Утверждена

указом Президента

Республики Таджикистан

от 15 сентября 2016 года, №755

**СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫМИ РИСКАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ НА 2016-2020 ГОДЫ**

**1. Введение**

1. Государственные предприятия являются неотъемлемой частью экономики Республики Таджикистан, а также важным элементом ее государственной финансовой системы. В то же время, они также могут представлять собой источник образования фискальных рисков для государства. Воздействие этих рисков на финансовое положение государства может быть довольно существенным.

2. Так, фискальная деятельность государства может быть серьезным образом разбалансирована непредвиденными расходами, связанными с условными обязательствами госпредприятий. Ухудшение финансового положения и высокие уровни долговых обязательств госпредприятий потенциально могут привести к фискальной уязвимости не только самих госпредприятий, но и государственной финансовой системы в целом. Правительство Республики Таджикистан, осознавая величину этих рисков, понимает важность их купирования или смягчения посредством совершенствования управления фискальными рисками, которое еще находится на пути становления.

3. Нынешний глобальный (2015 год) спад деловой активности представляет собой серьезный вызов экономике страны. Наряду с напряженным положением с пополнением бюджетных ресурсов в связи со снижением уровня государственных доходов, вероятность ухудшения деловой активности госпредприятий республики повышает и экономическая рецессия в странах - основных торговых партнерах Таджикистана. В сложившихся обстоятельствах становится еще более важным внедрение более строгих стандартов по предотвращению или смягчению рисков в условиях ограниченности финансовых ресурсов и повышения рисков предпринимательской деятельности. Дальнейшее развитие требует большей прозрачности касательно рисков, исходящих для государства от госпредприятий, большей решимости создавать в рамках бюджетных средств необходимые резервы в отношении этих рисков, а также большей настойчивости в распределении этих рисков с другими участниками экономической деятельности (например, с частным сектором).

4. Целью данной разработки. является, необходимость представления Стратегии по управлению рисками, способствующей эффективному прогнозу фискальных рисков и управлению этими рисками, исходящих от предприятий, находящихся в собственности государства.

5. Стоит учесть, что даже надлежащее управление фискальными рисками не может полностью обезопасить государство от подверженности фискальным рискам, исходящим от госпредприятий. Однако, осуществление выверенной государственной политики или программы по идентификации рисков и управлению этими рисками поможет в значительной степени снизить возможные негативные финансовые последствия на государственные финансы и повысить их гибкость в случае материализации этих рисков. Поэтому важно организовать и запустить процесс управления фискальными рисками на госпредприятиях с надлежащими требованиями в отношении соответствующей отчетности, с институциональной ответственностью за управление этими рисками и за выработку и осуществление необходимых мер по купированию или снижению этих рисков.

**2. Предыстория и краткий обзор**

6. На начало 2015 года в государственной собственности Республики Таджикистан находились 898 (действующих) предприятий. В это число включены госпредприятия, находящиеся в собственности как центральных, так и местных органов государственной власти. Состав этих госпредприятий разнообразен. Первую группу составляют государственные унитарные предприятия, которые являются превалирующей формой госпредприятий и составляют 797 единиц от их общего количества. Вторая наиболее крупная группа госпредприятий состоит из 104 открытых акционерных общества, в которых государству принадлежит более 50 процентов их акционерного капитала. И третью группу составляет небольшое количество закрытых акционерных компаний и компаний с ограниченной ответственностью с государственным участием. Из общего количества действующих госпредприятий 716 находятся в собственности центральных органов государственной власти и 192 госпредприятия находятся в собственности местных органов государственной власти. Кроме того, приумножить к числу действующих госпредприятий 83 госпредприятия, находящихся в процессе перерегистрации, а также предприятия с миноритарным участием государства, с учетом и этой категории общее количество госпредприятий составляет 1016 единиц.

7. Хотя подавляющую массу госпредприятий составляют средние и малые предприятия, группа крупных госпредприятий сосредоточена в таких секторах экономики как энергетика, транспорт, водные ресурсы и тяжелая промышленность. В финансовом секторе экономики госпредприятия представлены двумя банками и восемью другими финансово-кредитными учреждениями. Крупные госпредприятия играют важную роль в таджикской экономике. В 2014 году активы 21 крупных госпредприятий нефинансового сектора составляли 34,4 процентов и пассивы 27,7 процентов валового внутреннего продукта страны. В том же самом году доходы 24-х наиболее крупных госпредприятий составляли в совокупности 11,9 процентов валового внутреннего продукта государства. Эти госпредприятия играют также важную роль и в обеспечении занятости трудовых ресурсов страны. Общее количество рабочих и служащих сектора госпредприятий недавно несколько сократилось, однако на 24 крупных госпредприятиях все еще заняты более 42 тысяч человек. Большая часть этих трудовых ресурсов сосредоточена на небольшом количестве крупных госпредприятий. К примеру, от общего количества рабочих и служащих, занятых на 24 крупных госпредприятиях, две трети или около 28000 человек трудятся всего на четырех госпредприятиях.

 Таблица 1: Типы предприятий

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Количество предприятий | Предприятия, подведомственные центральным органам | Предприятия, подведомственные местным органам власти |
| Предприятия с долей государства > 50% | 908 | 716 | 192 |
| По секторам: |  |  |  |
| • Нефинансовые | 898 |  |  |
| • Финансовые | 10 |  |  |
| По типу: |  |  |  |
| - Государственное унитарное предприятие | 797 | 608 | 189 |
| - Открытое акционерное общество | 104 | 101 | 3 |
| - Закрытое акционерное общество | б | 6 |  |
| - Общество ограниченной ответственностью | 1 | 1 |  |
| Предприятия, находящиеся в процессе перерегистрации/ ликвидации | 83 | **X** | **X** |
| Предприятия с долей государства <50% | 25 |  |  |
| Всего предприятий с участием государственного капитала | 1016 | **X** |  **X** |

 (данные на 1 января 2015 года)

8. За прошедшие годы рентабельность крупных госпредприятий заметно снизилась. Группа из 14 госпредприятий нефинансового сектора, находящихся в режиме мониторинга, перешла из разряда группы госпредприятий, производящей совокупную прибыль, в разряд группы терпящей убытки. К примеру, если в 2011-ом году: прибыль этой группы до уплаты налогов составляла в совокупности 213,3 млн. сомони, то в 2014-ом году финансовые показатели ее. деятельности ухудшились, и группа завершила этот финансовый год с совокупными убытками на сумму 623,8 млн. сомони. В частности основные ухудшения произошли по Открытой Акционерной Холдинговой Компании "Барки Точик" и Государственному унитарному предприятию "ТАЛКО", заявившими убытки в размере 423,6 и 388,3 млн. сомони соответственно. Неудовлетворительная операционная деятельность также привела к росту кредиторской и другой задолженности. Некоторые предприятия при сокращении имеющегося у них капитала, смогли обеспечить финансовую устойчивость Республики Таджикистан, в то время как другим потребовались дополнительные вливания капитала.

9. Правительство Республики Таджикистан, выступая в роли основного акционера, имеет право на получение дивидендов от прибыльных госпредприятий. В 2014-ом году Правительство Республики Таджикистан получило 13,7 млн. сомони в качестве дивидендных выплат от крупных госпредприятий. В свою очередь Правительство Республики Таджикистан выделило из госбюджета сумму в размере 5,4 млн. сомони прямых субсидий нефинансовым госпредприятиям и еще 12,0 млн. сомони финансовым госпредприятиям на запланированное увеличение их акционерного капитала.

10. Крупные госпредприятия остаются источником существенных фискальных рисков для государства в основном по причине высокого уровня их обязательств и накопленных убытков. Поэтому Правительство Республики Таджикистан ставит целью укрепить свой надзор над деятельностью госпредприятий. Для этого в рамках организационной структуры Министерства финансов было создано Управление по мониторингу финансово - хозяйственной деятельности крупных госпредприятий. В настоящее время, данное Управление Министерства финансов несет ответственность за регулярный мониторинг и оценку операционной и финансовой деятельности 24-х крупных госпредприятий.

