



**КОРНЕВЫЕ ПРИЧИНЫ И СИМПТОМЫ
НЕГАТИВНОГО СОСТОЯНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Бишкек - 2011 г.

Авторы:

Руководитель группы экспертов - Рафкат Хасанов, Исполнительный директор ОО «Инвестиционный круглый стол».

Эксперты: Талайбек Койчуманов, Карыпбек Алымкулов, Кудрет Маматов, Азамат Акенеев, Аскат Сеитбеков, Екатерина Мокроусова.

«Корневые причины и симптомы негативного состояния электроэнергетики Кыргызской Республики» - Бишкек 2011. – 108 сом.

Данный документ подготовлен в рамках программы «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда «Сорос–Кыргызстан».

Документ ориентирован на широкий круг лиц, интересующихся проблемами в электроэнергетическом комплексе.

Мнения авторов документа могут не совпадать с точкой зрения фонда «Сорос–Кыргызстан».

При использовании материалов данного издания ссылка на источник обязательна.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Основные симптомы неэффективного и неустойчивого развития электроэнергетического комплекса страны.....	7
Глава 2. Анализ корневых причин тяжелой ситуации в электроэнергетике и действий политических институтов по их устранению	34
Глава 3. Варианты дальнейшего развития ситуации в электроэнергетическом комплексе	54
Заключение	65
Приложение.	66

Введение

Электроэнергетика в Кыргызстане является предельно чувствительной темой для общества во всех возможных аспектах: в экономическом, политическом и в социальном. События последних лет в самом секторе и вокруг него являются тому подтверждением. Страна, которая, начиная с 2007 года, испытывала проблемы сокращения производства и потребления электроэнергии, столкнулась с практически ежедневными отключениями электричества по всей стране в 2008 и 2009 годах, в то же самое время поддерживала достаточно значительный экспорт электроэнергии в эти годы. Все это сопровождалось высоким уровнем технических потерь и хищений в этом секторе. Это усилило подозрения общества в коррупции и неверном управлении в электроэнергетике. Именно поэтому резкое увеличение тарифов в январе 2010 года стало одним из факторов, которые привели к социальным волнениям начала 2010 года и смещению режима Бакиева. Одним из первых решений Временного правительства Кыргызской Республики (см.[30],[31]), стало отмена указанного повышения тарифов для населения и национализация ранее приватизированных энергокомпаний.

Энергетическая отрасль со времен строительства крупнейших в Центральной Азии гидроэлектростанций являлась предметом гордости населения Кыргызстана. В их сооружении принимали участие многие граждане республики. По масштабу и технической сложности этим гидроэлектростанциям не было равных не только в Кыргызстане, но и во всем центральноазиатском регионе. Помимо выработки дешевой электрической энергии энергетический комплекс Кыргызстана обеспечил стабильную ирригацию обширных сельскохозяйственных угодий соседних стран.

Однако с момента приобретения независимости и отказа от централизованного планового управления экономикой перед энергетикой встал ряд проблем, оптимального решения которых не найдено до сих пор. Экономика стала рыночной, и это поставило перед энергетикой задачи не только поддержания должной эффективности производства, но и обеспечения самокупаемости и самофинансирования отрасли. Рынок формирует совершенно иные подходы к стимулам, процессам ценообразования, выбору экономических партнеров. Рынок порождает и новое восприятие привычной и знакомой «лампочки» как товара, потребление которого должно быть строго и эквивалентно оплачено. Наконец, рынок выставляет крайне важные вопросы в отношении собственности и управления в электроэнергетическом комплексе: может ли частный товар эффективно производиться на государственных предприятиях? Каковы должны быть механизмы и инструменты государственного регулирования в отрасли? Каковы перспективы электроэнергетики для частных инвесторов? Может ли данная отрасль стать конкурентоспособной на региональном рынке?

Эти и многие другие подобные факторы создали новую среду, в которой энергетика стала терять свой потенциал. Качество управления заметно ухудшилось, основные фонды не получали необходимого обновления, потери электроэнергии приобрели масштабный характер. В этих условиях в 1997 г. было принято решение о разгосударствлении и приватизации электроэнергетики республики(см.[23]). Реформы, обозначенные в принятой программе, все эти годы как-то продолжались, но вместо ожидаемого повышения эффективности и улучшения качества энергоснабжения потребители электроэнергии все больше стали ощущать ухудшение ситуации. Оценки результатов этих реформ не только населением, но и высшими государственными органами часто оказывались негативными.

Почему так сложилось? По какой причине столь важная отрасль экономики не в состоянии найти новый формат деятельности, при котором она сможет не только выполнять свою функцию обеспечения в достаточном количестве производства и распределения электроэнергии, но вернуть себе статус одного из флагманов промышленности и одного из важнейших экспортных локомотивов? По-видимому, были

недооценены масштаб и сложность необходимых преобразований в электроэнергетике, и не было проявлено достаточной политической ответственности, чтобы, несмотря на болезненность реформ, довести их до конца.

Более того, положение в электроэнергетике не является стабильным: к ранее существовавшим проблемам добавляются новые, отражающие современную ситуацию. При этом есть ключевые вопросы, без ответов на которые невозможно предпринимать результативные меры по развитию энергетики. Вот только некоторые из них:

- Каким должен быть баланс интересов производителей электроэнергии – электроэнергетических компаний и потребителей – юридических и физических лиц? Что должно превалировать при определении тарифов – экономическая целесообразность или социальная справедливость?
- Может ли общество – граждане страны – влиять на ситуацию в электроэнергетике и каким образом? Насколько эффективны механизмы этого влияния?
- Справедливо ли распределены тарифы между юридическими и физическими лицами? Стимулируют ли существующие тарифы процессы энергосбережения?
- В настоящее время все крупные энергокомпании принадлежат государству. Номинальным владельцем (держателем акций) является министерство государственного имущества, однако за результаты работы электроэнергетической отрасли несет ответственность министерство энергетики. Насколько точно распределены функции и полномочия между этими органами государственного управления? Достаточно ли точно разделены между ними функции и ответственность, чтобы обеспечивать управляемость отрасли?
- Энергетические компании теснейшим образом связаны производственной цепочкой – производство, передача, распределение. Потребитель оплачивает потребленную электроэнергию после получения от распределительной компании. Но насколько справедливо распределяются между компаниями по производству, передаче и распределению доходы от продажи электроэнергии?
- Электроэнергетика Кыргызстана – это достояние существующего и будущего поколений. Как их интересы сбалансированы существующей политикой государства в электроэнергетическом комплексе? Каковы возможности для различных политических сил республики манипулировать общественным мнением и политическими решениями на основе «разыгрывания карты» перспектив развития электроэнергетики
- Сегодня в поиске ответов на эти и другие вопросы участвуют основные ветви власти, общественные организации, представители бизнеса, граждане страны. Не менее важно мнение экспертного сообщества, которое способно дать предложения с учетом объективных показателей и стратегических интересов общества. Широкая вовлеченность различных групп общества в процесс решения проблем энергетики создает условия для нахождения сбалансированного решения.

Исследование проведено группой независимых экспертов, которые стремились дать развернутую картину текущего положения дел в электроэнергетике и предложить варианты развития ситуации в секторе с учетом позиции заинтересованных сторон.

Важно отметить, что исследование предназначено не столько для профессионально ориентированных экспертов, сколько для самого широкого круга лиц, которые смогут понять и оценить сложные экономические и управленческие проблемы в энергетике без популистского или непрофессионального преломления.

Это поможет читателям сформулировать собственное мнение, которое может быть учтено при защите своих интересов как потребителя электроэнергии и как гражданина Кыргызстана, при поддержке или отсутствии поддержки тех или иных политических сил, получающих мандат народа для решения проблем в этой важнейшей для каждого жителя страны отрасли экономики.

Такая цель данного документа определяет его структуру. Первая глава посвящена описанию симптомов неэффективного и неустойчивого развития электроэнергетики. Эти симптомы описываются с трех разных сторон, со стороны потребления, производства и государственного управления. От количества симптомов, остроты и интенсивности симптоматики зависит насколько серьезны и глубоки корневые причины плохой ситуации в секторе.

Очень важно отделять симптомы плохого развития ситуации от корневых причин проблем сектора. Мы все неоднократно сталкивались с ситуацией, когда представители этой отрасли, как, впрочем, и многих других отраслей, в качестве объяснения проблем отрасли выдвигали отсутствие финансов. Однако отсутствие финансов в рыночной экономике, когда существует множество рыночных институтов предлагающих денежные ресурсы, не может быть основной причиной. Скорее всего, этот признак говорит о более серьезных проблемах сектора. В связи с этим вторая глава данного документа пытается инвентаризировать и оценить корневые причины проблем в электроэнергетике и показать их как источник симптомов, рассмотренных в предыдущем разделе. Обе главы представляют мнения заинтересованных сторон по поводу рассматриваемых вопросов. Это дано для того, чтобы читатель оценил приведенные аргументы с разных сторон и выработал свое уникальное мнение.

Задача второй главы заключается также в том, чтобы оценить действия политических институтов с точки зрения их сфокусированности именно на глубинных причинах проблем, на оценке комплексности их воздействия. Данная глава рассматривает, какие цели были поставлены в программно-целевых документах развития сектора, какие инструменты при этом использовались и какие были получены результаты с точки зрения достижения поставленных целей и в какой мере они были нацелены на устранение корневых причин.

Третья глава на базе предыдущего анализа пытается показать, что новые документы, а с необходимостью их принятия в ближайшее время столкнется правительство, должны адресовать корневые причины проблем данного сектора. В нем приводится своеобразный алгоритм рассмотрения проблем с учетом возможных сценариев развития. В конце раздела авторы приводят свое мнение о возможном будущем развитии электроэнергетического комплекса. Однако главным в данном вопросе является не предлагаемые нами варианты развития, а то в какой мере данная книга способствует читателю сформировать свое мнение по этому поводу. И если это получится, то данный документ достигнет своей цели.

Авторы данного документа хотели бы отметить конструктивную роль Министерства энергетики и лично министра г-на Шадиева. В основном вся информация, используемая в документе, предоставлена министерством. Открытость министерства по этому вопросу доказывает на деле, что оно действительно нацелено на внедрение механизмов прозрачности и участия общественности в электроэнергетическом секторе.

Авторы также отмечают роль фонда «Сорос-Кыргызстан», при финансовой поддержке которого данный документ был подготовлен. Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям также оказал значительную поддержку при подготовке этого документа, предоставляя экспертов и площадку для обсуждения отдельных частей этого документа.

В то же время, авторы подчеркивают, что выводы, изложенные в данном документе, совершенно необязательно представляют позицию министерства и указанных организаций. Они являются исключительно позицией авторов исследования.

Глава 1. Основные симптомы неэффективного и неустойчивого развития электроэнергетического комплекса страны

Национальный статистический комитет и министерство энергетики представляет значительные объемы информации, описывающие те или иные тренды в электроэнергетике. Эта информация служит основанием для определения ряда показателей, которые наиболее ярко указывают на состояние дел в секторе. В этой работе авторы назвали эти показатели симптомами, учитывая сам смысл этого термина, являющимся отдельным признаком, частным проявлением какого-либо проблемного состояния или нарушения каких-либо процессов. Это сделано, намерено, чтобы отделить эти проявления от корневых причин неустойчивого или неэффективного состояния электроэнергетики. В то же самое время анализ этих показателей или симптомов, их количества, остроты и интенсивности симптоматики показывает насколько глубоки корневые причины плохой ситуации в секторе.

В рыночной экономике самыми серьезными симптомами являются те, которые проявляются со стороны потребления. Сама суть рыночной экономики заключается в удовлетворения спроса со стороны потребителей и если сектор не в состоянии ответить на этот спрос, то это говорит о том, насколько значительны дефекты рыночных механизмов отрасли. Поэтому раздел начинается с рассмотрения этих симптомов, которые затем транслируются или видоизменяются при рассмотрении их со стороны как производства, так и государственного управления. В этом разделе представлены мнения заинтересованных сторон по поводу рассматриваемых симптомов для того, чтобы читатель владел разными аргументами по этим вопросам.

Симптомы со стороны потребления электроэнергии

В рыночной экономике потребитель является основным участником экономических отношений, который определяет спрос на продукты и тем самым стимулирует предложение со стороны предприятий реального сектора, то есть уровень удовлетворения потребностей фактически является мерилем эффективности реального сектора экономики. В секторе электроэнергетики существует ряд очевидных симптомов неэффективности сектора, которые выражаются в неудовлетворительном обеспечении потребностей потребителей электроэнергии

Среди них:

- Ненадежность и низкое качество энергоснабжения потребителей
- Дефицит электроэнергии в осенне-зимний период (плановые отключения)
- Неэффективное потребление электроэнергии потребителями

Ненадежность энергоснабжения потребителей

Наиболее очевидной проблемой, как для промышленных, так и для бытовых потребителей, несомненно, является ненадежность энергоснабжения. Это может выражаться по-разному: в частых перебоях энергоснабжения в результате многочисленных аварий, в недостаточных технических характеристиках получаемой электроэнергии (низкое напряжение), в периодических плановых (всерных) отключениях электроэнергии в часы пиковых нагрузок. В результате потребители несут большие убытки как прямые: сгоревшие приборы, недопроизводство продукции, невыполненная работа, потерянные клиенты, так и косвенные: дискомфорт, репутационные потери, трудности с расширением производства, упущенная выгода и т.д. Сокращение производства из-за перебоев в электричестве ведет к уменьшению доходов бюджета. Кроме ущерба для потребителей частые отключения электроэнергии вызывают

повышенный износ оборудования, увеличивают эксплуатационные затраты энергокомпаний. Количество аварий и плановых отключений настолько велико, что под сомнение поставлена сама физическая доступность электроэнергии для большинства потребителей.

