрия - 57,42
4.	Филиал Trans-Tajik Gas Pipeline Company Limited	Таджикистан - 50	Китай - 50
5.	ЗАО «Россредмет»	Таджикистан - 51	Россия - 49
6.	ОАО «Саратов нефтегеофизика»	Таджикистан - 1,73	Россия - 98,27
7.	ОАО «Ангишт»	Таджикистан – 100	
8.	ОАО «Нафту газ»	Таджикистан - 100	
9.	ОАО «Сугднафтугаз»	Таджикистан – 100	
10.	ГУП «Ангишти точик»	Таджикистан - 100	
11.	ГУП «Шахта Фон-Ягноб»	Таджикистан - 100	
12.	ГУП «Кони ангишти Зидди»	Таджикистан - 100	
13.	ГУП «Назар-айлок»	Таджикистан - 100	
14.	ГУП «Нефтегаз и уголь»	Таджикистан- 100	
15.	ГУП «Джамаст»	Таджикистан - 100	

Как видно из таблицы 2, в 2014г. в добывающем секторе Таджикистана участвовали 15 предприятий, с участием государства: 6 из них являются ГУП-ми, 3 – ОАО, которые 100% акции принадлежит государству, а в остальных государство принимает долевое участие.⁴⁰

Как уже выше отмечено, только одна из этих компаний – ОАО «Нафту газ» - участвует в мониторингах УМГП Министерства финансов. При детальном ознакомлении и изучении отчетов УМГП, выяснилось, что в части отчета про КФД ГП, данные о такой деятельности этого предприятия отсутствуют.⁴¹ А это означает, что реальная информация о КФД ГП в добывающем секторе за 2015 г. на данный момент отсутствует.

Во ходе тренинга «Предварительная оценка валидации ИПДО Таджикистана и пути устранения недостатков, выявленные в ходе валидации», проведенный Евразийским Тренинговым Центром по Добывающим Отраслям 12-13 декабря 2016 года в г. Душанбе, авторы этого исследования обсуждали вопрос о квазифискальных расходах добывающих

³⁹ 1-й Национальный Отчет о Реализации Инициативы Прозрачности Деятельности Добывающих Отраслей в Республике Таджикистан за 2014 г., стр. 35-36

⁴⁰ В горнодобывающем секторе есть еще один государственное казенное предприятие (ГКП) «Тилой Таджик», которое занимается добычей золота. Несмотря на то, что это предприятие юридическое лицо, но оно еще не привлечено в процесс ИПДО. Добытую золото «Тилой Таджик» сдает государству в натуральной форме.

⁴¹ Данные об обязательствах, о задолженностях, а также другие экономические показатели «Нафту газ» присутствуют в Отчете о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями за 2015 год

компаний с членами МГЗС, которые в основном отметили отсутствие фактических данных по данному вопросу. Члены МГЗС-представители компаний говорили, что компании не занимаются такими видами деятельности, которые относятся к квазифискальным операциям.

К сожалению, во время пребывания в г. Душанбе, а также в дальнейшем ходе исследования мы не смогли получить и ознакомиться с годовыми, особенно с финансовыми отчетами государственных компаний добывающего сектора и поэтому не смогли получить реальных данных по квазифискальным операциям госпредприятий. Надо отметить, что проблемы в области открытости отчетов государственных предприятий, особенно в добывающих отраслях, были озвучены нашими собеседниками почти во всех наших встречах.

Но, вместе с тем, в процессе исследования мы встречались и обсуждали вопрос о квазифискальных операциях госпредприятий с представителями Министерства финансов, Министерства экономики, Министерства промышленности, программными руководителями некоторых международных организаций, а также с представителями гражданского общества и журналистами. Во встречах особенно представители госструктур говорили об отсутствии таких расходов у госпредприятий, хотя допустили возможности некоторых исключений, в основном по социальным расходам. А представители международных организаций и гражданские активисты во многих случаях говорили о том что, в Таджикистане, как и в других странах СНГ, широко распространен опыт привлечения ГП, особенно занимающихся в добывающих отраслях, на социальные мероприятия и работы для общественных нужд, которые на самом деле должны выполняться соответствующими государственными структурами.

Некоторые собеседники отметили что, добывающие компании обычно привлекаются преимущественно на благоустройство местности, и это делается по указанию государственных структур и/или местных властей, при этом расходы предприятий на эти работы не возмещаются. А это значит, что добровольный или нет, этот вклад имеет тот же эффект, что и увеличение доходов и соответствующее увеличение государственных расходов на социальные цели, что является полностью “невидимым” в бюджете. Один из собеседников, имеющий опыт работы в компании добывающего сектора, подчеркнул, что в таких случаях компании стремятся преувеличивать свои издержки, уменьшить прибыль или даже отсрочить налоговые платежи. Это приводит к увеличению налоговых задолженностей предприятий перед бюджетом.