11. Министерство финансов всего несколько лет назад начал готовить отчеты о фискальных рисках, в которых основное внимание уделяется потенциальным рискам, исходящим от крупных госпредприятий для государства, как единого акционера. К настоящему времени по результатам деятельности госпредприятий за 2011-2014 финансовые годы были подготовлены четыре отчета о фискальных рисках, связанных с госпредприятиями, в которых эти риски классифицируются и оцениваются с точки зрения возможных последствий. Эти отчеты были утверждены Министерством финансов и представлены в Правительство Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли- Республики Таджикистан совместно с проектами государственного бюджета на 2013-й, 2014-й, 2015-й и 2016-й годы соответственно. Кроме этого, в отчете о фискальных рисках классифицируются риски для государства, исходящие от госпредприятий и дается количественная оценка возможных последствий в случае их проявления. Отчеты о фискальных рисках также размещаются на веб-сайте Министерства’ финансов. Кроме рисков для государства от деятельности госпредприятий, идентифицированных в отчете о фискальных рисках, сами госпредприятия также подвержены многочисленным рискам, которые специфичны для каждой конкретной отрасли. Эти риски не рассматриваются в отчете о фискальных рисках.

12. Хотя в отчете о фискальных рисках приводится идентификация основных фискальных рисков, связанных с госпредприятиями, и дается количественная оценка возможных последствий в случае их проявления, однако в отчете о фискальных рисках не приводятся какие-либо специальные меры, направленные на купирование или смягчение этих рисков.

13. Главное управление государственного долга и привлечения государственных инвестиций Министерства финансов ведет учет, как суб-займов, так и государственных гарантий, предоставленных госпредприятиям. Главное управление государственного долга и привлечения государственных инвестиций также осуществляет мониторинг выплат со стороны госпредприятий, связанных с обслуживанием этих долговых финансовых инструментов.

14. Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом также играет важную роль в осуществлении контроля и надзора над госпредприятиями. Государственному комитету по инвестициям и управлению государственным имуществом поручено осуществлять права государства-акционера в акционерных компаниях с государственным участием и обеспечивать защиту в них интересов государства как акционера. Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом также ответственен за вопросы приватизации и реструктуризации госпредприятий.

15. Профильные министерства и ведомства, также осуществляя надзор над госпредприятиями, стремятся гарантировать, чтобы их деятельность находилась в русле проводимой государством секторальной экономической политики и отвечала ее целям. В связи с этим госпредприятиям предписано представлять в соответствующие профильные министерства нефинансовую информацию о своей деятельности на ежемесячной основе й финансовые отчеты на ежеквартальной основе.

16. За последние годы риски, исходящие от госпредприятий, вызывают все большую озабоченность и привлекают все большее внимание соответствующих структур. Данная ситуация делает еще более актуальной необходимость продолжения и совершенствования начатой работы по управлению этими рисками. Недавние неудовлетворительные результаты деятельности некоторых крупных госпредприятий в очередной раз заострили вопрос о крайней насущной необходимости разработки эффективной, результативной и прозрачной системы управления рисками, которая, по существу, является неотъемлемой частью хорошо и профессионально поставленной управленческой работы.

**3. Намеченные цели**

17. Намеченными усилиями являются:

- обеспечить, чтобы существенные риски, исходящие от госпредприятий, которые могут отразиться на бюджете, последовательно и в постоянном режиме идентифицировались, оценивались, управлялись и за них отчитывались;

- разработать собственную стратегию предотвращения и смягчения рисков госпредприятий, основанную на удержании риска, управлении им, а также на передаче риска с целью минимизации его воздействия на бюджет;

- упорядочить роли, должностные обязанности и подотчетность в отношении управления рисками с одновременным совершенствованием операционных процедур и протоколов работы, как на уровне государственных органов, так и на уровне госпредприятий с целью предотвращения или смягчения рисков;

- оказать поддержку в разработке аналитических инструментов для мониторинга и смягчения потенциальных рисковых факторов, присущих предприятиям, государственного портфеля госпредприятий;

- предоставить Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Правительству Республики Таджикистан и широкой общественности надлежащий уровень гарантий того, что нынешние существенные риски для государства, исходящие от госпредприятий, находятся под эффективным управлением.

**4. Структура управления рисками**

18. Внедрение структуры по выявлению и управлению фискальными рисками госпредприятий может снизить их потенциально негативное влияние на государственные финансы и укрепить устойчивость государственных финансов в ситуациях когда эти риски материализуются.

19. При разработке этой структуры ставилась задача создать четко структурированную, постоянно действующую и упреждающую методологию для понимания, передачи и управления фискальными рисками, связанными с госпредприятиями и их деятельностью. Работа в соответствии с этой структурой направлена на совершенствование координации усилий и эффективности работы по управлению фискальными рисками, исходящими от госпредприятий.

20. Работать с рисками в точке или месте их возникновения или передавать их в частный сектор не всегда бывает возможным. Целью Правительства Республики Таджикистан является обеспечение того, чтобы остаточные риски соответствующим образом идентифицировались, отслеживались, раскрывались и управлялись.

21. Представленная ниже на Иллюстрации 1 схема управления фискальными рисками представляет собой концептуальную модель для работы  с фискальными рисками госпредприятий всеохватывающим и последовательным образом:

\* Иллюстрация 1 : Структура управления рисками



**§1. Уровень государства**

22. На уровне государства главную озабоченность вызывают те риски, исходящие от госпредприятий, которые потенциально могут оказывать системное воздействие на финансовое положение государства. Риски уровня государства, в общем, подпадают под категории рисков, раскрываемых в отчете о фискальных рисках.

**§2. Уровень госпредприятия**

23. На уровне госпредприятия его администрация и правление, несут ответственность за весь процесс управления рисками на вверенном им госпредприятии. У государства нет намерения какимлибо образом вмешиваться или приуменьшать эту ответственность.

24. Обязанностью государства на уровне госпредприятий является содействие в разработке инструкций по управлению рисками, стандартов, а так же финансовых и аналитических инструментов, которые могут быть полезны всем госпредприятиям, и которые будут частью . постоянной работы -по совершенствованию методов, и. процедур управления рисками госпредприятий.

**§3. Элементы структуры управления рисками**

25. Идентификация, раскрытие информации и управление фискальными рисками госпредприятий, как это представлено на Иллюстрации 2 ниже, являются тремя основными элементами схемы управления рисками.

26. Правильно организованный процесс идентификации рисков и их классификация или разбивка по категориям необходимы для полного понимания потенциального финансового воздействия деятельности госпредприятия на бюджет. Отчетность чрезвычайно важна, так как позволяет ответственным лицам рассматривать и принимать решения на основе всесторонней информации. Прозрачность отчетности добавляет доверия к фискальной политике государства со стороны широкой общественности. Как идентификация рисков, так и раскрытие информации по ним создают прочную основу для эффективного управления фискальными рисками госпредприятий.

\*Иллюстрация 2: Элементы и структуры управления рисками



**5. Рекомендуемое направление действий**

**5.1. Идентификация рисков**

**5.1.1 Полный список госпредприятий**

**§1. Текущая ситуация**

27. Составление полного списка госпредприятий является первым этапом в процессе идентификации рисков. Это обеспечивает гарантию того, что все предприятия и связанные с ними риски будут должным образом идентифицированы. Таким образом, государство будет полностью осознавать величину рисков и не будет подвержено каким-либо непредвиденным неблагоприятным фискальным сюрпризам.

28. В 2015 году Министерство финансов завершило, работу по подготовке полного списка госпредприятий. Список составлялся на основе имеющихся данных по состоянию на 1 января 2015 года, которые были предоставлены Агентством по статистике. Список составлялся по административно-иерархическому принципу, ю в соответствии с которым госпредприятия были сгруппированы по соответствующим им профильным министерствам и ведомствам. В списке также предусмотрено разделение между финансовыми и нефинансовыми госпредприятиями. Финансовая группа госпредприятий чрезвычайно мала и включает только два банка и восемь других финансово-кредитных учреждений.

29. Состав группы нефинансовых госпредприятий оказался разнообразным. Государственные унитарные предприятия являются превалирующей формой госпредприятий и насчитывают в общем 797 предприятий. Вторая по величине группа включает 104 открытых акционерных компаний, в которых государству принадлежит более 50 процентов акционерного капитала. Кроме этого, есть также небольшая группа закрытых акционерных компаний и компаний или акционерных обществ с ограниченной ответственностью, но с государственным участием.

30. Необходимо отметить, что 716 нефинансовых госпредприятия находятся в собственности центральных органов государственной власти, а 192 госпредприятия в собственности местных органов государственной власти. Кроме того, к этому перечню необходимо добавить 83 предприятия, находящихся в процессе перерегистрации, а также предприятия с миноритарным участием в них государства, в целом общее количество всех учтенных госпредприятий составило 1016 предприятий.

31. Этот список госпредприятий не является постоянным и неизменным. С течением времени статус госпредприятий, проходящих перерегистрацию, может меняться. Кроме этого, некоторые госпредприятия могут быть реструктурированы, приватизированы или даже ликвидированы. Обновленная и самая последняя информация относительно количества госпредприятий чрезвычайно и настоятельно необходима для обеспечения всестороннего управления фискальными рисками, связанными с госпредприятиями.