В периоды кризиса, обусловленные маловодьем и плохим управлением водными ресурсами, качество поставки ставило под угрозу всю экономику страны со всеми вытекающими последствиями. В последние 2 года наблюдается тенденция к улучшению, хотя в пиковые периоды нагрузки все еще имеет место внезапные перебои (Рис.1.1,1.2).

Рисунок 1.1. Динамика аварийных отключений в системе РЭК

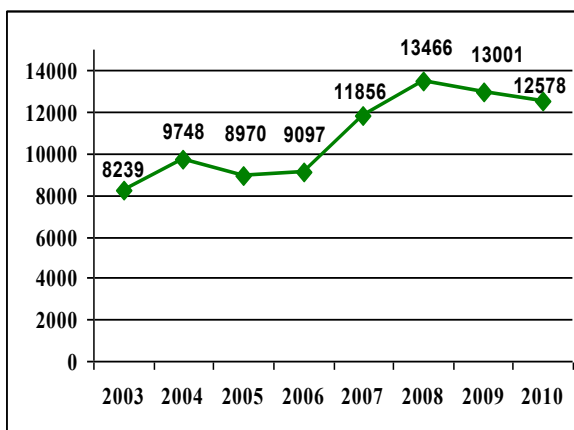
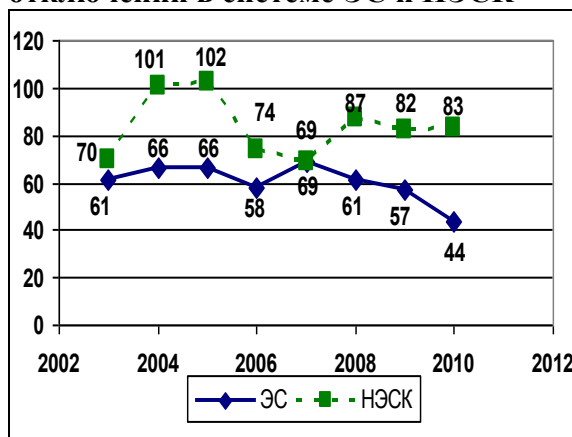


Рисунок 1.2. Динамика аварийных отключений в системе ЭС и НЭСК



По данным исследования [1] в 2008-2009 гг. количество веерных отключений резко увеличилось, что вело к серьезным экономическим потерям на производстве и у бытовых потребителей. Все это позволило потребителям говорить о несоответствии между ценой услуги (т.е. тарифом на электроэнергию) и ее качеством (т.е. бесперебойными поставками). Период веерных отключений внес определенный перелом в отношении к электроэнергии, хотя существует необходимость дальнейшего улучшения понимания населением ценности этого ресурса и более эффективного и бережного его использования.

В 2008 году число отключений электроэнергии резко возросло, природа этих отключений - это результат кризиса, связанного с низким уровнем воды в Токтогульском водохранилище и необоснованном осуществлении экспортных поставок. Ежедневные отключения и отключения по несколько раз в день преобладали в структуре отключений (см. [1]), что в совокупности составляет более 70% (рис.1.3). В 2009 году, несмотря на некоторое улучшение ситуации, ежедневные перерывы по-прежнему преобладали. В то же время, вторыми по частоте отключения, были отключения, которые происходили по несколько раз в месяц, что в целом свидетельствует об ухудшении технической ситуации в секторе.

Рисунок 1.3. Процент домохозяйств, у которых происходили отключения электроэнергии хотя бы раз в неделю

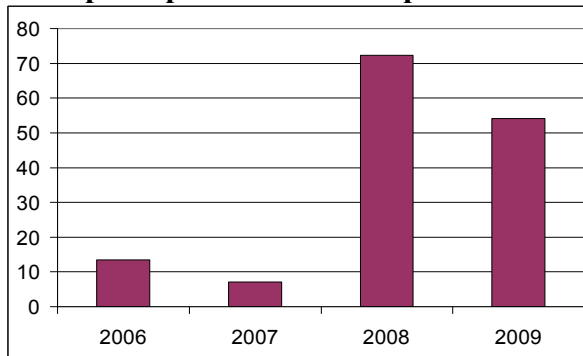
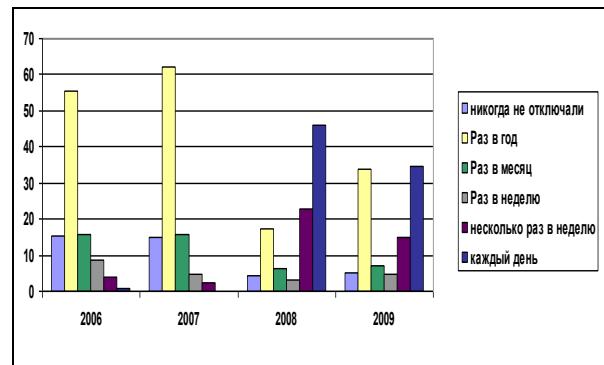


Рисунок 1.4. Структура отключений



Вставка 1. Мнения по надёжности электроснабжения.

В целом по данному вопросу наблюдается определенный консенсус между всеми заинтересованными сторонами. И потребители и производители признают, что ситуация, сложившаяся на сегодняшний день с надежностью электроснабжения, является недопустимой и нуждается в немедленном разрешении. Но причины сложившейся подобной ситуации они видят совершенно по-разному. Энергокомпании считают основной причиной вызывающей некачественное и ненадежное энергоснабжение потребителей недостаток финансовых средств на ремонт и замену оборудования, вызванный низким уровнем тарифов. Большинство же потребителей основной причиной подобной ситуации склонны считать неэффективную работу энергетиков, в обществе еще не сложилось полного понимания того, что качество поставляемой электроэнергии напрямую связано с ценой товара.

Источник: обработка материалов прессы.

Низкое напряжение получаемой потребителями электроэнергии, являясь одним из критериев качества поставки, особо не интересует поставщиков и разработчик политики (Министерство энергетики) также не торопиться в скором решении данной проблемы.

Вставка 2. Мнения относительно качества поставляемой электроэнергии.

...В Министерстве энергетики Кыргызстана считают преждевременным вводить ответственность распределительных компаний за качество поставляемого товара...

...Летом в КР мы потребляем 18 миллиардов киловатт, зимой - 60. Оборудование не выносит таких нагрузок, поэтому около **90 процентов абонентов** имеют в своих сетях напряжение ниже положенных 220 вольт», - отметил статс-секретарь Министерства энергетики.

Источник: Бишкек – ИА «24.kg» 12/04/11 15:22.

Дефицит электроэнергии в осенне-зимний период

Среднегодовая выработка электроэнергии энергосистемой Кыргызстана стабильно превышает среднегодовое потребление. Но, тем не менее, как бытовые, так и промышленные потребители сталкиваются с недостатком электроэнергии в осенне-зимний период. Это связано с тем, что изменение структуры потребления электроэнергии с производственных на бытовые нужды серьезным образом исказило баланс электропотребления в течение года. Так как в отличие от производственных нужд

большая часть потребления электроэнергии населением приходится на цели отопления и в отопительный период увеличивается в несколько раз. Кроме непосредственно самой физической способности генерирующих, передающих и распределительных мощностей, также существуют ограничения, связанные с обязательствами страны перед соседями по ограничению пусков воды с Токтогульского водохранилища в зимний период.

В результате в отопительный период в стране применяется система плановых (веерных) отключений ряда большинства потребителей от электроэнергии в часы пиковых нагрузок, что ведет к серьезным убыткам. Кроме самих отключений также широко применяется практика по ограничению в пользовании электроэнергией, так в 2008 году в связи с маловодным периодом были введены ограничения по пользованию потребителями 3-фазными вводами электроэнергии. Помимо подобных плановых отключений и ограничений в отопительный период резко возрастает число аварийных ситуаций, а также серьезно ухудшаются технические характеристики отпускаемой потребителям электроэнергии.

Из-за отсутствия точных данных по количеству плановых отключений и непрозрачности решений по их осуществлению со стороны энергокомпаний потребители склонны значительно преувеличивать количество подобных отключений и относят к ним также часть аварийных и внештатных отключений. Подобная ситуация значительно искажает восприятие ситуации с состоянием энергосистемы со стороны потребителей, которые в отключениях электроэнергии усматривают не критическое техническое состояние системы, а злой умысел энергетиков.

Вставка 3. Недостаток необходимых мощностей.

Электроэнергетический комплекс Кыргызстана в его нынешнем виде и в современных условиях, по-видимому, не способен обеспечить надежное энергоснабжение потребителей в течение круглого года. Помимо прямых экономических убытков это серьезным образом ухудшает деловой и инвестиционный климат в стране. В настоящее время поставлена под сомнение возможность организации нового крупного энергоемкого производства, требующего постоянного и бесперебойного снабжения электроэнергией. В качестве примера можно привести несостоявшийся конкурс на продажу завода «Кристалл», одной из причин этого стали проблемы в обеспечении производства необходимыми мощностями. Инвесторам было предложено помимо инвестиций в сам завод, также дополнительно произвести вложения в генерирующие источники.

«По словам Директора департамента по делам банкротства Министерства государственного имущества Болсунбека Казакова, нынешняя мощность электроэнергии не позволит полностью обеспечивать бесперебойное производство ОАО «Кристалл». Поэтому для компании-покупателя устанавливается требование инвестировать в модернизацию оборудования и Джалал-Абадской ГЭС, обеспечивающей работу предприятия. По предварительным расчетам, эта сумма составит около 250 миллионов долларов».

Источник: <http://www.knews.kg/ru/econom/652/>

Неэффективное потребление электроэнергии потребителями

Одним из основных симптомов неблагоприятного положения дел в электроэнергетическом комплексе страны является малая эффективность использования электроэнергии большинством потребителей. Обычно для определения насколько эффективно используется электроэнергия, применяют показатель энергоемкости продукции. Это показатель, характеризующий расход энергии на единицу продукции или национального дохода.

Уровень энергоемкости ВВП в Кыргызстане составляет 1,1 тонн топливного эквивалента на 1000 долларов США. В развитых странах этот показатель составляет 0,09-0,18, а в развивающихся странах - 0,22-0,74.

Для сравнения: энергоемкость ВВП Грузии 0,65 тонн топливного эквивалента на 1000 долларов США, Армении 0,83 тонн топливного эквивалента на 1000 долларов США. Лучшие мировые показатели энергоемкости в Швейцарии (0,08 тонн топливного эквивалента на 1000 долларов США) и Японии (0,09 тонн топливного эквивалента на 1000 долларов США).¹

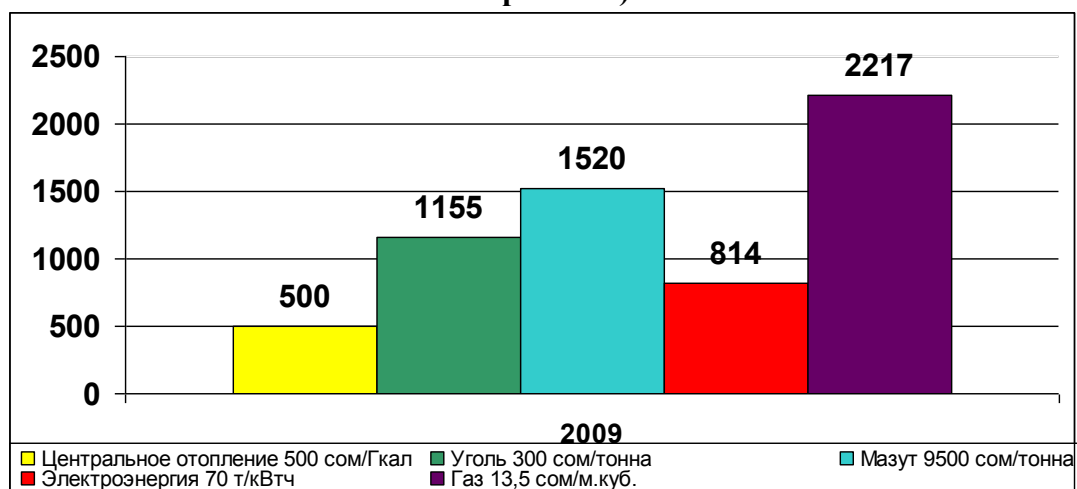
Таким образом, мы видим, что Кыргызская экономика имеет очень высокие показатели энергоемкости. Подобное избыточное потребление энергии приводит к дефициту электроэнергии и снижает конкурентоспособность кыргызской продукции, особенно в энергоемких производствах.

Стратегическими документами развития Кыргызской Республики предусмотрен ежегодный рост валового внутреннего продукта от 6,5 до 8%. Таким образом, к концу 2015 года объем ВВП должен возрасти в 1,5 раза, что при существующих методах энергопотребления по затратному принципу потребует нарастить энергетические мощности в сопоставимых объемах. Это потребует колоссальных инвестиций в развитие и производство энергоносителей. Альтернативой является энергоэффективный путь развития экономики. Сбережение энергоресурсов равносильно их производству. С точки зрения макроэкономики инвестиции в увеличение энергетической эффективности обеспечивают более быстрый и экономичный эффект, чем наращивание мощностей энергоснабжения.