Представители горнодобывающих компаний при встречах с нами говорили, что в горнодобывающим секторе Таджикистана большая часть продукции являются биржевыми

товарами, и такие товары не могут быть проданы вне биржи, поэтому установление цен ниже рыночных в таких случаях невозможно. Но в некоторые собеседники отметили, что бывают случаи, когда угледобывающие предприятия поставляют товар на некоторые государственные организации и социально значимые объекты ниже рыночных цен или безвозмездно.

В беседах также были отмечены, что основными проблемами ГП в Таджикистане являются неэффективность и отсутствие надлежащей прозрачности их деятельности. В законодательстве Таджикистана отсутствует требование об обязательном раскрытии и публикации отчетов ГП. К сожалению, у Министерства финансов нет реальных рычагов для давления на ГП, с целью обязать их обнародовать годовые отчеты. Представитель проекта по обеспечению защищенности от фискальных рисков государственных предприятий при встрече с нами заявил, что «порой, когда сравниваешь данные, полученные от разных источников по одной и той же транзакции, имеет место несовпадение. Что данные, публично распространяемые ГП не всегда соответствуют данным, полученным государственными органами, осуществляющими мониторинг экономической деятельности ГП».

ГКП «Тиллои Точик»

В первом отчете ИПДО Таджикистана отмечается, что “ 60% добытого в Таджикистане золота приходится на ООО СП “Зерафшан”, остальная часть произведена СТК ООО “Апрелевка”, ООО СП “Тиллои Точик”, артелью “Одина”, и другими более мелкими предприятиями по добыче золота.” (с.38)

В свою очередь, в отчете Международного Секретариата по валидации ИПДО Таджикистана, отмечается, что “один из представителей гражданского общества отметил, что ГКП “Тиллои Точик” добывает от имени государства золото и передает его в резерв Национального Банка. Предприятие при этом не получает доходы от добычи золота.” (с.56)

В Уставе ГКП “Тиллои Точик” отмечено, что оно создано постановлением правительства РТ от 1 октября 2007 г. за N. 508. Учредителем Казенного предприятия является Правительство Республики Таджикистан, а уполномоченным органом по государственному управлению Казенного предприятия является Министерство финансов Республики Таджикистан. Содержание и финансирование Казенного Предприятия осуществляется за счет республиканского бюджета.

Казенное предприятие создано с целью производства и добычи россыпного (шлихового) золота, золотых самородков и других сопутствующих драгоценных металлов Яхсуйского золотороссыпного месторождения, выполнения работ и оказания услуг.

Предметами деятельности Казенного предприятия являются:

- геологическая разведка и разработка россыпного золота;
- проведение маркшейдерских работ;
- добыча россыпного золота в золотороссыпных месторождениях;
- переработка золотосодержащих руд;
- хранение и транспортировка продукции от переработки золотороссыпного месторождения:
 - прием и покупка драгоценных металлов от старателей, вольноприносителей, других физических и юридических лиц в соответствии с установленным законодательством порядке;
 - ввоз в Республику Таджикистан необходимых материалов и оборудования для производственной деятельности.

Казенное предприятие сдает весь добытый драгоценный металл в Государственное хранилище ценностей при Министерстве финансов Республики Таджикистан (далее - Государственное хранилище) в установленные уполномоченным органом сроках и объемах.

Уставной фонд Казенного предприятия составляет имущество, ликвидированного решением Правительства Республики Таджикистан Совместного Таджикско-Британского предприятия "Дарвоз", передаваемого на баланс Казенного предприятия в установленном порядке.

Как видно, "Тиллои Тоҷик" является типичным казенным предприятием, которое занимается добычей золота в РТ, передаваемое далее в госхранилище. Отсутствие подробной информации о деятельности предприятия, а также нетипичная для современного менеджмента организация управления создает ряд препятствий для полноценного отслеживания его транзакций. По этой же причине в ИПДО отчете невозможно обнародовать информацию о деятельности предприятия, об объеме добычи,

передачи золота государству и сверки данных. Более того, подобное хозяйствование размывает границу “предприятие -государство”, что в корне противоречит принципам ИПДО, которые призваны обеспечивать прозрачность во взаимоотношениях компании с государством.

Но проблема казенного предприятия “Тиллои Точик” не ограничивается только отсутствием здесь прозрачности. На лицо его неэффективное функционирование, которое в нынешних условиях подталкивает к реформированию как его статуса, так и системы управления предприятия в целом.