**§ 2. Ключевые действия**

32. На Министерство финансов будет официально возложена ответственность за ежегодное составление и обновление полного списка госпредприятий на основе информации, полученной от Агентства по статистике и от Налогового комитета. Информация относительно административной подчиненности госпредприятий будет проверяться в координации с профильными министерствами и ведомствами.

33. Агентству по статистике и Налоговому комитету необходимо будет предоставлять обновленную информацию, как по количеству действующих госпредприятий, так и по количеству госпредприятий, проходящих перерегистрацию, с разбивкой информации по типу и статусу (действующие или в стадии перерегистрации/ликвидации) предприятий.

34. Обновленный полный список госпредприятий будет размещаться на вебсайте Министерства финансов.

**5.1.2 Категории фискальных рисков**

**§1. Текущая ситуация**

35. Для целей стратегии управления рисками фискальный риск определяется как дискретный фактор, который вызывает отклонение между показателем финансового прогноза и полученным соответствующим финансовым результатом.

36. Государство, как собственник, может столкнуться с требованиями госпредприятий о возмещении их убытков, покрытии задолженности и погашении долга даже при отсутствии со стороны государства явной гарантии. Поэтому, ухудшение финансового положения и накопленные долги госпредприятий, в особенности Открытой Акционерной Холдинговой Компании "Барки Точик", являются серьезным источником риска для Правительства Республики Таджикистан.

37. В случае с госпредприятиями, фискальные риски являются факторами, ведущими к возникновению различий между прогнозными показателями, заложенными в годовой государственный бюджет, и показателями. Среднесрочной программы госрасходов касательно бюджетных. финансовых потоков, связанных с этими госпредприятиями. Примерами таких финансовых потоков могут быть дивиденды, выплаты госпредприятиями основной суммы и процентов по кредитам, а также вливания со стороны государства акционерного капитала в госпредприятия.

38. Эти типы фискальных рисков могут соотноситься с классификацией объектов фискальных рисков согласно тому, являются ли они явными или скрытыми, прямыми или условными. Для каждой категории объектов в нижеследующей таблице приведены виды операций Правительства Республики Таджикистан и условные обязательства Правительства Республики Таджикистан, которые могут привести в будущем к серьезному финансовому напряжению.

39. Прямой объект фискального риска является обязательством в любом случае.

40. Условный объект фискального риска является обязательством, которое сторона (вольно или невольно) уже взяла, но сроки и размер которого условны и зависят от возникновения некоторого неопределенного события в будущем; поэтому оно еще не явное обязательство, и может никогда им не быть, если это особое неопределенное событие не возникнет.

41. Явный объект фискального риска является обязательством в соответствии с правовыми или контрактными финансовыми договоренностями, которые приводят к возникновению условных требований по осуществлению выплат экономической значимости.

42. Неявный объект фискального риска является обязательством правительства, которое отражает государственные и рыночные ожидания.

 **Таблица 2: Объекты фискальных рисков**

|  |
| --- |
| Объекты фискальных рисков |
|  | Прямые | Условные |
| Явные | • Бюджетные субсидии • Бюджетные капитальные вливания • Выплаты по капитальным вливаниям из бюджета и выручка от приватизации• Выплаты по основной сумме и процентов по бюджетным кредитам | • Долговые гарантии • Межбюджетные споры • Подлежащие получению выплаты по основной сумме и процентам по субкредитным договорам • Бюджетные и прогнозные дивидендные поступления |
| Неявные | • Прогнозные субсидии• Прогнозный рост капитальных вливаний  • Прогнозные выплаты по капитальным вливаниям из бюджета и выручка от приватизации | • Обязательства госпредприятий  • Правовые споры госпредприятий  • Существенное обесценение финансовых активов госпредприятий • Квази -фискальная деятельность госпредприятий |

**§ 2. Ключевые действия**

43. Как явные, так и неявные условные объекты фискальных рисков необходимо всесторонне рассматривать в рамках фискального анализа и фискального надзора. Поэтому эта классификация (классификационная таблица) должна быть включена в практическое руководство управления мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий, чтобы используя ее, эти риски могли быть идентифицированы, отслежены и отражены в отчете о фискальных рисках.

**5.2. Раскрытие информации по рискам**

**5.2.1 Транспарентная отчетность о финансовой деятельности госпредприятий и риски**

**§1. Текущая ситуация**

44. Расширенное раскрытие информации позволяет Правительству Республики Таджикистан лучше контролировать деятельность госпредприятий и поддерживать в них ответственность за результаты этой деятельности. Это также позволяет Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан принимать более обоснованные решения касательно рисков, исходящих от финансовой деятельности госпредприятий, и их воздействия на госбюджет. Кроме этого, улучшенная прозрачность дает общественности право на доступ к информации касательно использования государственных активов, а также дает потенциальным инвесторам представление о деятельности того или иного госпредприятия. Прозрачность госпредприятий особенно важна для Республики Таджикистан, . учитывая сравнительно широкое присутствие госпредприятий в таджикской экономике.

45. Закон "О бухгалтерском учете и финансовой отчетности" предусматривает положение, согласно которому все субъекты публичного интереса обязаны составлять финансовые отчеты в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности. После этого, эти предприятия обязаны представлять финансовые отчеты их собственникам. Кроме того, все предприятия, использующие Международные стандарты финансовой отчетности, должны представлять финансовые отчеты в специальный депозитарий.

46. Официальное определение субъекта публичного интереса утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан. Согласно этому постановлению следующие предприятия могут считаться субъектами публичного интереса: банки, страховые компании, фондовые биржи, естественные монополии, пенсионные фонды и предприятия, отвечающие одному из трех финансовых количественных критериев. Этими критериями являются следующие, показатели предприятия: доход, превышающий 30,0 млн. сомони, активы, превышающие 100,0 млн. сомони или штат сотрудников, превышающий 1000 человек.

47. В настоящее время крупные госпредприятия раскрывают риски в примечаниях к отчетам, как часть их ежегодной отчетности. Правительство Республики Таджикистан полагается на целостность и достоверность процесса управления рисками на госпредприятиях и что на госпредприятиях обеспечивается полнота и точность предоставляемой в отчетности информации.

48. Требование законодательства об обязанности для субъектов публичного интереса публиковать свои финансовые отчеты неоднозначные. В Законе Республики Таджикистан "О бухгалтерского учете и финансовой отчетности" приводятся типы предприятий и организаций, которые обязаны публиковать свои финансовые отчеты. Это требование о публикации финансовой отчетности является обязательным только для акционерных обществ, банков, страховых компаний, фондовых бирж, пенсионных и инвестиционных фондов. В отношении государственных унитарных предприятий, даже очень крупных, нет никакого требования законодательства об обязательной публикации ими их годовых отчетов.

49. В дополнение к упомянутому в законодательстве, отсутствует какое-либо обязательное требование в отношении малых и средних госпредприятий публично раскрывать информацию об их финансовой и нефинансовой деятельности. Требования о раскрытии финансовой информации являются, большей частью, внутрикорпоративными, а публичное раскрытие финансовой информации, если таковое и есть, является сугубо добровольным решением,

50. Существующие веб-сайты госпредприятий редко используются для систематического раскрытия финансовой информации. А у значительного числа госпредприятий вообще нет своих вебсайтов.

51. Для того, чтобы финансовая информация использовалась в качестве обоснования для принятия решений, она должна быть высокого качества, для чего непременно требуется внешний аудит. Закон "Об аудите и аудиторской деятельности" содержит положение, согласно которому все субъекты публичного интереса подлежат ежегодной аудиторской проверке. В действительности, ежегодные аудиторские проверки некоторых крупных госпредприятий не проводились вовсе. Существующие правила и инструкции не помогают в создании механизма, чтобы привести в исполнение это требование. Это является серьезным недостатком в законодательной базе.

52. Госпредприятия также обязаны посылать финансовые отчеты, отчеты о своей деятельности, а также другую информацию в несколько министерств и ведомств, включая Агентство по статистике, Налоговый комитет и профильные министерства. В отношении некоторых госпредприятий имеются дополнительные требования по раскрытию информации со стороны государственного комитета по инвестициям и управлению госимуществом и Министерства финансов.

53. Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных госпредприятий было сформировано в соответствии с постановлением Правительства Республики Таджикистан от 19 сентября 2008 года, №454. Данным постановлением также был утвержден список из десяти крупных госпредприятий, подпадающих под режим мониторинга. В последствии, число госпредприятий, подотчетных Управлению мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий, было увеличено. В настоящее время, Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий осуществляет мониторинг финансовой деятельности 24-х крупных госпредприятий. Однако, некоторые крупные госпредприятия все еще не охвачены расширенным фискальным надзором.