Динамика структуры потребления электроэнергии после получения Кыргызстаном независимости показывает, что с 1991 года электропотребление в промышленности сократилось в 2,8 раза, а в сельском хозяйстве – в 3,6 раза. Это было связано с общим падением экономики, закрытием ряда крупных энергоемких производств и расформированием большинства коллективных хозяйств. Но при этом потребление электроэнергии на бытовые нужды населения выросло более чем в 3 раза, в результате чего общее потребление электроэнергии увеличилось (см. [2]).

Основными причинами подобного увеличения потребления электроэнергии населением на бытовые нужды (в первую очередь на отопление) явилось относительно более выгодная его стоимость по сравнению с другими источниками энергии (рис 1.5).

Рисунок 1.5. Стоимость 1 Гкал тепловой энергии (по данным Министерства энергетики)



¹ Проект ГЭФ/ПРООН «Улучшение энергоэффективности в зданиях»

Как видно из представленной информации, отопление электрической энергией является для потребителей более дешевым по сравнению с отоплением углем, мазутом или газом. Учитывая, что электрическое отопление также является несравненно более комфортным и безопасным в использовании не приходится удивляться, что при наличии выбора потребители отдавали предпочтение электрическому отоплению. Низкие тарифы на электроэнергию также не способствовали развитию энергосберегающих и энергоэффективных технологий при строительстве и эксплуатации жилья, а также при ведении предпринимательской деятельности. В результате на сегодняшний день в Кыргызстане несмотря на ежегодное душевое потребление электроэнергии 2400 кВтч, что является достаточно высоким показателем для развивающейся страны, электроэнергетический комплекс не в состоянии удовлетворить потребности населения в электроэнергии в том числе из-за неэффективного потребления электроэнергии потребителями.

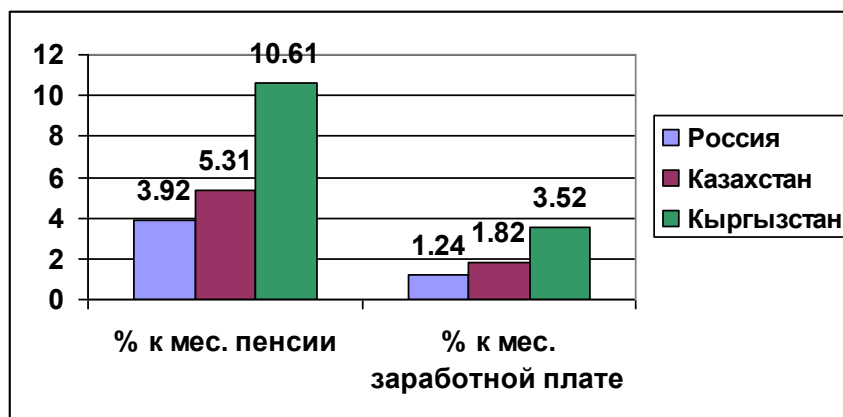
Существуют разные оценки платежеспособности населения.

Так, общие расчёты показывают, что при бытовом потреблении электроэнергии (в среднем 105 кВт в месяц), население тратит в среднем 73 сома в месяц на оплату за электроэнергию, что при средней заработной плате в 7137 сом составляет около 1%.

В то же время ряд работ указывает, что бедные слои населения платят гораздо больше в относительном размере, чем богатые. Необходимо особенно подчеркнуть, что пенсионеры и занятые в сельском хозяйстве значительную долю заработной платы тратят на оплату электроэнергии.

В исследовании [1] показано, что в 2006-2010 гг. беднейший дециль населения увеличил свои расходы на электроэнергию с 2,9% до 3,3%, в отличие от него, два наиболее богатых дециля снизили расходы с 1,7% и 1,4% до 1,6% и 1,3% соответственно. Тот факт, что бедные платят около 3% от дохода, эти затраты могут показаться низкими по международным стандартам, но важно помнить, что Кыргызская Республика является одной из беднейших стран региона (численность населения за чертой бедности составляет 33,7%), бюджеты домашних хозяйств являются сильно ограниченными, и даже эта доля может быть для домашних хозяйств существенной. При этом бедные заготавливают дрова не учитываются в из расходах в денежном эквиваленте.

Рисунок 1.6. Соотношение размера тарифа к величине месячной зарплаты и пенсии, (при условии среднемесячного потребления 250 кВтч электроэнергии)
в %



Резюме

Симптомы, характеризующие потребление электроэнергии говорят о серьезных проблемах в электроэнергетическом секторе. Потребители не имеет качественного и

непрерывного снабжения электроэнергией. Уровень аварий является очень высоким, хотя в последнее время отмечается некоторая понижающаяся динамика. Более низкие тарифы на электроэнергию по сравнению с ценами на другие энергоресурсы приводят к искажению структуры потребления топливных ресурсов (даже в непосредственной близости от угольных разрезов используют электроэнергию на цели отопления). Это снижает заинтересованность потребителей в энергосбережении. Затраты на мероприятия по энергосбережению для потребителей значительно превышают экономический эффект, который может быть от них получен (новые технологии требуют дополнительных вложений инвестиций). Высокие коммерческие потери также говорят о том, что потребитель не будет заниматься энергосбережением и повышением энергетической эффективности, пока есть возможность вообще не платить за потребленные ресурсы. В то же время существуют группы населения, которые считают, что оплата электроэнергии является для них тяжелым бременем. К этим группам относятся малоимущие, пенсионеры и др.

Необходимо отметить некоторое улучшение по данному вопросу в последнее время, хотя до полного решения вопросов качественного удовлетворения потребностей потребителей в электроэнергии достаточно далеко.

Симптомы со стороны производства электроэнергии

Неэффективность удовлетворения потребностей в надежной и достаточной поставке электроэнергии говорит о том, что в самом электроэнергетическом комплексе существуют серьезные проблемы. К наиболее очевидным и видимым симптомам кризисных явлений в энергосистеме относятся следующие:

- Постоянное и существенное недофинансирование сектора
- Моральный и материальный износ оборудования
- Отсутствие компромисса по вопросам тарифов
- Большие объёмы хищения и потерь
- Хронические неплатежи внутри сектора
- Низкая инвестиционная активность в секторе
- Ненадлежащий маркетинг, заключающийся в слабом использовании экспортных возможностей

Постоянное и существенное недофинансирование сектора и износ оборудования

Одной из основных причин ухудшения качества получаемого энергоснабжения является хроническое недофинансирование сектора. В особенности это касается распределительных сетей, где и происходит большая часть аварийных ситуаций.

Как было показано общее число аварийных ситуаций и отказов энергетического оборудования в 2010 г. превысило 12 000, из которых на долю ОАО «НЭСК» и ОАО «ЭС» пришлось менее 1%, а более 99% пришлось на распределительные компании. Основной причиной такой недопустимо высокой аварийности является физическая и моральная изношенность оборудования вследствие хронического недофинансирования отрасли на протяжении последних 20 лет. По информации Нацстаткома КР относительно уровня износа основных фондов электроэнергетического комплекса Кыргызстана, наибольший уровень износа наблюдается на ТЭЦ г. Ош - 62,5%, на ТЭЦ г. Бишкек порядка 50%, на Каскаде Токтогульских ГЭС - 36,65%, в передающих высоковольтных сетях - 36,3%, в распределительных компаниях ОАО «Северэлектро» - 35,3%, в ОАО «Востокэлектро» - 47,7%, в ОАО «Ошэлектро» - 52,8% и в ОАО «Джалал-Абадэлектро» - 53,4%.

Таким образом, можно сказать, что техническая безопасность объектов ТЭК под угрозой, ибо близок порог предельно допустимого физического износа основных фондов,

за которым начинается лавинообразный по времени рост аварийности, снижение напряжения в сети и отключения потребителей (см. вставку 4).

Вставка 4. Сравнение физического износа в Кыргызстане и России

Электроэнергетическая инфраструктура в Кыргызстане создавалась в советское время. Это означает, что ситуация с физическим износом в электроэнергетике страны должна быть близка к ситуации в России. Как сообщил заместитель председателя правления ОАО "ФСК ЕЭС" Роман Бердников «средний износ сетевой инфраструктуры в РФ в настоящее время составляет более 50%, в отношении подстанций этот показатель составляет более 40%, линий электропередачи - 50-55%. То есть, российские данные по износу близки к данным по Кыргызстану. По мнению Р.Бердникова, пока говорить о критичности ситуации нельзя, однако он отметил аварии, произошедшие в декабре 2010 г. - январе 2011 г. При этом он сказал, что отрасли необходима масштабная модернизация. По оценкам руководителя управления электроэнергетики "ВТБ Капитал" Дмитрия Скрыбина, в Европе износ гораздо ниже - порядка 30% в сетях. Однако Европа также готовится к масштабной реконструкции своих сетей.

Источник: <http://www.oilru.com/news/238546/>

Кроме отсутствия надлежащего финансирования, также ускоренному износу оборудования энергокомпаний способствует его эксплуатация в режиме повышенной нагрузки и периодические отключения электроэнергии для потребителей в часы пиковых нагрузок, не предусмотренные штатной эксплуатацией.

Необходимо отметить, что если высокая аварийность в распределительных и передающих сетях приводит к невозможности обеспечить качественное и бесперебойное снабжение потребителей электроэнергией, то аварии на генерирующих объектах, вследствие износа или отсутствия необходимого оборудования могут привести к катастрофе национального масштаба. Очевидно, что приближается критический момент, когда необходимо заменить и отремонтировать важнейшие гидроэнергетические сооружения на Токтогульском каскаде ГЭС, многие электрические и механические элементы которых устарели, превысив норму срока полезной службы.

Вставка 5. Пример износа гидроэнергетических сооружений.

Согласно исследованию, проведенному компанией Тетра Тек на Курпсайской и Токтогульской ГЭС, агрегаты работают без полноценной системы тревожной сигнализации и защиты оборудования. Электрорелейный блок, который отслеживает многие показатели, в т.ч. температуру подшипников и обмотки генератора и других важнейших элементов, не работает. Их больше не производят, их невозможно починить. Без такой защиты работа агрегатов на ГЭС любого размера подвержена огромному риску и не рекомендуется в любом случае, не говоря уже об агрегатах на крупных и важнейших Токтогульской и Курпсайской ГЭС. Отсутствует современная противопожарная система, без которой пожар в трансформаторе может легко превратиться из проблемы в катастрофу.

На Токтогульской ГЭС трансформаторы находятся внутри здания, как и маслонаполненные кабели 12-500 кВ, соединяющие агрегат с распределительным устройством. Для каждой фазы четырех агрегатов имеется три кабеля. В 1975 году эти кабели были первыми в своем роде в Советском Союзе, а сейчас им уже 35 лет. Изначально планировалось заменить их через 20-25 лет. В случае повреждения этих кабелей последствия могут быть катастрофическими. Похожая проблема существует на Курпсайской ГЭС, а именно на шинах 220/110 кВ. Эти кабели необходимо заменить.

Источник: [16].

Из-за отсутствия финансирования и ненадлежащего планирования практически все устаревшее оборудование не заменяется, а ремонтируется, что увеличивает риск внештатных и аварийных ситуаций. Основной причиной подобного дефицита средств на осуществление вложений в энергетический комплекс большинство представителей энергетической отрасли склонны считать неэкономичное тарифообразование.

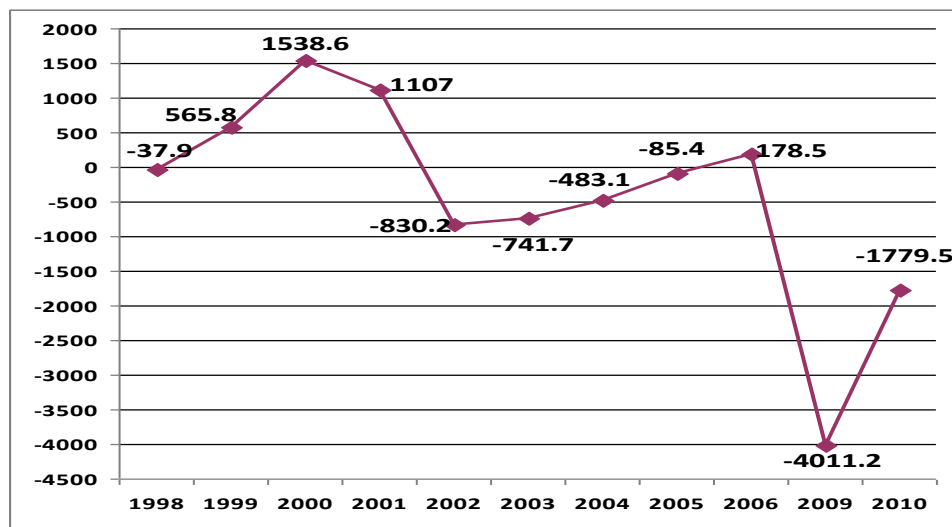
Вставка 6. Мнение предприятий энергосектора о ценах на электроэнергию.

Предприятия энергосектора считают, что цены на электроэнергию являются низкими, экономически необоснованными, вследствие чего они не могут покрыть все необходимые затраты энергокомпаний на проведение необходимых своевременных ремонтных работ, замены оборудования, установки приборов учета и т.д. В то же самое время, низкая платежная дисциплина из-за повышения тарифов может вести к дальнейшему росту дебиторской задолженности и к еще большим хищениям со стороны населения. Предприятия энергосектора утверждают, что плановые тарифы не в полной мере учитывают реальные затраты, которые на самом деле произойдут в будущем. Таким образом неубыточные тарифы на бумаге фактически превращаются в убыточные на практике.