Выводы и предложения

Основываясь на вышеизложенное, можем подытожить и указать следующие проблемы, существующие на настоящий момент для отражения КФО в отчете ИПДО в Республике Таджикистан:

1. Отсутствуют реальные данные о конкретных видах КФО ГП в добывающих отраслях;
2. Отсутствует надлежащая прозрачность в деятельности ГП добывающих отраслей: большинство из этих предприятий не раскрывают и не публикуют годовые отчеты. И это затрудняет сбор информации про КФО государственных добывающих предприятий;
3. В случае, когда ГП публично распространяет свои финансовые отчеты, данные в таких отчетах отличаются от данных, полученных из других источников (например, из налоговых органов и т.д.);
4. Отсутствует единая система отчетности для ГП, основанная на МСФО;
5. Не разработан механизм отражения КФО ГП в отчете ИПДО и др. Но вместе с тем, на данный момент в Таджикистане существуют некоторые

благоприятные условия для решения проблемы отражения КФО государственных добывающих предприятий в отчете ИПДО:

Первое, это наличие УМГП при Министерстве финансов Республики Таджикистан, которое занимается именно изучением и мониторингом фискальных рисков ГП, сбором информации о них, а также количественной оценкой таких рисков; Второе, составление УМГП годовых отчетов о фискальных рисках, связанных с ГП. Как было отмечено, УМГП уже выпустило 5 Отчетов за 2011-2015гг.. Поскольку КФД является одним из видов фискальных рисков, то в отчете на 2015 год уже есть некоторая информация общего характера по КФД ГП в Таджикистане; Третье, у УМГП уже есть разработанный и испытанный механизм сбора информации, мониторинга и количественной оценки фискальных рисков ГП, а также у него уже имеется достаточный опыт работы в этой сфере. Можно расширить список ГП, привлекаемых к мониторингу, за счет государственных добывающих предприятий; Четвертое, в отчетах о фискальных рисках, связанных с государственными предприятиями, разработанными УМГП, уже существует определение КФД. А это означает, что Министерство финансов, а также правительство уже принимает данное определение. МСГ тоже может использовать это определение КФД для отчета ИПДО; Пятое, «чемпионом», то есть уполномоченным органом по продвижению ИПДО в Республике Таджикистан является Министерство финансов, которое несет ответственность за подготовку и исполнение государственного бюджета, а УМГП подотчетен именно этому министерству.

Рекомендации для МГЗС по отражению КФД государственных добывающих предприятий в отчете ИПДО за 2015 год, а также в отчетах на следующие годы:

1. Принять определение КФД ГП, которое уже существует в отчетах УМГП Министерства финансов Республики Таджикистан, при подготовке отчета ИПДО за 2015 г.;
2. Обращаться к Министерству финансов по поводу расширения списка ГП, привлекаемых к мониторингу по фискальным рискам и добавить в этот список всех ГП, участвующих в добывающих отраслях и привлеченных в процесс ИПДО;
3. Обращаться в парламент Республики Таджикистан, а также в соответствующие органы правительства по поводу усовершенствования закона о государственных предприятиях,

особенно добавления к ним статьи по требованию об обязательном раскрытии и опубликовании годовых финансовых отчетов всех ГП без исключения;

4. Обращаться в Министерство Финансов (или другим соответствующим госорганам) относительно ускорения перехода всех ГП к единой системы отчетности, основанное на МСФО;

5. Беря за основу отчет о фискальных рисках, связанных с ГП на 2015 год, в отчете ИПДО за 2015 год дать определение КФД, общую характеристику КФД ГП в Республике Таджикистан, а также указать все шаги, предпринимаемые МГЗС для отражения КФД государственных добывающих предприятий в следующих отчетах ИПДО.

6. Инициировать необходимое реформирование ГКП “Тиллои Тоҷик”, посредством его коммерциализации и, возможно, последующей приватизации.

Список лиц, участвующих в интервью по квазифискальным расходам в добывающих отраслях Таджикистана.

1. Владимир Кривенков – Руководитель группы проекта по обеспечению защищенности от фискальных рисков государственных предприятий при Министерстве Финансов РТ
2. Мадина Нурматова- Координатор программы по улучшению инвестиционного климата в Средней Азии, Всемирного Банка
3. Наргиз Акдодова – Национальный Координатор Таджикистана “Минеральные ресурсы для Развития Центральной Азии”, GIZ
4. Тимурали Авганов, член Совета ИПДО
5. Манижа Курбанова, журналист, “Азия-Плюс”
6. Хасан Шарипов, Министерство Финансов
7. Абдулвохид Касиров, Министерство Промышленности и Новых Технологий
8. Собир Вазиров, Налоговый Комитет
9. Идрис Аминов, Отдел промышленности Министерства Экономики
10. Татьяна Кириллова, ТА ООО СП “Анзоб”

11. Бобо Бобохонов, технический консультант, СП “Зарафшон”
12. Джахонгир Нигматов, ИПДО Секретариат Таджикистана
13. Бахтийор Рустамов, ВДО (администратор первого отчета ИПДО)
14. Даниел Заретски, член МГС, Торговая Палата США в Таджикистане
15. Мавзуна Каримова, коалиция гражданского общества