54. Важно отметить, что в действующем законодательстве отсутствует определение крупного госпредприятия. Госпредприятия, подпадающие под определение субъектов публичного интереса, считаются условно крупными госпредприятиями. Включение в законодательство определения крупного госпредприятия должно автоматически привести к включению дополнительного числа крупных госпредприятий в режим мониторинга, осуществляемого управлением мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий. В то же время, необходимо обладать некоторой разумной гибкостью для того, чтобы включать, или удалять из списка предприятие, исходя из соображений безопасности или по другим, не зависящим от материальных ценностей, основаниям.

55. Согласно практическому руководству по проведению мониторинга, крупные госпредприятия должны представлять финансовые отчеты, а также дополнительную финансовую и нефинансовую информацию в управление мониторинга финансовохозяйственной деятельности крупных государственных предприятий на ежеквартальной основе. Однако эта отчетность, в основном, представляет из себя прогнозные финансовые отчеты. Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий использует эту информацию при подготовке для Правительства Республики Таджикистан аналитических отчетов о деятельности госпредприятий. В тоже время формальное требование для публикации этого отчета в настоящее время отсутствует.

56. Малые и средние госпредприятия не подлежат централизованному режиму мониторинга. Однако, фискальные риски, исходящие от этой группы госпредприятий, могут, быть в совокупности весьма существенными. В практическом плане Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий самостоятельно не может собирать и обрабатывать финансовую информацию, которая поступала бы от всех малых и средних госпредприятий. Профильные министерства и ведомства в данном случае могли бы консолидировать данные по своим секторам для передачи финансовой информации от малых и средних госпредприятий в Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий.

**§ 2. Ключевые действия**

57. В качестве первого шага и как главный признак усиления надзора над государственной собственностью, необходимо обеспечить чтобы все госпредприятия, которые являются субъектами публичного интереса, выполняли требование об аудиторской проверке их финансовой отчетности на ежегодной основе.

58. Положение, обязывающее государственные унитарные предприятия, которые являются субъектами публичного интереса, публиковать ежегодные финансовые отчеты на вебсайтах, будет внесено в Закон Республики Таджикистан "О бухгалтерского учете и финансовой отчетности".

59. Необходимо внести в законодательство положение о наложении штрафных санкций за несоблюдение требований о проведение внешнего аудита и опубликование финансовой отчётности.

60. В постановление о создании управления мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий будут внесены изменения и дополнения, чтобы предусмотреть следующее:

- внесение в действующее законодательство юридически выверенного определения крупного госпредприятия, соответствующего определению субъекта публичного интереса;

- расширение круга служебных обязанностей управления мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий для охвата его деятельности по мониторингу госпредприятий всех субъектов публичного интереса;

- внесение положения, предусматривающего случаи, когда крупное госпредприятие может быть выведено из режима мониторинга; а также

- внедрение упрощенного режима мониторинга для малых и средних госпредприятий.

61. Процесс расширенного раскрытия информации будет поэтапным ю с размещением вначале краткой итоговой финансовой информации по госпредприятиям на одном из центральных вебсайтов, при ответственности Министерства финансов за этот процесс. На следующем, этапе будет размещение на вебсайте Министерства финансов в полном объеме ежегодных финансовых отчетов по крупным госпредприятиям и краткой итоговой финансовой информации по малым и средним госпредприятиям.

62. Госпредприятиям будет предписано включать достаточный объем информации касательно существенных рисков, которые могут оказать влияние- на финансовую и операционную деятельность, в ежегодный корпоративный план, представляемый в управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий, управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий будет ежегодно публиковать аналитический отчет о финансовой деятельности крупных госпредприятий.

**5.2.2 Отчет о фискальных рисках**

**§ 1. Текущая ситуация**

63. Всего несколько лет назад Министерство финансов начало на регулярной основе готовить отчеты о фискальных рисках, в которых рассматриваются потенциальные риски для государства как акционера, исходящие от крупных госпредприятий. Внедрение отчета о фискальных рисках в отношении госпредприятий стало тем структурным ориентиром в рамках расширенного кредитного механизма, о чем была достигнута договоренность между Правительством Республики Таджикистан и Международным валютным фондом в 2011-ом году.

64. По настоящее время отчеты о фискальных рисках, в которых дается классификация рисков, связанных с госпредприятиями, и количественная оценка возможных последствий в случае их проявления, готовились управлением мониторинга финансовохозяйственной деятельности крупных государственных предприятий Министерства финансов, рассматривались и утверждались Правительством Республики Таджикистан, и позже представлялись на рассмотрение в Маджлиси цамояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан совместно с государственным бюджетом на 2013, 2014, 2015 и 2016 годы. Все отчеты о фискальных рисках размещались на веб-сайте Министерства финансов.

65. Эти отчеты о фискальных рисках составлялись, несмотря на отсутствие в законодательстве прямого требования об их регулярной подготовке.

66. В первоначальном отчете о фискальных рисках раскрывались условные обязательства Правительства Республики Таджикистан, связанные с суб-займами и с заимствованиями субъектов публичного интереса под гарантии Правительства Республики Таджикистан. В отчете о фискальных рисках также давалась информация о квази-фискальной деятельности госпредприятий, заключавшейся в некоммерческой деятельности и торговых операциях по ценам ниже коммерческих цен. В отдельном разделе отчета рассматривались фискальные/финансовые риски, проявившиеся в отчетный период.

67. За эти годы, освещение рисков в отчете о фискальных рисках постепенно расширялось и отчеты о фискальных рисках стали содержать следующую информацию, которая отсутствовала в предыдущих отчетах о фискальных рисках:

- обязательства по балансовому отчету госпредприятий;

- просроченные платежи госпредприятий, связанные с переуступкой кредитов Правительством Республики Таджикистан госпредприятиям;

- разовые бартерные сделки госпредприятий;

- правовые споры с участием в них госпредприятий;

- прямые субсидии госпредприятиям;  а также

- дивидендные выплаты госпредприятий в бюджет.

68. Тем не менее, в отчете о фискальных рисках все еще не раскрывается финансовая деятельность госпредприятий, в частности информация об убыточных госпредприятиях.

**§ 2. Ключевые действия**

69. Требование о подготовке отчета о фискальных рисках на ежегодной основе и в качестве части бюджетной документации будет внесено в соответствующий правовой документ.

70. Содержание и формат отчета о фискальных рисках и в дальнейшем будут расширяться в соответствии с лучшим международным опытом.

**5.3. Управление рисками**

**5.3.1 Распределение четких ролей и должностных обязанностей по управлению рисками**

**§ 1. Текущая ситуация**

71. За прошедшие несколько лет некоторые из условных обязательств Правительства Республики Таджикистан, связанных с госпредприятиями, уже материализовались в форме незапланированных капитальных трансфертов. Ухудшение финансового положения деятельности госпредприятий и увеличение объемов их долговых обязательств может, в конечном счете, привести к усугублению неблагоприятного воздействия этих факторов на фискальные потоки государства. При таком стечении обстоятельств, необходимы более взвешенные и систематически осуществляемые методы управления фискальными рисками.

72. В настоящее время у государства нет структурированной институциональной базы для постоянной работы с фискальными рисками, исходящими от госпредприятий. В стране нет какой-либо государственной организации, которая была бы уполномочена, непосредственно, заниматься управлением этих рисков.

73. В Министерстве финансов только два управления, а именно, Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий и Главное управление государственного долга и привлечения государственных инвестиций заняты мониторингом и подготовкой отчетности о различных фискальных рисках, связанных с госпредприятиями. Управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий несет ответственность за осуществление мониторинга и подготовку отчетности о финансовой деятельности крупных госпредприятий. Главное управление государственного долга и привлечения государственных инвестиций отвечает за ведение учета всех государственных долгов, включая долги госпредприятий, составляет отчеты по ним и управляет ими в соответствии с принятой Стратегией управления государственным долгом на 2015-2017 годы. Эти два управления взаимодействуют главным образом в период подготовки отчета о фискальных рисках.

74. Министерство финансов хорошо подготовлено, чтобы играть ключевую роль в управлении фискальными рисками, исходящими от госпредприятий. Штат сотрудников управления мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий уже приобрел необходимые знания и опыт для проведения анализа финансовой деятельности госпредприятий. В свою очередь, штат сотрудников главное управление государственного долга и привлечения государственных инвестиций добился профессионализма в методике и технических приемах анализа приемлемости долга, включая стресс-тестирование.