Источник: обработка материалов прессы.

Один из основных показателей финансового состояния энергокомпаний – балансовая прибыль. Динамика изменений прибыли (убытки) энергокомпаний по производству и распределению электроэнергии показана на рисунке 1.7.

Рисунок 1.7. Динамика финансовых результатов энергокомпаний, млн сом



Как видно из рисунка, наиболее благополучный период приходится на 2000 год, когда как с 2002 по 2005 год наблюдается устойчивый убыток. Самый пик убытков приходится на 2009 год. Финансовые показатели распределительных компаний за 2009-2010 годы показаны в таблице 1.1.

Таблица 1.1. Финансовые результаты РЭК*, млн сом

РЭК	2009	2010
ОАО «Северэлектро»	-62,8	-940,0
ОАО «Востокэлектро»	-29,1	-64,1
ОАО «Ошэлектро»	-26,0	-92,8
ОАО «Жалалабатэлектро»	-19,0	1,3

* минус означает убытки

Убыточность энергокомпаний вызвана многими факторами, но не только низкими тарифами. Среди этих немаловажных факторов, хищения, воровство, неэффективное управление и т.п.

Отсутствие компромисса по вопросам тарифов

Характерной чертой нынешнего времени стали постоянные споры и недовольства участников рынка электроэнергии вокруг тарифов. То тарифы слишком высокие с точки зрения потребителей, то тарифы очень низкие с точки зрения энергокомпаний. Наличие подобного «хронического» стереотипа говорит о неумении государства управлять тарифами. Попытка решения одним тарифом (1,50 сом за 1 кВтч) двух различных по характеру проблем (социальных и экономических) была принципиальной ошибкой предыдущих властей. Власти неэффективно используют тарифы как инструмент регулирования. Государство пока еще не показало, как можно умело использовать тарифы в разрешении противоречий между потребителем и поставщиком. Вопросы величины тарифа и себестоимости за 1 кВтч электроэнергии стали очень актуальными и часто обсуждаемыми. Все мнения о данном вопросе можно объединить на 2 противоположные точки зрения: тарифы высокие и тарифы низкие. Энергетические компании всегда утверждали и утверждают, что действующий тариф – убыточный и не позволяет получать прибыль. По их утверждению себестоимость электроэнергии зависит от уровня и качества электроснабжения потребителей. Международная компания Тетра Тек, проводившая независимый аудит электроэнергетической отрасли КР, отмечает, что по данным Департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики КР величина себестоимости варьируется от 1 до 2,03 сома за кВтч в зависимости от качества обслуживания, которого объединили на 3 уровня (см.[3]).

Таблица 1.2. Зависимость размера себестоимости от уровня обслуживания.

№	Уровень обслуживания	Размер себестоимости
1	Длительное ненадежное и ухудшающее качество обслуживания	1 сом за кВт/ч (2,2 цента)
2	Восстановление надежности существующей энергосистемы	1,65 сомов за кВт/ч (3,6 цента)
3	Обеспечение надежного и безопасного электроснабжения в течение года на всей территории республики	2,03 сома за кВт/ч (4,4 цента)

При этом эта компания заявляет, что эти данные не прошли аудиторскую проверку. При таких величинах себестоимости можно говорить об очень больших объемах убытков в энергосекторе, особенно после апреля 2010 года. Если с апреля 2010 года по сегодняшний день объем внутреннего потребления составил около 15 млрд. кВтч (из них около 50% потребляются бытовыми потребителями, которые покупают электроэнергию по 0,7 сомов), то понесенные убытки энергосектора по самой низкой себестоимости («уровень

обслуживания №1» – 1 сом за кВтч) можно предположить в размере 2,25 млрд. сомов, что не позволительно в условиях гипердефицитности госбюджета и вызывает определенные сомнения по реалистичности приведенных выше величин себестоимости.

Экспертное сообщество, которое разделяет вторую точку зрения (низкие тарифы) высказывают мнение о том, что себестоимость электроэнергии достаточно низкая и действующий тариф вполне покрывает затраты и даже позволяет получать прибыль. Проблема низкой инвестиционной привлекательности отрасли связана не с убыточными тарифами, а с большими потерями и хищениями (см. [4]).

В установлении сбалансированного тарифа Правительство озвучивало в разные времена разные доводы и объяснения по поводу величины себестоимости.

Вставка 7. Высказывания бывших премьер-министров и министров энергетики КР по тарифам

Кулов Ф.: Повышение тарифа на электроэнергию неизбежно..., ...это необходимая мера... (Кабар, "Общественный рейтинг", N 46, 8-14 декабря 2005 года)

Чудинов И.В.: Себестоимость одного выработанного киловатта электроэнергии в 2006 году составляла 11,4 тыйына плюс 6 тыйынов за транзит и 25 - за распределение электроэнергии. Следовательно, на внутреннем рынке потребители должны покрыть затраты на выработку, передачу по высоковольтным сетям и распределение. При этом средневзвешенный тариф от выработки до распределения составляет 64,3 тыйына. Также в установленном тарифе учтены затраты на обновление оборудования, внедрение новых технологий, необходимых для развития энергосистемы....("Вечерний Бишкек" N 181 (9353), 21 сентября 2007 года)

Балкибеков С.: 4,5 тыйына - это себестоимость электроэнергии при выходе с Токтогульской ГЭС. Но электричество вырабатывается также на Бишкекской и Ошской ТЭЦ. Поэтому средняя цена 1 киловатта 14 тыйынов, а с учетом покрытия убытков тепловой электроэнергии - 26. Сюда надо добавить рентабельность энергокомпаний, стоимость транспортировки по высоковольтным линиям и распределения. Итого получается 62,5 тыйына. Не стоит забывать, что огромное количество материала, используемого в процессе, тоже сильно подорожало. У нас самые низкие тарифы среди стран СНГ. Назовите хоть один товар, который бы не поднялся в цене за последние 7 лет!... ("Вечерний Бишкек", N 109, 13 июня 2008 года)

Усенов Д.Т.: Да, на данный момент электроэнергия у нас самая дешевая, - сказал Усенов. - 14 тыйынов стоит один гэсовский киловатт-час. Между тем на Бишкекской ТЭЦ он составляет 3,39 сома, на Ошской ТЭЦ - 6,94. Теперь о том, как считается средняя цена. К миллиарду киловатт, выработанному Бишкекской ТЭЦ, прибавляется 200-300 миллионов ошской плюс еще 10 миллиардов по 14 тыйынов. Все суммируем и делим на киловатт-часы. Итого у нас получается 45 тыйынов. Далее надо по магистральным линиям электропередачи доставить до распределительных подстанций. Это стоит 25 тыйынов. Теперь от распределительных компаний электричество должно дойти до квартир и домов. Сие обходится в 42 тыйына. И 18 "копеек" - это те самые пресловутые потери... (т.е. – 130 тыйын). ("Вечерний Бишкек", N 225, 27 ноября 2009 года).

Атамбаев А.: Себестоимость 1 кВт электроэнергии, вырабатываемой на Токтогульской ГЭС, составляет 8 тыйына, а правительство собирается продавать населению по 1,5 сома, т.е. 18 раз дороже себестоимости... (Радио «Азаттык», 18 ноября 2009 год).

Артыкбаев О.: ...Могу лишь сказать, что ровно половину себестоимости одного киловатта оплачивает государство. Реальная себестоимость одного киловатта электроэнергии в Кыргызстане в настоящее время составляет 140,2 тыйына. Расходы вырабатывающих станций составляют 50-60 тыйынов, распределительных компаний - 42,2 тыйына, «Национальной электрической сети» - 15,2 тыйына, налоги - 4,5 тыйына, а также потери - 24,5 тыйына. При этом коммерческие потери составляют 8 процентов от указанной суммы...

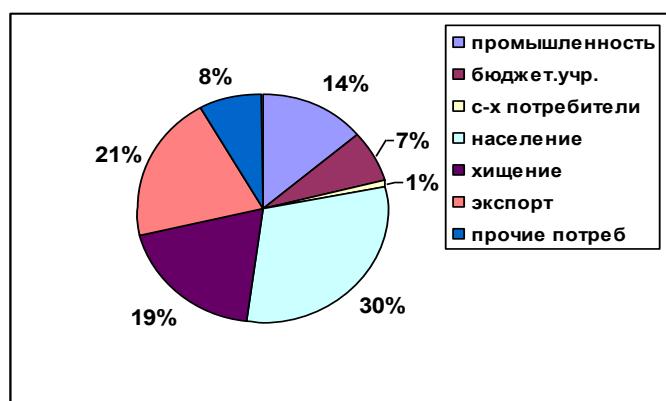
Как видно по вставке в 2007-2008 годы, экс премьер-министр И.В.Чудинов говорит, что тариф в размере 64,3 тыйына за кВтч покрывает все затраты энергокомпаний плюс еще учтены будущие затраты по обновлению и модернизации оборудования. Т.е. эта величина учитывает инвестиционную составляющую. Однако, буквально через год, уже Правительство Д.Т.Усенова утверждает, что 64,3 тыйына - критически убыточный тариф, а величина экономически обоснованного тарифа составляет 130 тыйынов за 1 кВтч.

Такого рода политические манипулирования с тарифами только усиливает полемику и недовольство со стороны участников рынка, экспертного сообщества и институтов гражданского общества. Все это говорит о том, что действия политических лиц по вопросам тарифов были непоследовательными и противоречивыми, не существовало преемственности действий политических лидеров в вопросах тарифообразования.

Высокая политизация и социальная нагрузка процесса тарифообразования в электроэнергетике, а также низкий уровень благосостояния бытовых потребителей, которые составляют около 50% из всех потребителей электроэнергии, делает данный симптом еще более значимым.

Непрозрачность и сложные схемы учета, отчетности и субсидирования усложняют проблему определения сбалансированного тарифа. В настоящее время, к примеру, применяется двухставочный тариф. Для бытовых абонентов установлен тариф в размере 70 тыйынов за 1 кВтч электроэнергии, для промышленных и коммерческих потребителей – 132,7 тыйына.

Рисунок 1.8. Распределение выработанной электроэнергии по категориям потребителей и затрат. 11,9 млрд.кВтч



При этом Министерство энергетики официально озвучивал величину себестоимости в размере 140,2 тыйын за кВтч электроэнергии (из них 53,6 тыйына – стоимость выработки, 15,2 – стоимость передачи, 0,3 - налог с продаж, 4,5 – не возмещенный НДС, 24,5 – стоимость потерь электроэнергии, 42,1 – себестоимость распределения). Согласно этим данным действующий тариф для бытовых абонентов в размере 70 тый/кВтч электроэнергии приносит убытки в размере 70,2 тыйына за 1 кВтч электроэнергии, тариф для промышленных и коммерческих потребителей – 7,5 тыйына за 1 кВтч электроэнергии. Среднегодовой объем потребления электроэнергии бытовыми потребителями составляет примерно 4,1 млрд. кВтч, примерно такой же объем потребляют промышленные и коммерческие потребители. Следовательно, с учетом вышеприведенной структуры потребления (Рис. 1.8.) с апреля 2010 года убытки отрасли согласно этим данным составили бы на сегодня 3,2 млрд. сомов (по бытовым абонентам

2,9 млрд. сомов, по промышленным потребителям 0,3 млрд. сомов), что вызывают определенные сомнения. По состоянию на 21 сентября 2010 года в Республику Казахстан экспортировано 1 025,6 млн. кВтч электрической энергии, на общую сумму 30,6 млн. долларов США по цене 139,6 тыйына, что также продано ниже себестоимости электроэнергии. Все эти расчеты и противоречия еще раз свидетельствуют о непонятности и непрозрачности расчета себестоимости и системы тарифообразования в целом, что в свою очередь, затрудняет определение сбалансированного тарифа на электроэнергию.

Здесь также проявляется интересная сторона этого симптома – формально безубыточный тариф ведет к многомиллионным убыткам в отрасли, как это показано на рис. 1.7. С одной стороны регулятор устанавливая тариф, вкладывает в его состав помимо покрытия затрат и инвестиционную составляющую, т.е. тариф безубыточный, с другой стороны, энергокомпании несут колоссальные фактические убытки.

Правительство до сих пор не может идентифицировать электроэнергию как полноценный рыночный товар. Необходимо четко установить статус электроэнергии как товара. Одним из возможностей идентификации наиболее сбалансированного тарифа на электроэнергию является его дифференциация, четкое отделение экономического товара от социального.

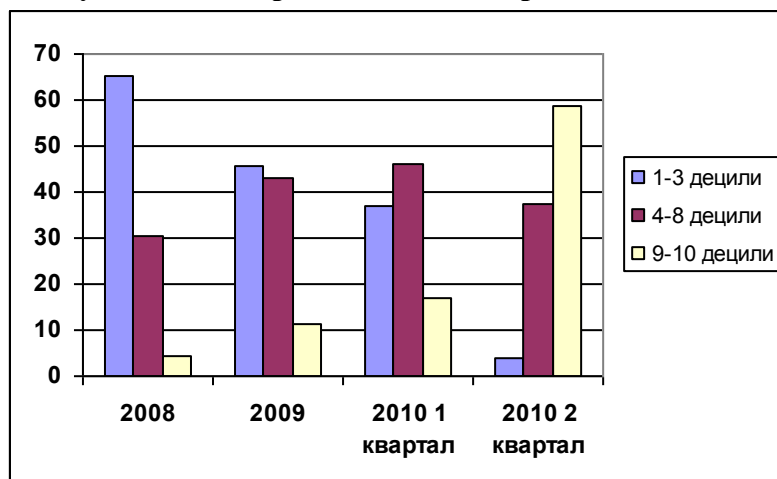
Анализ тарифной политики в целом показывает, что ее реализация невозможна без эффективной социальной политики. Отмененная среднесрочная тарифная политика продекларировала, что тарифы должны быть экономически обоснованными. С точки зрения социальной политики это означает, что потребители в тарифе должны оплачивать полную стоимость, осуществляемых предприятиями электроэнергетики расходов и определенную величину прибыли. В отношении неплатежеспособной части населения предполагается, что органы социальной защиты будут компенсировать ей часть возросших расходов на электроэнергию. Монетизация существующих категориальных льгот, проведенная в январе 2010 г. основывалась именно на этих принципах.

1 января 2010 года насчитывалось 40 видов льготных услуг, из которых 11 видов предоставлялись в денежной форме и 29 видов натурально в безналичной форме. В частности, существовали льготы на электроэнергию в размере 25, 50 и 100% для разных категорий потребителей. В январе 2010 г. произошла значительная реформа категориальных льгот в виде практически полной монетизации льготных услуг, при этом произошло сокращение категориальных льгот с 38 до 28 категорий, а также сокращение льготных услуг с 40 до 8 видов. В том числе были ликвидированы льготы на электроэнергию.

С 1 января 2010 года размеры денежных компенсаций установлены, независимо от региона проживания, в пределах от 1000 до 7000 сомов, что превышало расчеты стоимости установленных законодательством льготных услуг.

Однако, как это было показано в работе [1], социальная политика не достигла своих целей.

Рисунок 1.9 Распределение категориальных льгот*



* Расчет проведен по данным интегрированного обследования домохозяйств

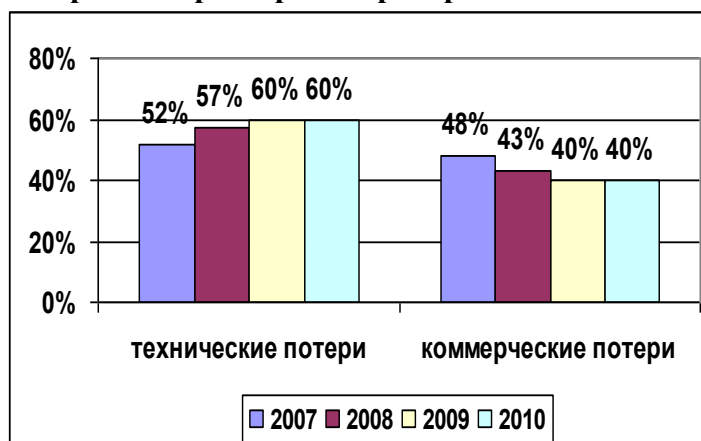
Рисунок 1.9. показывает, что в результате монетизации категориальных льгот основные средства социальной защиты не поступили к наиболее бедным слоям населения. Например, если в 2010 г. 30% населения, относящихся к наиболее бедным, получили около 45% пособий, то по итогам 2-го квартала их доля уменьшилась до 5%; а 20% наиболее богатого населения, которые получали 11% пособий, по итогам 2-го квартала получили почти 60%, т.е. социальная защита, связанная с монетизацией льгот имела неэффективный характер. Наверное, поэтому, после монетизации, жителям высокогорья восстановлена ранее существовавшая 50% льготная скидка при оплате электрической энергии, предоставляемая на уровне местного самоуправления в рамках оказания дополнительной поддержки лицам, проживающих в условиях высокогорья и отдаленности.

Большие объемы хищения и потерь

Во всех электрических системах имеются технические и так называемые коммерческие потери. Технические потери электроэнергии возникают в процессе передачи и распределения электричества от точки ее выработки до точки ее конечного потребления и обусловлены физикой передачи электроэнергии на расстояние и качеством передающего оборудования. Коммерческие потери электроэнергии представляют собой разницу между стоимостью электроэнергии, поставленной конечному потребителю, и оплаты, полученной за ее потребление. То есть это те потери, которые не зависят от состояния электросетей, и которые можно было бы предотвратить при хорошем управлении. Фактически эти потери являются хищениями.

Структура потерь в 2010 г. сложилась следующим образом: общие технические потери в ОАО «Электрические станции» и ОАО «Национальные электрические сети Кыргызстана» составили 20,5% основные причины потерь – изношенность оборудования, отсутствие или некорректность работы приборов учета, неполнота учета потребителей электроэнергии, кражи электроэнергии и т.д. Потери в распределительных предприятиях – 70,2%. В то же время динамика потерь в распределительных компаниях имеет тенденцию сокращения доли коммерческих потерь и, соответственно, роста технических (рис. 1.10).

Рисунок 1.10 Потери электроэнергии в распределительных компаниях, в %.



*Источник. Министерство энергетики Кыргызской Республики

Принимаемые энергетическими компаниями меры, по сокращению технических и коммерческих потерь остаются не эффективными, и уровень потерь до сих пор высок, составляя по различным РЭК от 25 до 31 процентов (Таблица 1.3), тогда как в развитых странах уровень потерь при распределении электроэнергии колеблется от 3 до 9%.

Таблица 1.3. Данные по потерям в распределительных компаниях за 2009-2011 гг.

	Потери (%)	2009 г (факт)	2010 г. (факт)	январь-декабрь 2011 г. (план)
ОАО «Северэлектро»	Потери, всего	25,3	25	19,5
	Техн. потери	13,6	14,9	18
	Ком. потери	11,64	10,1	1,45
ОАО «Востокэлектро»	Потери, всего	25,9	31,1	19,5
	Техн. потери	16	16,1	15
	Ком. потери	9,9	15	4,5
ОАО «Ошэлектро»	Потери, всего	25,8	26,3	19,5
	Техн. потери	17,2	18,3	17,5
	Ком. потери	8,66	8	2,04
ОАО «Жалалабатэлектро»	Потери, всего	Нет данных	28,7	19,5
	Техн. потери	Нет данных	17,6	17,3
	Ком. потери	Нет данных	11,1	2,2

По этим данным видно, что технические потери в распределительных компаниях значительно превышают коммерческие. Даже при текущем состоянии передающих и распределительных сетей подобный высокий уровень технических потерь является крайне маловероятным. Можно предположить, что компании предпочитает увеличивать долю технических потерь, списывая на них коммерческие потери, так как основная ответственность предусмотрена именно за допущение коммерческих потерь.

По результатам внутренних проверок энергокомпаний были выявлены многочисленные нарушения в период с 2003-го по апрель 2010 года. Были выявлены искусственно созданные абонентские номера без наличия контракта на снабжение электрической энергией. Сделано это для увеличения показателей полезного отпуска и

уменьшения потерь электроэнергии. Начисление «воздушных» киловатт на подобные лицевые счета проводилось в отделе реализации электроэнергии «Северэлектро». С 2003-го по апрель 2010 года на искусственно созданные абонентские номера выставлено 473,7 миллиона киловатт электроэнергии².

Другой причиной высоких потерь является недостаточно аккуратные базы данных потребителей электроэнергии. Из-за большого числа временных подключений, а также недостаточной работе контролеров, многие потребители пользуются электроэнергией без оплаты, что увеличивает уровень коммерческих потерь.

Одной из проблем также является высокий уровень допустимых потерь, в среднем на сегодня составляющий 25%. Это приводит к тому, что руководство и работники энергокомпаний, а также общественное мнение начинают воспринимать определенный процент коммерческих потерь как вполне нормальное, прогнозируемое явление, на которое можно закрыть глаза. Это значительно снижает эффективность борьбы с хищениями электроэнергии. Любые коммерческие потери должны рассматриваться как то, чем они, по сути, и являются – воровством, которое является недопустимым в любых пропорциях. Действующая регулятивная база и учетная политика энергокомпаний позволяют запланировать определенный уровень потерь, другими словами энергокомпания заранее планируют объем будущих хищений. Если сравнить размеры потерь с теми странами, у которых были одинаковые стартовые показатели в дореформенный период (Грузия, Армения), то хищения в энергосекторе Кыргызстана превышают размеры потерь в других странах несколько раз.

Таблица 1.4 Сравнительная структура потерь в распределительных сетях за 2010 г. после реформирования энергосектора

Страна	Коммерческие потери, %	Технические потери, %	Суммарные потери, %
Армения	3	10	13
Грузия	0,3	14,7	15
Кыргызстан	10,6	16,1	26,7

Контролеры энергокомпаний часто не имеют достаточной квалификации и мотивации, чтобы бороться с многочисленными незаконными подключениями. Действующая нормативно-правовая база, хоть и признает электроэнергию товаром, тем не менее, практически не предусматривает уголовную ответственность за незаконные подключения, манипулирование со счетчиками, а также к сговорам между контроллерами и потребителями. Общественное мнение также во многом признает «нормальным» случаи незаконного использования электроэнергии. Частично такое отношение можно объяснить тем, что во многих ранее зарегистрированных случаях кражи никаких системных мер противодействия не осуществлялось.

Несовершенство и недостаток приборов учета электроэнергии способствует накоплению дебиторской задолженности, погрешностям в учете потребленной электроэнергии, возможности манипулирования с показаниями счетчика. Многие счетчики эксплуатируются с нарушениями правил и сверх положенного срока. До сих пор существуют абоненты, счета к оплате которым выписываются на основе расчета установленной мощности в соответствии со списком имеющихся у потребителя электрических устройств, который составляется контролером распределительной

² <http://mirror24.24.kg/economics/print:page,1,93435-v-kyrgyzstane-oao-laquoseveryelektroraquo.html>

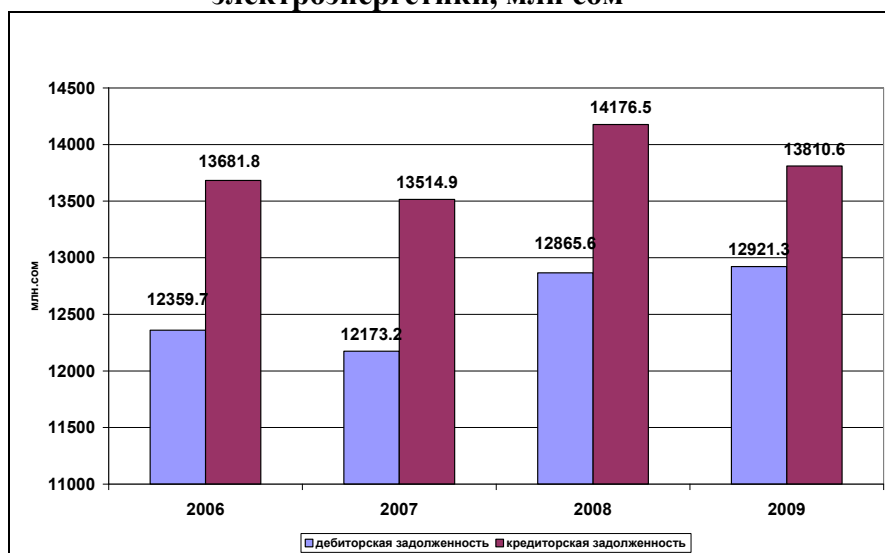
компании, что практически неизбежно приводит к коррупции и не стимулирует снижение потребления.

Большой проблемой является отсутствие должного контроля и учета перетоков электроэнергии между различными участниками рынка электроэнергии, что не позволяет в полной мере выявить ответственность каждого лица за потери электроэнергии.

Неплатежи

Значительную проблему для энергетики представляет сложившаяся спираль неплатежей: потребители не платят за потребленную электроэнергию распределительным компаниям, они, в свою очередь, не могут оплатить свои обязательства за поставленную продукцию и услуги ОАО «Национальные электрические сети Кыргызстана» и ОАО «Электрические станции». У последних нет средств для оплаты в фискальные органы задолженности по налогам и кредитам. Размеры кредиторской и дебиторской задолженности растут; причем кредиторская задолженность превышает дебиторскую, и такой отрицательный баланс увеличивается из года в год (Рис 1.11). Неплатежи наряду с высокими потерями являются основной причиной отсутствия средств у энергокомпаний на покрытие необходимых издержек.

Рисунок 1.11 Дебиторская и кредиторская задолженности предприятий электроэнергетики, млн сом



Так на конец 2009 года дебиторская задолженность РЭК перед «Электрическими станциями» и НЭСК составляла 5,3 миллиарда сомов. А долг потребителей электроэнергии перед РЭК - 2,5 миллиарда сомов, из которых 1,8 миллиарда сомов были признаны безнадежными долгами (см.[5]).

При этом очевидно, что большая часть задолженности распределительных компаний не может быть взыскана никоим образом из-за отрицательного сальдо, образовавшегося в результате превышения их кредиторской задолженности перед ОАО «Электрические станции» и ОАО «Национальные электрические сети Кыргызстана» над суммой их дебиторской задолженности от потребителей. В свою очередь, неспособность распределительных компаний рассчитаться с ОАО «Электрические станции» и ОАО «Национальные электрические сети Кыргызстана» практически парализовала деятельность последних. Эти компании не могут погасить значительную часть своих обязательств в частности просроченную задолженность по иностранным кредитам перед ГФРЭ и по внутренним налогам перед фискальными органами.

Такая спираль взаимных неплатежей имеет серьезные последствия не только внутри отрасли, но и в масштабах всей национальной экономики. Проблема усугубляется

периодическим списанием безнадежной задолженности распределительных компаний перед ОАО «НЭСК» и ОАО «ЭС», а также долгов потребителей перед распределительными компаниями, что подрывает стимулы к погашению текущей задолженности и способствует дальнейшему падению платежной дисциплины.