75. На уровне госпредприятий, их администрации и правления несут ответственность за весь процесс управления рисками на вверенных им госпредприятиях, а также за формирование своего мнения, относительно эффективности этого процесса. Но Министерство финансов требует периодического раскрытия информации о состоянии деятельности по управлению рисками на госпредприятиях.

**§ 2. Ключевые действия**

76. Необходимо сформировать Координационный совет при Правительстве Республики Таджикистан под председательством Заместителя Премьер-министра для осуществления мониторинга по реализации Стратегии управления фискальными рисками и для координации решений межминистерских и перекрестных вопросов, в частности.

77. Ответственность и обязанности Министерства финансов, как ключевого игрока по управлению фискальными рисками, исходящими от госпредприятий,- должны быть юридически оформлены.

78. Министерству финансов необходимо сформировать Комитет по управлению рисками под председательством заместителя министра финансов для координации внутриминистерских внутрикорпоративных служебных обязанностей по раскрытию, управлению и смягчению фискальных рисков, связанных с госпредприятиями.

**5.3.2 Оценка рисков**

**§ 1. Текущая ситуация**

79. Оценка степени риска включает оценку величины последствий данного риска, если он материализуется, и вероятность возникновения этого события, принимая во внимание эффективность существующих на предприятии или в организации средств контроля для предотвращения или смягчения этого риска. При этом последствия и вероятность этого события комбинируются для расчета уровня остаточного риска. Описание обычных стандартных этапов процесса оценки риска приводится ниже по тексту.

80. Первым шагом в структурной оценке степени риска является профилирование ключевых крупных госпредприятий с точки зрения вероятности возникновения рискового события, т.е. сбор и анализ финансово-экономических и других характеристик данных предприятий с целью оценки вероятности возникновения рискового события и прогноза их потенциальных возможностей по упреждению или смягчению этих рисков. В настоящее время в Республике Таджикистан не осуществляется рисковый рейтинг госпредприятий. Реально осуществимым решением этой проблемы в краткосрочной перспективе могло бы быть создание внутрикорпоративного потенциала по рисковому рейтингу в рамках Министерства финансов, управление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий может осуществлять упрощенную оценку рисков, используя методы и средства, применяемые в настоящее время для оценки потенциальных финансово-экономических затруднений госпредприятий, находящихся под режимом мониторинга.

81. Следующим шагом процесса оценки рисков, является оценка вероятности возникновения каждого из рисков, идентифицированных в отчете о фискальных рисках. Эта вероятность оценивается при условии, что у руководства госпредприятий нет специальных средств контроля для работы с этими рисками.

82. Определив вероятность возникновения рискового события, необходимо будет рассчитать потенциальную величину его воздействия на бюджетные показатели, в случае его проявления. В контексте этих расчетов, последствия проявления рисков выражаются только в финансовых величинах. Со стратегической точки зрения  важно определить масштаб потенциального воздействия на определенные цели данной стратегии. Масштабы финансового воздействия неизменно являются самой общепринятой формой количественной оценки риска. Такое исследование может быть проведено совместно с управлением мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий и главным управлением государственного долга и привлечения государственных инвестиций Министерства финансов.

83. Последняя стадия заключается в оценке неотъемлемого риска с точки зрения правительства. Неотъемлемый риск является продуктом воздействия риска и вероятности проявления этого риска до имплементации каких-либо средств прямого контроля на госпредприятии. Расчет внутренних рисков помогает определять относительное ранжирование между всеми идентифицированными рисками. Ранжирование рисков с точки зрения неотъемлемых рисков помогает правительству в некоторой степени расставить приоритеты. Это также поможет внедрить соответствующие средства контроля для работы с этими рисками, включая выделение необходимых ресурсов на эти цели в бюджете.

**§ 2. Ключевые действия**

84. Министерство финансов разработает инструменты для оценки вероятности возникновения рисков и степени их воздействия.

85. В качестве следующего шага, Министерство финансов проведет детальную ежегодную переоценку всех рисков, исходящих от деятельности госпредприятий, и начнет ведение реестрарисков.

**5.3.3 Меры по снижению рисков**

**5.3.3.1 Методы работы над рисками**

86. После того как была проведена идентификация и оценка рисков, важно выбрать подходящие методы и технические приемы для работы с ними. Предлагаемая методика работы с рисками основана на принципах, применяемых в государственных учреждениях Великобритании.

87. Воздействие на риски: самый важный способ отвечать на риски-это воздействовать на них. Такой подход применим к большинству рисков. При этом целью является не предотвращение риска полностью, а доведение его до приемлемого уровня. Работа с рисками направлена на минимизацию частоты проявления рисков или масштабов негативного воздействия рисков.

88. Передача рисков: Правительство Республики Таджикистан может снизить свою подверженность рискам посредством передачи их в частный сектор. При этом следует отметить, что некоторые риски невозможно передать в полном объеме.

89. Терпимость к риску: В этом методе есть два аспекта, требующие рассмотрения. Во-первых, подверженность риску может быть приемлемой без каких-либо мер его предотвращения или смягчения. Во-вторых, возможности правительства по снижению некоторых рисков могут быть ограниченными. В этих случаях остается смириться и принять существующий уровень риска.- 1

90. Есть также альтернативные подходы по работе с рисками, но нет необходимости рассматривать их в качестве вариантов для практического применения в Республике Таджикистан в контексте смягчения фискальных рисков госпредприятий.

**5.3.3.2 Улучшение деятельности госпредприятий посредством совершенствования надзора и корпоративного управления**

**§ 1. Текущая ситуация**

91. Основные функции Совета директоров (Наблюдательного совета) госпредприятий заключаются в осуществлении стратегического руководства и мониторинга деятельности администрации госпредприятий. Совет директоров (Наблюдательный совет) должен нести полную ответственность за деятельность госпредприятия. Эта ответственность Совета директоров (Наблюдательного совета) должна быть ясно и четко прописана в соответствующих законах и других нормативно-правовых актах.

92. Совет директоров (Наблюдательный совет) должен играть решающую роль в управлении рисками предприятия. Его роль должна заключаться в осуществлении надзора и в обеспечении уверенности в том, что управление рисками является добавленной стоимостью, для организации, а не просто работой ради себя. Совет директоров (Наблюдательный совет) также несет ответственность за осуществление надзора над проводимой политикой и процедурами управления рисками. Эта роль может сопровождаться соответствующими структурными изменениями на уровне Совета директоров (Наблюдательного совета) госпредприятия для регулирования процесса управления рисками.

93. Согласно Закону Республики Таджикистан "Об акционерных обществах" акционерные компании обязаны формировать для руководства обществом Совет директоров (Наблюдательный совет). Следует отметить, что некоторые госпредприятия в Республике Таджикистан регистрировались в качестве акционерного общества согласно Закону Республики Таджикистан "Об акционерных обществах", другие же, например государственные унитарные предприятия, регистрировались согласно Закону Республики Таджикистан "О государственных предприятиях".  В Законе Республики Таджикистан "О госпредприятиях" нет требования о том, чтобы государственные унитарные предприятия формировали Совет директоров (Наблюдательный совет). Тем не менее, Правительство Республики Таджикистан может предписать государственным унитарным предприятиям сформировать Совет директоров (Наблюдательный совет). Так, например, Наблюдательный совет государственного унитарного предприятия "ТАЛКО" был сформирован в соответствии с отдельным постановлением Правительства Республики Таджикистан. Однако отсутствие Советов директоров (Наблюдательных советов) в организационной структуре большинства государственных унитарных предприятий подрывает управленческие и надзорные функции в отношении госпредприятий.

94. Госпредприятия обязаны представлять корпоративные планы управлению мониторинга финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных предприятий Министерства финансов на ежегодной основе. Корпоративный план должен охватывать период в три года и включать, среди прочего, стратегические цели и коммерческие цели, по согласованию с исполнительным органом в отчете о намерениях корпорации. В плане должны быть также отражены идентифицированные ключевые риски, и он должен включать инвестиционный план на кассовой основе, охватывающий такой же период времени, что и корпоративный план.

95. Кроме того, крупные госпредприятия обязаны представлять свой отчет о намерениях корпорации, отчет о намерениях корпорации представляет собой формальный договор между Советом директоров (Наблюдательным советом) госпредприятия и Министерством финансов относительно намечаемой прогнозной деятельности госпредприятия, отчет о намерениях корпорации не заменяет корпоративный план, но является своего рода дополнением к нему, и является частью пакета отчетной документации для госпредприятий.