Основной причиной высокого уровня неплатежей помимо низкого уровня доходов населения является отношение многих потребителей к платежам за электроэнергию. Потребители во многом еще не воспринимают электроэнергию как полноценный товар, требующий такой же обязательной оплаты как тот же хлеб или бензин и склонны откладывать оплату по счетам после покрытия других на их взгляд более важных и насущных расходов.

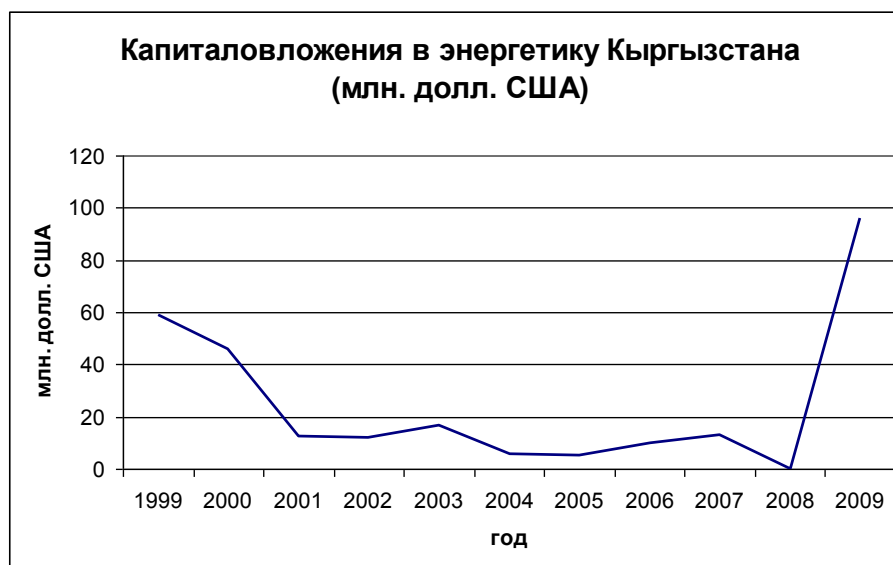
Также большую роль играет неспособность или нежелание сотрудников в первую очередь распределительных компаний организовать своевременный сбор оплаты за электроэнергию, включая отключение абонентов имеющих задолженность и эффективно отстаивать в судах интересы энергокомпаний по взысканию задолженности.

В то же время необходимо отметить, что по информации министерства энергетики рост дебиторской и кредиторской задолженности в последнее время заметно замедлился, а в некоторых случаях задолженность сократилась.

Недостаток инвестиций в энергосекторе

Потребность энергосектора в инвестициях для обеспечения надежного энергоснабжения на сегодняшний день оценивается в 150 миллионов долларов в год для распределительных компаний и 350 миллионов долларов в год для энергетической отрасли в целом в течение следующих 10 лет. Такие огромные суммы связаны с тем, что на протяжении последних 20 лет энергосектор испытывал постоянное недофинансирование (рис.1.12), что привело к полному износу большинства генерирующих и передающих мощностей.

Рисунок 1.12 Динамика объемов инвестиций в энергетику Кыргызстана (1999-2009 гг.)



Инвестиции, получаемые отраслью как за счет собственных средств, так и за счет иностранных кредитов и грантов, в основном направлялись в сектор производства и передачи (см. Таблицу 1.5.), тогда как критическая ситуация с уровнем изношенности

оборудования сложилась именно в распределительном секторе. Недостаточное выделение средств на реконструкцию распределительных электросетей непосредственно сказалось на их состоянии.

Таблица 1.5. Инвестиции в энергосектор по международным проектам

Получатели	Сумма в млн. долл. США 1991-2010 гг.	Сумма в процентах	Сумма в млн. долл. США с 2011 г.	Сумма в процентах	Итого:	Итого в процентах:
ОАО «Электрические станции»	158, 090	44,3 %	14, 000	20,6 %	172, 090	40,5 %
ОАО «НЭС Кыргызстана»	145, 264	40,7 %	44, 800	66,1 %	190, 064	44,7 %
РЭКи	53, 890	15,1 %	9,000	13,3 %	62, 890	14,8 %

До сих пор инвестиции в отрасль осуществлялись за счет зарубежных кредитов, собственных средств компаний или прямого финансирования из бюджета. Но совершенно очевидно, что ни государство, ни сами энергокомпании на сегодня не в состоянии обеспечить требуемый объем вложений. Для обеспечения необходимого объема инвестиций не существует альтернативы привлечению частного капитала в энергетическую отрасль.

Проводимая государством тарифная политика, которая не предусматривает получение компаниями прибыли, и которая направлена преимущественно на обеспечение социальных и политических функций, является фактором, отбивающим у потенциальных инвесторов желание инвестировать в энергетический сектор.

Также серьезным препятствием для частных инвесторов является неразвитость или даже отсутствие в стране рынка электроэнергии, на котором могли бы осуществляться сделки по купле-продаже электроэнергии и невозможность компаниям самостоятельно выходить на региональные рынки электроэнергии соседних государств.

Слабое использование экспортных возможностей

На первый взгляд странно говорить об экспорте электроэнергии из системы, которая большую часть времени сталкивается с дефицитом поставок для внутренних нужд. Но, тем не менее, даже без ввода в строй дополнительных мощностей, Кыргызстан обладает потенциалом для осуществления экспортных поставок. Связано это с тем, что спрос на электроэнергию в стране сезонный, и большая часть его приходится на отопительный период, а большая часть электроэнергии производится на ГЭС. В результате летом из-за необходимости выполнения межгосударственных соглашений по ирригации возникает избыток электроэнергии. Таким образом, дефицит и экспортный потенциал сосуществуют при текущих условиях.

Из-за категорического нежелания соседних нижележащих государств даже рассматривать возможность оплаты за воду единственным способом получения доходов от воды, поставляемой на ирригационные нужды, является продажа вырабатываемой при этом электроэнергии.

Казалось бы, естественный выход из положения, заключающийся в осуществлении летних поставок избытка электроэнергии на региональный рынок с возмещением зимнего дефицита за счет закупки топлива, с успехом применявшийся в советское время, на деле

постоянно дает сбои. Хотя Кыргызстан и использует летний экспорт избытка электроэнергии в Узбекистан и Казахстан, как фактически единственное средство получения топлива для Бишкекской ТЭЦ-1 тем не менее экспортный потенциал системы не используется в полной мере. Наиболее наглядным примером может служить ситуация, сложившаяся летом 2010 года, когда отечественные энергетики вынуждены были осуществить холостой сброс воды из Токтогульского водохранилища более 1 миллиарда кубометров воды.

Стремясь уменьшить свою зависимость в водоснабжении на ирригационные нужды от Кыргызстана, соседние государства в последние годы осуществляют массированное строительство собственных энергопредприятий. В перспективе это может серьезным образом ухудшить переговорные позиции Кыргызстана при заключении соответствующих соглашений по экспорту электроэнергии на региональный рынок.

Также большая проблема связана с колебанием рыночной цены на электроэнергию на региональном рынке в течение года, что затрудняет процесс проведения переговоров.

Еще одним затруднением выступает сложившееся в обществе резко отрицательное отношение к экспорту электроэнергии, вызванное дефицитом электроэнергии для внутренних потребителей в отопительный период и слабая прозрачность при осуществлении экспортных поставок.

Резюме

Практически все симптомы со стороны производства говорят о серьезных проблемах электроэнергетического сектора страны. Значительный износ энергосетей, высокие потери и хищения говорит о существующей угрозе самого существования сектора. Предприятия не могут осуществить сбор средств, а потребители неохотно оплачивают счета. Сектор испытывает хроническое недофинансирование как текущих затрат, так и инвестиционных проектов. В секторе отмечается низкая финансовая дисциплина, выражающаяся в высоких неплатежах внутри сектора и недостаточное использование экспортных возможностей. Тарифная политика построена таким образом, что компромисс между экономической целесообразностью и социальной до сих пор не найден. Социальная политика не в состоянии обеспечить полную защиту малообеспеченных слоев, как это показывает негативный опыт повышения тарифов на энергоносители в январе 2010 г. При этом среди значительной части потребителей в целом сохраняется достаточно толерантное отношение к незаконному пользованию электроэнергией. В целом электроэнергия еще не воспринимается как полноценный товар. Представители же энергокомпаний считают, что за потери и хищения основную ответственность несут потребители.

В тоже время, последние данные и, в частности, сокращение потерь и неплатежей, говорят о некотором улучшении ситуации в секторе, что является отражением ряда действий со стороны государственных органов.

Негативные симптомы в сфере государственного управления и регулирования электроэнергетикой

Владея практически полностью электроэнергетическим комплексом, государство само по себе несет ответственность за вышеприведенные симптомы негативного состояния дел в секторе. Однако в дополнение к этим симптомам в самом секторе государственного управления и регулирования электроэнергетикой существуют симптомы негативной ситуации, и среди них следующие:

- Дублирование в процессах регулирования электроэнергетики

- Неясность полномочий государственных органов по управлению собственностью в электроэнергетическом секторе
- Неясность полномочий государственных органов по вопросам ограничения монополистической деятельности и развитию конкуренции в электроэнергетическом секторе
- Коррупция и недостаточная прозрачность

Дублирование в процессах регулирования электроэнергетики

В сфере государственного регулирования электроэнергетического сектора существует значительное количество государственных органов, которые в тех или иных аспектах регулируют данный сектор. Краткое описание их функций можно найти в [6]. За последнее время в секторе не произошло значительных изменений в институциональных вопросах, за исключением того, что орган исполнительной власти, отвечающий за развитие и регулирование сектора, получил статус министерства.

Однако на деятельность государственного регулятора электроэнергетического сектора имеет влияние Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. В 2007 году депутаты высказали претензии к политике Правительства в энергосекторе (см. [8]). И предложили, чтобы парламент выступил дополнительным органом при утверждении тарифов на электроэнергию. В то время, такое решение не было принято.

Однако после апрельских событий 2010 года принята новая редакция Конституции страны, которая придала большую значимость в государственных вопросах Парламенту и Правительству страны, передав им некоторые полномочия Президента, ранее закрепленных за ним. В конце того же года сформирован новый состав Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, который основывался на политических партиях, которые имеют свои партийные программы развития страны, в том числе и энергетического сектора. Так программы партий предусматривают предложения по снижению тарифов для населения до уровня себестоимости электроэнергии, в то же время, экспортирование ее по мировым ценам, снижение потерь до уровня международных стандартов, приведение тарифов к экономически обоснованному уровню, конкурсную систему найма высшего руководства энергетических компаний, строительство, реконструкцию и реабилитацию энергообъектов, предложения по передаче инвесторам во временное управление распределительные компании в пилотном режиме на жестких тарифных и инвестиционных условиях, рассмотрению возможности передачи энергосектора в концессию, и использованию механизма государственно-частного партнерства.

Вставка 8. Мнения политических партий по поводу развития сектора электроэнергетики.

В условиях парламентской республики важным является мнение партий по поводу развития секторов и в том числе электроэнергии. Практически все партии, которые сформировали высший законодательный орган страны, считают электроэнергетику приоритетным сектором экономики. Большинство из них отмечает потенциал этой отрасли. Партии подчеркивают, что данная отрасль значительно недофинансирована. Многие партии фокусируются на необходимых инвестиционных проектах, однако только часть из них говорит о необходимости осуществления определенной политики в этом секторе. Так в отношении тарифов партия «Республика» говорит: «мы предлагаем снизить тарифы для населения до уровня себестоимости электроэнергии, в то же время, экспортируя ее по мировым ценам. За счет чего и можно компенсировать разницу во внутреннем и внешнем рынках». В качестве мер социальной политики эта партия «Республика» предлагает продажу электричества населению по себестоимости, фактически усиливая механизмы перекрестного субсидирования, о которых было сказано

ранее. Ата-Мекен говорит о необходимости снижении потерь до уровня международных стандартов. В отношении корпоративного правления Ар-Намыс предлагает ввести конкурсную систему найма высшего руководства энергетических компаний, с условием «повышение эффективности компании – финансовые и моральные бонусы, если нет – ответ перед законом». Также по реструктуризации они предлагают вывести из состава энергетических компаний подразделения по диспетчеризации в отдельное подразделение в министерстве энергетики.

Существует ряд других предложений от всех партий, например, разработка программ энергосбережения по развитию альтернативных источников и диверсификации энергопроизводства и многие другие.

Источник: интернет-сайты политических партий.

С формированием нового состава парламента опять начался подниматься вопрос о необходимости согласования тарифов на электроэнергию с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. В результате был принят Закон (см.[10]), согласно которому уполномоченный орган по энергетике теперь устанавливает тарифы только с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Теперь процедура Департамента ТЭК по утверждению тарифов усложнена, так как Департаменту необходимо тарифы для начала согласовать с Министерством энергетики Кыргызской Республики, одобрить его в Правительстве и потом целесообразность соответствующего уровня тарифа доказать в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. Таким образом, видно, что в вопросах утверждения тарифов на электроэнергию у Департамента ТЭК отсутствует независимость, следовательно, вопросы тарифообразования зависят во многом от вышестоящих его органов.

Неясность полномочий государственных органов по управлению собственностью в электроэнергетическом секторе

В Кыргызстане подавляющая часть электроэнергетического сектора находится в собственности государства. После серьезных реформ по реорганизации электроэнергетического сектора были созданы акционерные общества, и в настоящее время государственная доля составляет 93,7 % (Министерство государственного имущества владеет 80,5% и Соцфонд - 13,2%). Таким образом, Правительство Кыргызской Республики, в лице Мингосимущества, выступает основным собственником энергосектора, управляет и распоряжается этим имуществом в рамках возложенных на него функций (см.[11]). Следовательно, Мингосимущество, контролируя государственный пакет акций, формирует советы директоров акционерных обществ энергетического сектора и через эти советы назначает управленческие кадры этих же обществ. Кроме того, Мингосимущество осуществляет функции определения стратегии по разгосударствлению и приватизации государственного имущества. Социальный фонд, хотя также является одним из основных крупных акционеров, в данных вопросах не имеет никакого участия. Так, Министерство государственного имущества выступает основным органом при формировании управленческого кадра и реструктуризации электроэнергетического сектора. Однако вопросам повышения эффективности корпоративного управления государственных хозяйственных обществ Министерство государственного имущества не уделяет особого внимания, хотя это является его непосредственной функцией (см.[11]).

Определяя важную роль Министерства государственного имущества в электроэнергетическом секторе страны, следует учесть, что государственным органом, обеспечивающим реализацию единой государственной политики в топливно-энергетическом комплексе, выступает Министерство энергетики. Министерство энергетики отвечает за вопросы развития энергетического сектора в целом. Однако кадры в составы советов директоров и управленческие кадры акционерных обществ топливно-

энергетического комплекса с государственной долей акций назначаются Министерством государственного имущества по представлению Министерство энергетики.

Таким образом, практически владельцем акционерных обществ является Министерство государственного имущества, которое назначает управленческие кадры в них, а вопросами управления занимается Министерство энергетики, которому приходится работать именно с этими кадрами. В свою очередь эти же кадры в обществах чувствуют некоторую независимость перед Министерством энергетики .

В связи с этим вопросы передачи государственной доли акций энергопредприятий от Министерства государственного имущества в Министерство энергетики, в связи с тем, что первые в основном занимаются вопросами приватизации и не имеют опыта руководства энергетикой, временами поднимаются (см.[12]), в особенности они поднимались при создании отдельным органом Министерства энергетики 2007 годах. Данные вопросы особо сильно не обсуждаются, однако после событий 2010 года со сменой власти вопрос вновь поднимался Министерство энергетики, но так и не нашел своей поддержки.

Таким образом, существуют некоторые проблемы в вопросах управления государственной долей акций энергопредприятий между Министерством государственного имущества в Министерство энергетики, и данный вопрос остается открытым.

Неясность полномочий государственных органов по вопросам ограничения монополистической деятельности и развития конкуренции в электроэнергетическом секторе

Еще с начала 90-х годов Государственный орган по антимонопольной политике является органом, осуществляющим деятельность по ограничению монополистической деятельности и развитию конкуренции. Электроэнергетический сектор не исключение в данном вопросе, так как энергопредприятия входят в состав естественных монополий.

Ранее государственный орган по энергетике не занимался вопросами антимонопольного регулирования до включения в его положение в 1997 году функций по проведению политики демополизации производителей, содействию развитию конкуренции, обеспечивая равные возможности и условия доступа всех конкурентов к линиям электропередачи, установлению справедливых, приемлемых и недискриминационных механизмов цено- и тарифообразования, выдаче лицензии субъектам экономической деятельности на право производства, передачи, распределения и продажи электроэнергии (см.[13]). С того момента и появился вопрос, какой из органов должен заниматься антимонопольной деятельностью в электроэнергетическом секторе.

С одной стороны мы имеем государственный антимонопольный орган, который является органом, осуществляющим антимонопольную политику, и в задачи которого входит развитие конкуренции, осуществление мер по предупреждению, преодолению и ограничению монополистической деятельности, пресечению недобросовестной конкуренции в стране. С другой стороны выступает государственный орган по энергетике, обеспечивающий реализацию единой государственной политики в топливно-энергетическом комплексе, который отвечает за вопросы развития энергетического сектора в целом, в том числе вопросы антимонопольного характера в электроэнергетике.

Данный вопрос не сильно, но постоянно находится в обсуждении, и также активно начал обсуждаться после событий прошлого года. Так, Президент переходного периода в конце 2010 года заявил, что тарифной политикой в сфере энергетики должен заниматься Департамент ТЭК и более того он должен быть независимым, даже от Министерство энергетики (см.[14]).

На заседании комитета по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в июне текущего года при рассмотрении депутатами законопроекта «О естественных и разрешенных монополиях» Министерством энергетики были высказаны доводы о том, что снижение роли регулирующего органа в энергетике приводит к ухудшению ситуации, передача полномочий по установлению тарифов на электроэнергию приведет к размазыванию функций и повлияет на оперативность принятия решений (см.[15]). В результате указанный законопроект был возвращен в Госантимонополию на доработку. Данное мнение поддерживается тем, что профессиональные знания в сфере энергетики сотрудников Департамента ТЭК выше, чем у сотрудников Госантимонополии.

Коррупция и недостаточная прозрачность

В настоящее время высокий уровень коррумпированности, как и в других секторах экономики, не является исключением для электроэнергетического сектора. Коррупция рассматривается обществом как основная причина неэффективной работы энергосектора. Без кардинального изменения сложившегося подобного отношения со стороны потребителей, эффективной и показательной борьбы с коррупцией, увеличения прозрачности работы энергокомпаний, любые реформы электроэнергетического сектора связанные с ухудшением положения потребителей, не будут поддержаны обществом и могут привести к социальному взрыву. Искоренение коррупции в секторе электроэнергетики должно стать первой задачей государства как собственника объектов электроэнергетики.

При этом надо понимать, что пострадавшими от коррупции в энергетике являются добросовестный потребитель, сама энергокомпания и государственный бюджет. Первый из-за того, что, оплачивая все счета в соответствии с потреблением, он не может рассчитывать на качественное обслуживание; энергокомпания – из-за того, что, не получая сборы за поставленную энергию она не может обеспечить устойчивую работу компании, не говоря уже о ее развитии; бюджет страны – из-за того, что недополучает средства из доходов энергокомпаний, что отражается на ресурсах развития страны и социальных программах.

А) Политическая коррупция в электроэнергетическом секторе

В условиях отсутствия транспарентности деятельности энергетических предприятий, отсутствия общественного контроля над конфликтами интересов политических деятелей появляется политическая коррупция. Государство в лице Министерства государственного имущества как основной акционер вправе назначать тех руководителей, которых считает нужными. Отсюда возникают подозрения, что при назначениях на высшие должности энергопредприятий проявляются корыстные интересы, что приводит к назначению «удобных» менеджеров, которые в дальнейшем будут отстаивать интересы назначающих лиц. Если политический деятель в обход существующих процедур устраивает своих близких людей на руководящие должности в энергопредприятиях, то налицо стремление укрепить собственное политическое положение, что может принести «дивиденды» в будущем. Кроме того, политики часто требуют, чтобы руководство энергосектора нанимало отдельных лиц в качестве личной услуги или покровительствовало им (см.[16]). Таким образом, специфика политической коррупции в электроэнергетическом секторе заключается в том, что незаконное использование политического влияния при назначениях на руководящие должности в энергопредприятия, как правило, не влечет за собой прямого и непосредственного материального вознаграждения, и лишь используется для укрепления своего политического положения и возможности трудоустроить своих близких людей.

Потенциально возможно, что вновь назначенный руководитель начинает свою деятельность на предприятии с определенными задачами, не полностью соответствующими политике предприятия. С другой стороны в энергосекторе многие должности заполнены родственниками и сослуживцами влиятельных людей, поэтому даже изначально честный человек, заняв какой-то пост либо должность, попадает под прессинг «коррупционных традиций» сектора.

Б) Административная коррупция в электроэнергетическом секторе

Источник коррупции возникает при монопольном и бесконтрольном праве отдельных органов и лиц регулировать процессы. Недостатки в процессах принятия решений и рабочих процедур в государственных органах и энергопредприятиях порождают административную коррупцию.

Государство считает, что за счет энергетического сектора можно проводить социальную защиту населения – в результате возникают механизмы роста числа льготников, когда работники учреждений социальной защиты включают механизм «мертвых душ»; государственный регулятор решает, кому и какие установить тарифы и льготы – в результате возникают льготные тарифы без убедительных на то оснований (см.[2]).

Однако большие коррупционные механизмы возникают внутри самого энергосектора, основной причиной чего является отсутствие у нынешнего собственника (государства) достаточных стимулов для эффективного управления сектором и достижения высоких финансовых результатов. Размеры денежного вознаграждения персонала компании слабо коррелируют с финансовыми результатами этих компаний, что уничтожает у персонала стимулы к эффективной работе. Такая ситуация создает предпосылки для формирования внутри компаний устойчивых коррупционных групп, которые в значительной степени подчиняют ее работу собственным интересам и управляют денежными потоками. Придуманные много лет назад коррупционерами от энергетики схемы хищения финансовых средств существуют и поныне. Это - сговор контролера с абонентом, фальсификация счетов на оплату электроэнергии, завышение уровня технических потерь и объемов использования энергии для собственных нужд компании, необоснованное списание дебиторской задолженности под видом безнадежного долга, присвоение средств потребителей энергии, которые не зарегистрированы в базе данных.

Коррупционные механизмы также могут использоваться в процессе хозяйственной деятельности энергопредприятий при взаимоотношениях с поставщиками топлива, услуг по ремонту и строительству, по замене оборудования и т.д. Во всех распределительных компаниях страны наблюдается разница между бюджетом, утвержденном на общем собрании акционеров, и бизнес-планом, который одобрил Департамент по ТЭК. Например, на 2011 год в ОАО «Северэлектро» также различаются показатели: в бизнес-плане значились нулевые капвложения, но за первый квартал акционерное общество потратило на капвложения 39 миллионов сомов. То есть эти траты произошли без согласования с советом директоров и департаментом (см.[17]). Таким образом, финансовое планирование и внутренний финансовый аудит имеют формальный характер и не являются серьезным средством для «здорового» процесса бизнес-планирования и благоразумного исполнения бюджета компании. Практика закупок контролируется неэффективно. Хотя энергопредприятия демонстрируют определенную степень прозрачности в этом процессе, выявлены факты недопущения определенных компаний до участия в конкурентных торгах. Эта практика может создать преимущество для «предпочтительных» поставщиков. Более того, за неисполнение обязательств по поставкам налагаются небольшие штрафы или же штрафы не взимаются (см.[16]).

В) Низкая вовлеченность общества в обеспечение прозрачности в электроэнергетическом секторе

Недостаточность или отсутствие информации о работе энергокомпаний, а также государственных учреждений по многим параметрам объясняется зачастую их нежеланием предоставлять потребителям услуг полную информацию о той или иной сфере своей деятельности. Например, потребители не имеют и не могут получить информацию о фактических затратах энергокомпаний, информацию о том, на что расходуются деньги, полученные энергокомпаниями за предоставленные услуги.

Одной из самых больших проблем является непрозрачность инициатив государственных учреждений энергосектора о намечаемой деятельности (например, почему должны повышаться тарифы на те или энергоносители, кто получит выгоды от этого повышения и как это отразится на остальных ценах и на уровне жизни потребителя). По закону «Об электроэнергетике» регулятивный орган должен опубликовать решение о повышении тарифов за месяц до намечаемого повышения, но, как правило, он публикует уже принятое решение, когда общественность уже ничего изменить не может. Таким образом, существующее законодательство Кыргызской Республики дает общественности право на получение информации. Проблема заключается в том, что на сегодняшний день законы не выполняются. Коррупцию можно предотвратить, если граждане будут более ответственно относиться к реализации своих законных прав. Необходимо формировать такой стереотип поведения граждан, когда они предпочтут более длительный, но законный путь простому решению проблемы путем дачи взятки официальным лицам.

Также существующая нормативная правовая база позволяет обеспечить участие институтов гражданского общества в принятии значимых решений в энергетическом секторе страны, учесть мнения общественности по вопросам, касающимся непосредственно интересов граждан. В целях повышения прозрачности в энергетике в 2010 году подписан Указ Президента (см.[18]), в рамках которого был создан Общественный наблюдательный Совет при Министерстве энергетики, и в его состав вошли представители государственных органов, предприятий ТЭК и общественных организаций (см.[19]). Совет призван наблюдать за реализацией всесторонней программы прозрачности, включая: установку современных информационных систем, применение Соглашений о деятельности энергопредприятий, расширение доступа общественности к информации, новые регулятивные процедуры для тарифов электроэнергии, применение конкурентных тендеров. Результаты и польза совета уже видна, проведены несколько заседаний Совета, где рассмотрены программные вопросы внедрения инициативы прозрачности топливно-энергетического комплекса (см.[20]), а также вопросы обоснованности отключения электроэнергии (см.[21]).

Однако жизнедеятельность совета имеет еще недостатки. Наблюдательные советы могут быть эффективными в том случае, если они будут независимыми от органов, надзор за которыми они должны осуществлять. Однако государственные органы имеют довольно большое влияние на его работу, потому что одним из двух сопредседателей является министр энергетики, который передает в Правительство для назначения кандидатуры в члены совета от гражданского сектора, одобренные отборочной комиссией, созданной этим же министром. Таким образом, министр имеет последнее слово в вопросах определения состава совета и члены совета от гражданского сектора оказываются в определенной зависимости.