96. В действительности, даже не все корпоративные планы, представляемые госпредприятиями, содержат достаточно информации относительно их предстоящей деятельности, и в этом смысле отчеты о намерениях корпорации на деле стали пустой формальностью.

97. Для обеспечения надлежащего контроля над деятельностью госпредприятия и его фискальными рисками необходимо предусмотреть набор соответствующих санкций и средств поощрения в отношении высшего руководства госпредприятий. Этот набор стимулов и санкций должен включать дисциплинарные меры в зависимости от серьезности нарушений, включая сокращение суммы вознаграждения и даже увольнение в случае серьезных или повторных нарушений контроля над фискальными рисками. Этот набор должен также включать и меры поощрения за надлежащее исполнение этих контрольных функций.

**§ 2. Ключевые действия**

98. Необходимо внести изменения и дополнения в Закон Республики Таджикистан "О государственных предприятиях" касательно требования об обязательном формировании Совета директоров (Наблюдательного совета) в организационной структуре крупных госпредприятий, независимо от административно-правовой формы их государственной регистрации.

99. Необходимо внести законодательно обязывающее требования для крупных госпредприятий предоставлять всю необходимую информацию в Министерство финансов согласно действующему практическому руководству (по мониторингу госпредприятий со стороны управления мониторинга финансовохозяйственной деятельности крупных государственных предприятий Минфина), включая инвестиционные планы.

100. В отношении отчета о намерениях корпорации в законодательство будут внесены отдельные положения, чтобы сделать их обязательным документом для руководства госпредприятий и Правительства Республики Таджикистан, отчет о намерениях корпорации будет содержать финансовые и нефинансовые показатели, которые должны быть достигнуты госпредприятиями. В законодательстве будут также предусмотрены дисциплинарные меры за несоблюдение данного требования. Министр финансов согласно установленному порядку будет лицом, уполномоченным подписывать отчет о намерениях корпорации.

101. Нынешние контракты с руководством крупных госпредприятий будут заменены на контракты эффективности управленческой деятельности, базирующиеся на финансовых и/или нефинансовых показателях, указанных в отчете о намерениях корпорации. Индивидуальные контрактные условия назначения должны предусматривать дисциплинарные меры, а также меры поощрения.

102. В качестве следующего шага, будет рассмотрен вопрос о внесении показателей работы по управлению рисками в договоры управления.

**5.3.3.3 Бюджетирование на покрытие рисков**

**§ 1. Текущая ситуация**

103. Правительство Республики Таджикистан использует три различных финансовых инструмента для кредитования госпредприятий: суб-займы, кредитование из общих бюджетных ресурсов, а также гарантии по кредитам.

104. Суб-займ предусматривает заключение двух соглашений, Первое соглашение подписывается между Правительством Республики Таджикистан и иностранным кредитором. Согласно этому соглашению Правительство Республики Таджикистан обязуется обслуживать долг. Второе соглашение подписывается между Правительством Республики Таджикистан и госпредприятием. Министерство финансов, согласно установленному порядку выступающее в обоих случаях от имени Правительства Республики Таджикистан, наделено правом взимать процентную маржу по переуступленным кредитам согласно Соглашению.

105. На Открытую акционерную холдинговую компанию "Барки Точик" на сегодня приходится 95 процентов от общей суммы суб-займов и на нее же приходится обязательств на сумму около 819,0 млн. долларов США, связанных с государственными суб-займами. Этот объем задолженности по суб-займам представляет существенный фискальный риск для государства. У Правительства Республики Таджикистан уже на учете комбинированная задолженность Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" на сумму, превышающую 177,0 млн. долларов США и состоящая из основной суммы долга, процентов по ней, набежавших штрафов или пени, и невыплаченной Правительству Республики Таджикистан процентной маржи.

106. Кроме того, Открытая акционерная холдинговая компания "Барки Точик" привлекла несколько небольших кредитов в различной валюте, которые в совокупности составляют 34,0 млн. сомони в дополнение к приблизительно 11,0 млн. долларов США, заимствованных непосредственно из общих бюджетных ресурсов,

107. Несвоевременное погашение обязательств по взятым кредитам Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" по погашению обязательств по взятым кредитам неблагоприятно отражается на результатах исполнения государственного бюджета. Правительство Республики Таджикистан вынуждено делать выплаты по кредитам внешним кредиторам вместо Открытой акционерной Холдинговой Компании "Барки Точик" без своевременной компенсации со стороны компании. В настоящее время Открытая акционерная холдинговая компания "Барки Точик" не в состоянии обслуживать и погашать свой долг. Учитывая сложившуюся неблагоприятную ситуацию с финансовой деятельностью Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик", эта проблема может потенциально разрастись до размеров, когда существенная часть суб-займов станет условным обязательством для государства. Сроки процедур суб-займов не всегда совпадают с бюджетным процессом, поскольку эти сроки полностью зависят от выделения денежных средств внешней стороной.

108. В период с 2011-го по 2014-й год Правительство Республики Таджикистан оказывало финансовую поддержку в форме дополнительного акционерного капитала Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" и Государственное унитарное предприятие "ТАЛКО" с целью оказания содействия этим госпредприятиям в погашении ими их торговой и налоговой задолженности. Эти капитальные трансферты были санкционированы двумя отдельными постановлениями Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 года, №634 "О государственной финансовой поддержке некоторых энергетических и промышленных предприятий республики" и от 16 января 2014 года, №61-1 "О государственной финансовой поддержке и обеспечению стабильной производственно-хозяйственной деятельности Государственного унитарного предприятия "Таджикская Алюминиевая Компания".

109. Бартерные сделки также могут, в конечном счете, привести к снижению возможностей Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" выполнять свои платежные обязательства по причине сокращения ее ликвидных активов. В период с 2011-ого по 2013-й год имели место несколько бартерных операций между Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" и Государственного унитарного предприятия "ТАЛКО". В 2014 году постановлением Правительства Республики Таджикистан такого рода практика была запрещена.

110. Государственные гарантии выдаются лишь в исключительных случаях. В соответствии со Стратегией управления государственным долгом Правительство Республики Таджикистан проводит умеренную политику по предоставлению государственных гарантий, учитывая высокие риски, связанные с условными обязательствами. В соответствии с данной Стратегией общий объем государственных гарантий не должен превышать 20 процентов от общей суммы кредитов, взятых государством в течение календарного года. Следует отметить, что Правительство Республики Таджикистан не взимает какую-либо плату за предоставление государственных гарантий. На сегодня сумма, под которую выданы государственные гарантии, не очень большая и постепенно сокращается.

111. Многие госпредприятия по некоторым причинам занимаются квази-фискальной деятельностью посредством предоставления некоммерческих услуг. Эта деятельность, в основном, может быть разделена на две группы: реализация социальных программ на основе внешних распоряжений, а также деятельность по развитию инфраструктуры и реструктуризации самого государственного предприятия. У многих госпредприятий есть на балансе непроизводственные активы, которые главным образом используются для реализации социальных программ в регионах. Эта практика приводит к высокой доле общих и административных расходов средств госпредприятий, выделяемых ими на выполнения социальных программ. Социальные объекты, находящиеся в собственности государственных предприятий могут быть также переданы на баланс местных исполнительных органов государственной власти, а так же могут быть приватизированы. Правительство Республики Таджикистан может также поручить госпредприятию построить дорожную сеть или возвести здание или сооружение. Эта деятельность еще более усугубляет финансовое положение убыточных госпредприятий. Согласно лучшему-международному опыту во многих странах госпредприятия получают компенсации из бюджета за предоставление ими товаров и услуг по запросу правительства. Это повышает уровень прозрачности бюджетного процесса, поскольку включает квази-фискальную деятельность госпредприятий в рамки госбюджета. В целом государственные предприятия должны сокращать дополнительные расходы.

**§ 2. Ключевые действия**

112. В ближайшем будущем необходимо сформировать резервный фонд на непредвиденные расходы в госбюджете для удовлетворения как срочных потребностей госпредприятий в финансировании, так и с целью обеспечения достаточного резерва на бюджетные расходы, по типу подушки безопасности, в случае хронического невыполнения обязательств по погашению задолженности, такими, например, госпредприятиями, как Открытой акционерной холдинговой компанией "Барки Точик".

113. Министерство финансов подготовит полный перечень финансовых активов и финансовых обязательств, связанных с суб займами, а также договоров под государственные гарантии с госпредприятиями, определит которые из них представляют потенциальные риски для государства, и рассчитает объем средств для перевода в резервный фонд.

114. Будет разработан план, предлагающий реалистичный подход к реструктуризации долга Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик".

115. В целях удержания долга Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" на уровне, позволяющем осуществлять хозяйственную деятельность в долгосрочной перспективе, будут утверждены обязательные лимиты на общий долг, расходы по обслуживанию долга и новые заимствования.

116. Действующие тарифы на электроэнергию и теплоснабжение для каждой группы потребителей будут пересмотрены исходя из принципа полного покрытия расходов. После утверждения новых тарифов субсидии малоимущим семьям будут пропорционально увеличены.

117. В контексте бюджетного процесса необходимо создать резерв в госбюджете для пополнения собственного капитала госпредприятий. Это нужно для того, чтобы избежать практики санкционирования капитальных трансфертов в собственный капитал компании вне рамок бюджетного процесса. Министерству финансов необходимо будет произвести оценку экономической устойчивости госпредприятий, находящихся в критическом состоянии, касательно их способности осуществлять прогнозируемые платежи и проинформировать по этому вопросу Правительство Республики Таджикистан.

118. Необходимо подготовить и принять программу по постепенной передаче социальных активов госпредприятий соответствующим местным органам государственной власти, с выделением в госбюджете средств на "общественные услуги".

119. Квази-фискальная деятельность, осуществляемая госпредприятиями, не являющаяся частью основной деятельности, будет сначала значительно уменьшена и упразднена в кратчайшие сроки. В тоже самое время полная стоимость продолжающейся Квази фискальная деятельности будет оценена и госпредприятия будут финансироваться/ компенсироваться за данную деятельность из бюджета.

120. Необходимо повторно строго заявить о запрете бартерных операций.

121. Необходимо ввести плату за государственную гарантию по кредитам в отношении всех новых государственных гарантий.

**5.3.3.4 Сокращение торговой задолженности Открытой Акционерной Холдинговой Компании "Барки Точик"**

**§ 1. Текущая ситуация**

122. За прошедшие годы госпредприятия Республики Таджикистан накопили крупный объем торговой и налоговой задолженности. Терпимость в отношении этой задолженности может оказаться довольно затратной для Правительства Республики Таджикистан, например, в случае приватизации, эта задолженность станет обязательством государства.-2

123. Торговая задолженность Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" безусловно является крупнейшим источником фискальных рисков для Правительства Республики Таджикистан. К концу 2014-го года общая балансовая стоимость торговой дебиторской задолженности по бухгалтерским отчетам компании достигла 1,2 млрд. сомони.

124. В результате проведенного переучета торговой кредиторской и дебиторской задолженности, выполненного независимой аудиторской компанией и поддержанного Проектом, финансируемым Всемирным банком, было сделано заключение, что

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

-2 Вопрос налоговой задолженности выходит за рамки данного документа (данной стратегии). Отдельная стратегия по управлению налоговой задолженностью будет разработана Правительством после консультаций со Всемирным Банком.

сумма дебиторской задолженности в учетных данных Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" завышена приблизительно на 500,0 млн. сомони из-за ошибок бухгалтерского учета. В частности, технические потери электроэнергии были включены в статьи о торговой задолженности. Кроме этого, аудиторская проверка также выявила факты того, что многие статьи задолженности, отраженные в учетных книгах Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик", должны были быть классифицированы как сомнительные долги.

125. Другими основными причинами высокого уровня торговой дебиторской задолженности, кроме технических потерь электроэнергии, являются неудовлетворительный сбор задолженности от домохозяйств, от Государственного унитарного предприятия "ТАЛКО" и от ирригационных насосных станций, работающих для нужд сельского хозяйства. В то время как вопрос о низком уровне сборов от домохозяйств может быть адресован руководству Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик", вопрос о задолженности ирригационных насосных станций является более сложным. Тарифы на электроэнергию для насосных станций являются самыми низкими, являясь частью государственной политики поддержки сельского хозяйства страны. Сбор этой дебиторской задолженности является нелегкой задачей, а отключение подачи электроэнергии должнику, в данном случае неприменимо. Открытая акционерная холдинговая компания "Барки Точик", в сущности, предоставляет дополнительные субсидии насосным станциям, накапливая при этом их задолженность.

126. Списание долгов, начисленных по причине бухгалтерских ошибок, предоставляет Правительству Республики Таджикистан более четкую картину истинного значения его участия, как акционера, в Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик", с отражением только той дебиторской задолженности, в отношении которой есть реальный шанс ее получения. Первым приоритетом . Правительства Республики Таджикистан в данном случае должно быть списание этой ошибочной задолженности и внедрение более эффективных средств финансового контроля с целью избежать повторного появления новой задолженности в будущем.

127. После того как долги будут списаны, Открытая акционерная холдинговая компания "Барки Точик" должна произвести повторный переучет своей задолженности для определения происхождения этой задолженности и прояснения особенностей дебиторов с целью разработки эффективного плана по принудительному сбору имеющейся дебиторской задолженности.

**§ 2. Ключевые действия**

128. Необходимо принять решение Правительства Республики Таджикистан о корректировке бухгалтерских учетных записей Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" для списания ошибочной задолженности и создать резерв в отношении сомнительных долгов, исходя из результатов аудиторской проверки.

129. Открытая акционерная холдинговая компания "Барки Точик" должна разработать всестороннюю стратегию, включив в нее процедуры и меры по снижению технических потерь электроэнергии. Стратегия должна сопровождаться детальным планом ее имплементации и должна быть представлена на рассмотрение Правительству Республики Таджикистан для ее последующего утверждения.

130. Открытая акционерная холдинговая компания "Барки Точик" должна также разработать стандартную стратегию сбора дебиторской задолженности от населения со специальными мерами в отношении различных категорий задолжавших потребителей.

131. После списания задолженности Министерство финансов проведет квартальный мониторинг касательно накопления новой задолженности и предоставит по результатам этого мониторинга отчет Правительству Республики Таджикистан.

132. Необходимо разработать меры, в русле проводимой государством политики поддержки сельского . хозяйства, для обеспечения регулярных платежей в отношении Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" со стороны ирригационных насосных станций.

133. Необходимо разработать специальную схему по обеспечению погашения со стороны Государственного унитарного предприятия "ТАЛКО" своей задолженности перед Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик".

**5.3.3.5 Реструктуризация и приватизация -преобразование госпредприятий**

**§1. Текущая ситуация**

134. Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года заложила фундамент для устойчивого экономического развития. Укрепление устойчивого развития экономики направлено на достижение национальных приоритетов, таким образом, обеспечивая развитие энергетического и промышленного секторов, инфраструктуры, экономическое развитие и диверсификацию.- 3. Усиленное развитие экономики нацелено на

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

-3 Республики Таджикистан. 2006. Национальная стратегия развития до 2015-го года

улучшение жизненного уровня населения.-4. Снижение доходов от денежных переводов граждан, работающих за границей, ограниченные результаты по созданию новых рабочих мест вне государственного сектора, и растущие цены замедляют процесс сокращения бедности. Правительство Республики Таджикистан ищет меры воздействия на внутренний рынок для смягчения влияния негативных внешних экономических факторов. В этой связи реформирование госпредприятий имеет решающее значение для успеха государственных программ, направленных на оздоровление экономики и улучшение ее эффективности.

135. Правительство Республики Таджикистан намерено реформировать сектор госпредприятий посредством трех типов экономических инструментов: реструктуризации, приватизации и ликвидации. Правильно и хорошо разработанная программа реструктуризации и приватизации госпредприятий, а также справедливые и прозрачные процедуры их проведения могут сыграть важную роль в содействии росту экономики страны и повышению ее эффективности.

136. Реструктуризация предусматривает следующие меры:

а) меры финансовой реструктуризации, включая реструктуризацию долга и капитала, а также инвестиционного финансирования;

б) организационные меры; и

в) меры по реструктуризации трудовых ресурсов.

137. Госпредприятия, которые больше не имеют стратегического значения для экономики страны, будут приватизированы. При продаже госпредприятий будут применяться следующие критерии: долгосрочные выгоды от приватизации в отличие от сохранения государственной собственности; воздействие от продажи . госпредприятия на достижение поставленных Правительством : Республики Таджикистан социальных целей. Программа приватизации будет дополнена изъятием и реализацией миноритарного пакета акций государства.

138. Приватизация госпредприятий может улучшить финансовое положение государства несколькими способами. Государство перестанет предоставлять оборотный капитал и финансирование за счет акционерного капитала приватизированному госпредприятию. Доходы от продажи госпредприятия могут быть использованы для погашения задолженности этого предприятия, для сокращения государственного долга и для . финансирования инвестиционных планов оставшихся госпредприятий. Приватизация также позволяет государству снизить свою подверженность фискальным рискам, исходящим от госпредприятий, посредством прямой передачи некоторых из них частному сектору.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

- 4 Республика Таджикистан. 2013. Стратегия повышения жизненного уровня населения Таджикистана на 2013-2015 годы

139. Приватизация может оказать существенное воздействие на социальную сферу. Важно подготовить и принять меры поддержки и помощи, чтобы ослабить шок от реструктуризации и помочь уволенным рабочим и служащим в переходе на другую работу.

140. Как упоминалось ранее, государство владеет миноритарным правом собственности в 25 предприятиях. Эта собственность также представляет источник подверженности государства рискам, связанным с условными обязательствами. В программе продажи миноритарного пакета акций должно предусматриваться постепенное и выборочное изъятие и продажа такого пакета акций.

141. Необходимо оценивать устойчивость действующих госпредприятий, чтобы определить меры господдержки или приватизации.

142. Реформирование госпредприятий должно начинаться с отбора наиболее проблематичных госпредприятий, которые могут угрожать финансовому положению государства. Если деятельность некоторых госпредприятий можно было бы считать удовлетворительной, учитывая рыночные условиях, в которых они функционируют, то есть некоторые другие предприятия, деятельность которых с течением времени только ухудшается. В 2011-ом году крупные госпредприятия получили совокупную прибыль до уплаты налогов на сумму 213,0 млн. сомони. В 2014-ом году крупные госпредприятия потерпели существенные совокупные чистые убытки, при этом Открытая акционерная холдинговая компания "Барки Точик" и Государственное унитарное предприятие "ТАЛКО" были основными фигурантами этой трансформации. Суммарные убытки этих двух госпредприятий составили приблизительно 1,8 процентов ВВП страны или более 813,0 млн. сомони.

143. В августе 2011-го года Правительство- Республики Таджикистан утвердило корпоративный план реструктуризации  в отношении Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" на 2011-й - 2018-й годы. Программа реструктуризации состоит из трех этапов:

- этап 1,Коммерциализация;

- этап 2 - Конкуренция;

- этап 3-Продажа.

144. Азиатский банк развития оказывает поддержку Республики Таджикистан в модернизации и расширении системы передачи электроэнергии на дальние расстояния, которая повысит возможности страны в сфере торговли электроэнергией с соседними государствами. Проект включает строительство новой линии передачи электроэнергии напряжением 220 киловольт и длиной 140 километров, а также восстановление трансформаторных подстанций. Азиатский банк развития также поддерживает реструктуризацию Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик".

145. Этап коммерциализации, который по расчетам должен занять 3 года, направлен на улучшение финансовой деятельности Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик" посредством внедрения более эффективной коммерческой и управленческой практики работы. Этот этап включает меры по изменению тарифов, отделению процессов генерации энергии, ее передачи и ее распределения. На практике, процесс реструктуризации был существенно задержан. В результате чего сроки реализации этого плана должны быть продлены.

146. Первичный алюминий является одним из основных экспортных товаров Республики Таджикистан. Государственное унитарное предприятие "ТАЛКО" дает более 30% от общего объема национального экспорта и от ее деятельности зависит существенная доля притока в страну иностранной валюты. Поэтому это госпредприятие остается одним из основных стратегических предприятий республики.

147. Государственное унитарное предприятие "ТАЛКО", как многие другие производители алюминия по всему миру, испытывает спад в своей деятельности, вызванный снижением спроса на алюминий и падением цен на мировом рынке алюминия.

148. Компания предприняла ряд шагов, чтобы преодолеть последствия затянувшегося периода низких рыночных цен. С 2011-го года на Государственном унитарном предприятии "ТАЛКО" шел процесс ремонта и восстановления основного оборудования для производства алюминия. В 2012-ом году Всемирный банк оказал техническую помощь предприятию, в ходе которой изучалось использование электроэнергии на предприятии, и предложил возможности и меры для потенциальной экономии электроэнергии в производственных цехах Государственного унитарного предприятия "ТАЛКО". Пока эти меры не были полностью реализованы.

149. В конце 2015-го года Правительство Республики Таджикистан приняло план по улучшению операционной и финансовой деятельности Государственного унитарного предприятия "ТАЛКО". План предусматривает ряд мер по модернизации оборудования и привлечению инвестиций.

**§ 2. Ключевые действия**

150. Необходимо провести тщательную оценку жизнеспособности госпредприятий с целью отбора госпредприятий для последующей реструктуризации, приватизации и ликвидации.

151. Необходимо провести проверку миноритарного пакета акций государства на соответствующих госпредприятиях с целью идентификации предприятий для деинвестирования, т.е. изъятия из их акционерного капитала акций государства с последующей их продажей.

152. Необходимо подготовить обновленный план для реализации оставшихся нереализованными этапов реструктуризации Открытой акционерной холдинговой компании "Барки Точик". План должен предусматривать срочную реализацию реформ в секторе энергетики.

153. Необходимо подготовить технико-экономическое обоснование Государственного унитарного предприятия "ТАЛКО", чтобы определить дальнейшие меры обеспечения жизнеспособности предприятия в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

154. Необходимо привлечь техническую помощь для реализации программы повышения эффективности использования электроэнергии Государственным унитарным предприятием "ТАЛКО".

155. Необходимо разработать план мер, направленных на оказание поддержки и помощи лицам, затронутым социальным шоком, вызванным реструктуризацией госпредприятий.

**5.3.3.6 Разработка системы управления рисками на госпредприятиях**

**§ 1. Текущая ситуация**

156. Государственные предприятия подвергаются рискам как любая другая форма коммерческой организации. Эти риски могут быть операционными или стратегическими (например, рыночный риск) по своему происхождению. Риски проявляют либо позитивное, либо отрицательное воздействие на деятельность предприятия в зависимости от того, как ими управляют.

157. Как упоминалось ранее, на уровне госпредприятия управление рисками внедряется решением Совета директоров (Наблюдательного совета) и администрации госпредприятия. Это требование относительно администрации госпредприятия предусмотрено в Законе Республики Таджикистан "О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе".-5. Согласно этому Закону, руководитель организации государственного сектора отвечает за идентификацию, оценку и управление рисками, угрожающими достижению поставленных целей. Министерство финансов несет ответственность за реализацию этого закона. В Министерстве финансов управление бухгалтерской политики финансовой отчетности и аудиторской деятельности и управление внутреннего аудита и контроля несут ответственность за исполнение этой функции.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

- 5 Закон oxватывает все организации госсектора, включая коммерческие организации.

158. Для госпредприятий реализация этого положения означает формирование системы управления рисками на предприятии. Для создания системы управления рисками предприятия требуется:

- наличие компетентного персонала предприятия, способного анализировать и разрабатывать сценарии управления рисками; соответствующее руководство и надзор над рабочими операциями и результатами работы с соответствующим уровнем санкционирования; а также информационные системы со своевременной обработкой соответствующей информации для сопровождения процесса принятия решений.

159. В настоящее время требования законодательства не подкреплены какими-либо экономическими стимулами или процедурами подотчетности, чтобы заинтересовать руководство госпредприятий выполнять всестороннюю оценку рисков, внедрять соответствующие и эффективные средства контроля и мониторинга остаточных рисков. Законодательная база пока не обеспечивает прочную основу для интегрированного управления рисками и для внутреннего контроля, как неотъемлемых компонентов хорошо организованного корпоративного управления. ,2. Ключевые действия

160. Для реализации управления рисками предприятия на госпредприятиях необходимо рассмотреть следующие меры:

1) В соответствующие законы и инструкции необходимо внести изменения и положения, позволяющие организовать процесс управления рисками на госпредприятиях, в частности: вносящие в законодательство требование в отношении, по крайней мере, крупных госпредприятий по внедрению на этих предприятиях функций по управлению рисками и по внутреннему аудиту; касательно предоставления полномочий по принятию ю решений; а также с требованием организации подотчетности и надзора;

2) Министерство финансов создаст соответствующую структуру, ответственную за управление рисками на уровне организаций, внутренний контроль и внутренний аудит в целях обеспечения методологической помощи и мониторинга внедрения управления рисками на уровне организаций и предприятия;

3) Министерство финансов разработает инструкцию по управлению рисками для всех организаций государственного сектора, включая госпредприятия. Данной инструкцией будут введены обязательные требования по созданию функции и структур управления рисками и внутреннего аудита во всех госпредприятиях, которые являются субъектами публичного интереса;

4) Министерство финансов обратится с запросом о технической помощи для дальнейшего внедрения управления рисками на предприятии, включая прикладные программы по управлению рисками и внутреннему аудиту, на всех 24 крупных госпредприятиях.