Резюме

В сфере государственного управления и регулирования электроэнергетики все еще сохраняются негативные симптомы. Полномочия государственных органов как в вопросах регулирования сектора, в частности по вопросам установления тарифов и ограничения антимонополистической деятельности, так и в вопросах управления государственной собственностью определены нечетко. Электроэнергетический сектор долгое время считался самым коррупциогенным сектором. Причем коррупция пронизывала как верхние этажи управления, так и деятельность простых контролеров. Высокий уровень коррупции коррелирован с низким уровнем вовлеченности общества в обеспечении транспарентности в электроэнергетическом секторе.

В последние два года ситуация в обеспечении электроэнергии несколько улучшилась. В отрасли предпринят ряд шагов, которые привели к улучшению ситуации в отрасли, наиболее важным шагом стало принятие инициативы прозрачности в топливно-энергетическом комплексе.

Это говорит об определенных позитивных изменениях на уровне корневых причин. Тем не менее, динамика этих процессов еще недостаточно, чтобы быть уверенным, что электроэнергетика страны, сможет ответить на предстоящие вызовы, связанные со значительным ростом спроса на электроэнергию в связи с восстановлением экономики Кыргызстана.

Подытоживая необходимо отметить, что в электроэнергетическом секторе налицо симптомы негативной ситуации, которые охватывают все стороны экономических процессов, то есть производство и потребление, так и сами процессы регулирования в отрасли. Выделение и рассмотрение симптомов негативной ситуации необходимо для того, чтобы оценить масштаб и динамику проблем отрасли, в частности, можно смело утверждать, что проблемы в электроэнергетике носят весьма серьезный характер, а позитивная динамика, которая отмечается в последнее время еще не в состоянии разрешить эти проблемы. Выделение симптомов имеет еще одну важную особенность, они позволяют сказать, что эти симптомы вторичны по отношению к каким-то глубинным корневым причинам. Именно поэтому в рамках этой работы появился термин «симптом», в общем нехарактерный для экономических работ. В контексте данной работы он синонимичен термину «проблема второго уровня». Следующий пример показывает, в чем отличие симптома от корневой причины. В качестве одного из симптомов негативной ситуации в предыдущих разделах используется «постоянное и существенное недофинансирование сектора». То что, это проблема вторичного уровня, становится ясным, если признать, что установление экономически необоснованного тарифа на электроэнергию ведет к убыткам предприятий сектора. В то же самое время, существуют и другие причины, объясняющие нехватку финансов. Например, нехватка финансов может возникнуть в результате отсутствия эффективного собственника, в связи с чем просто будут отсутствовать стимулы к рачительному расходованию средств. Следующая глава предназначена именно для выявления последовательных связей между корневыми причинами проблем и симптомами.

Глава 2. Анализ корневых причин тяжелой ситуации в электроэнергетике и действий политических институтов по их устранению

В данной главе авторы стараются показать, какие корневые причины и глубинные проблемы стоят за теми симптомами, которые были показаны в предыдущей главе. При этом задача главы заключается в том, чтобы оценить действия политических институтов республики с точки зрения их воздействия на корневые причины сложившихся проблем с учетом комплексности их влияния на развитие электроэнергетики. Авторы покажут, какие цели были поставлены в программно-целевых документах развития электроэнергетического сектора, какие инструменты при этом использовались и какие были получены результаты с точки зрения достижения поставленных целей. При этом особое внимание уделяется тому, каков был характер действий государственных органов: смягчали ли эти действия лишь симптомы проблем или все-таки они были направлены на устранение корневых причин.

Обзор проведенных реформ в электроэнергетическом секторе

До начала реформ энергетический сектор основывался на монополии, в рамках которой электроэнергия производилась и доставлялась для потребителей одной компанией. Такое монопольное положение сектора не позволяло государству обеспечить прозрачное ценообразование и качественное предоставление услуг. Подобная ситуация естественным образом поставила вопрос о необходимости демонополизации сектора и создании реальных условий для развития конкурентной среды.

Процесс проведения реформ в электроэнергетическом секторе страны неоднократно описывался в различных документах [6, 22, 23]. Представленный ниже краткий обзор проведенных реформ основан на содержании данных документов.

Долгое время в Кыргызстане поставку электроэнергии на внутренний рынок и на экспорт осуществляло вертикально интегрированное предприятие АО «Кыргызэнерго», обладающее исключительным правом производить и доставлять электроэнергию до конечного потребителя. Правительство страны в 1997 г. приняло постановление «О программе разгосударствления и приватизации акционерного общества «Кыргызэнерго», целью которого стала демонополизация и создание реальных условий для развития конкурентной среды в энергосекторе. Было принято решение о четырехэтапном процессе разгосударствления и приватизации объектов электроэнергетического комплекса в течение 1997-1999 гг.

Первый этап программы предусматривал преобразование государственного предприятия АО «Кыргызэнерго» в акционерное общество, при этом около 94% акций было закреплено в госсобственности. На втором этапе энергоремонтные предприятия и социальные объекты, входившие в состав АО «Кыргызэнерго», были переданы в собственность местных органов власти. На третьем – на базе АО «Кыргызэнерго» были сформированы генерирующие, транспортирующая и распределительные предприятия. К настоящему времени перечисленные этапы реформы осуществлены. Предполагалось, что разделение энергосистемы страны на предприятия по функциональным признакам и их работа по контрактам дисциплинирует и поднимет финансовую заинтересованность всех участников рынка в сборе денежных средств, а также в снижении технических и коммерческих потерь. Практика показала, что эти ожидания оказались завышенными.

Четвертый этап предусматривал приватизацию распределительных предприятий. Некоторые практические действия в этом направлении были осуществлены.

В 2009 г. была осуществлена приватизация двух распределительных предприятий «Северэлектро» и «Востокэлектро», которая впоследствии была отменена. Сначала в ноябре 2009 г., после несостоявшегося инвестиционного конкурса, был объявлен новый

инвестиционный конкурс без установления цены на продажу госпакета акций ОАО «Северэлектро» с условием вложения \$64 млн. в течение 10 лет и погашения кредитной задолженности в размере 3,6 млрд. сомов. ОАО «Чакан ГЭС» выкупило 80,5% акций за 3 млн. долларов.

Затем в декабре 2009 г., опять же после несостоявшегося инвестиционного конкурса по продаже предприятий «Востокэлектро», «Жалалабатэлектро» и «Ошэлектро», Правительство приняло решение выставить госпакеты акций этих предприятия на инвестиционные конкурсы без установления цены. Победителем конкурса по реализации госпакета акций «Востокэлектро» стало ОАО «Чакан ГЭС», которое выкупило акции за 1,2 млн. долларов. Желających выкупить другие предприятия не нашлось.

Одним из первых декретов Временного правительства, пришедшего к власти после 7 апреля 2010 г., стала национализация ОАО «Чакан ГЭС». Правительство сочло, что акции распределительных предприятий были приватизированы незаконным путем, поэтому возвращение их в собственность государства является справедливым. Таким образом, на сегодняшний день все вышеуказанные предприятия, включая «Чакан ГЭС», находятся в государственной собственности.

В связи с отделением Камбаратинских ГЭС от Токтогульского каскада и возможности отчуждения государством Бишкекской ТЭЦ у частного капитала появилась возможность входа в сегмент генерации электроэнергии.

Между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации 3 февраля 2009 г. было подписано Соглашение о строительстве Камбаратинской ГЭС-1 [24]. Согласно договору создано акционерное общество, являющееся собственником Камбаратинской ГЭС-1, с долями: ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» – 50%; ОАО «Электрические станции» – 50%. Российская Сторона обязалась обеспечить привлечение на цели строительства Камбаратинской ГЭС-1 кредитных ресурсов.

Обзор программно-целевых документов в электроэнергетическом секторе

Цели развития электроэнергетического сектора были поставлены в различных программно-целевых документах, основными из них являются:

- Программа разгосударствления и приватизации акционерного общества «Кыргызэнерго»;
- Программа мер по оздоровлению и преобразованию электроэнергетики на 1999-2000 годы;
- Национальная энергетическая программа Кыргызской Республики на 2008-2010 годы и стратегия развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года;
- Программа развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 года;
- среднесрочные тарифные политики.

Главной целью *Программы разгосударствления и приватизации АО «Кыргызэнерго»* [23] стало повышение эффективности деятельности предприятий энергосектора путем демонаполизации и создания реальных условий для развития конкурентной среды на отечественном рынке производителей электроэнергии. Другими целями Программы стали:

- привлечение в сектор отечественных и иностранных инвестиций и определение основных направлений реструктуризации АО «Кыргызэнерго»;
- создание условий для развития электроэнергетики с максимальным использованием имеющихся потенциальных запасов гидроэнергетических ресурсов.

Для достижения заданных целей были определены задачи по созданию нормативно-правовой базы для реструктуризации, модернизации сектора, разгосударствлению с сохранением технологических связей между предприятиями

сектора, обеспечению конкурентоспособности на внутреннем, внешнем рынках и возможности финансового оздоровления путем конверсии безнадежной дебиторской задолженности, принятию превентивных мер по недопущению негативных социальных, экономических, технологических последствий в результате структурной перестройки предприятий сектора.

Программа мер по оздоровлению и преобразованию электроэнергетики на 1999-2000 гг. [25] предусматривала разработку комплексного плана по сокращению технических и коммерческих потерь, выполнение плана по установке счетчиков, необходимых для точного измерения технических потерь при выработке, передаче и распределении электроэнергии, выполнение плана по установке счетчиков у 100% потребителей электроэнергии. Эта программа включала разработку законопроектов по усилению административной и уголовной ответственности за хищение электроэнергии и за злоупотреблении служебным положением, ежемесячное снижение технических и коммерческих потерь за 1999 г. до 28%, за 2000 г. до 25%, за 2001 г. до 22%, акционирование распределительного сектора на не более чем пять открытых АО, а также создание открытого АО «Национальная сеть».

Целями *среднесрочной тарифной политики на 2008-2012 гг.* [26] являлись введение принципов самокупаемости энергетического сектора, поэтапное устранение перекрестных субсидий в области тарифообразования. Первое повышение должно было состояться 1 июля 2008 г., а затем ежегодно с 1 апреля предполагалось ежегодное повышение тарифов. При предлагаемом темпе повышения тарифов, тариф на внутреннем рынке к 2012 г. должен был достигнуть 1,42 сом/кВтч.

Национальная энергетическая программа [27] является документом среднесрочной и долгосрочной государственной политики сектора. В качестве основной цели среднесрочной энергетической политики на 2008-2010 гг. определено финансовое оздоровление и технологическое перевооружение ТЭК. Главными целями развития электроэнергетики на период до 2025 г. являются доведение до уровня, приближающегося к мировым показателям основных индикаторов эффективности производства, передачи и распределения электроэнергии, модернизация и наращивание производственного потенциала, и повышение его эффективности на основе использования новых технологий, внедрения автоматизированных систем управления и оптимального регулирования графиков нагрузок.

Программой поставлены задача по установлению экономически обоснованных тарифов на электроэнергию и связанные с нею стратегические задачи совершенствования ценообразования и тарифной политики с введением принципов самокупаемости и поэтапного устранения перекрестных субсидий. Тарифы должны были покрывать все затраты по производству, передаче, распределению и сбыту электрической энергии и отражать все затраты на электроснабжение каждой категории потребителей. В соответствии с программой социальная поддержка (субсидии) должна быть адресной и направлена исключительно на бедных слоев населения. Сборов платежей наличными деньгами за отпущенную электроэнергию должен был достигнуть 98-100%;

Кроме того, Программа предусматривает проведение комплекса мер по проведению жесткой политики по снижению потерь электроэнергии до уровня, близкого к нормируемому уровню технических потерь (15-12%). Сокращение коммерческих потерь или хищений электроэнергии до 3% к 2010 г. с полной ликвидацией в долгосрочной перспективе. Предполагалось дальнейшее совершенствование тарифной политики, предусматривающей регулирование графиков нагрузки с целью снижения дефицита мощности и энергии, а также потерь в электрических сетях, путем введения дифференцированного сезонного (суточного) тарифа, по дифференциации тарифов по категориям потребителей и постепенное устранение перекрестного субсидирования между группами производителей и потребителей энергии.

Согласно Программе, подбор кадров на руководящие должности в

энергокомпаниях и в советы директоров должен осуществляться в соответствии с деловыми и профессиональными качествами на конкурсной основе, а оценка деятельности менеджеров – на основе критериев снижения затрат и роста прибыли, увеличения активов, сокращения потерь, увеличения сборов. Также предусмотрены передача в концессию или приватизация распределительных компаний, а также имущественного комплекса ТЭЦ г. Бишкек и ОАО «Бишкектеплосеть», укрепление функций регулятивного органа по функциям регулирования деятельности естественных монополий и тарифной политики (через изменение законов «Об энергетике» и «О естественных и разрешенных монополиях»). Программа охватывает научно-техническую политику, предусматривающую поддержку Правительством научно-исследовательских работ в области энергетики и внедрение новейших достижений науки и техники, а также включение объемов финансирования прикладных научных работ в счет себестоимости продукции ТЭК. Предусмотрено принятие целевой программы «Энергосбережение в Кыргызской Республике на 2008-2010 годы», совместно со среднесрочной тарифной политикой, а также разработка принципиально новых и совершенствование существующих энергосберегающих технологий, оборудования, приборов и материалов, создание альтернативных источников энергии.

Программа развития малой и средней энергетики до 2012 года [28] направлена на реализацию проектов по созданию локальных генерирующих комплексов малой и средней мощности и предусматривает строительство новых малых и средних ГЭС, строительство малых ГЭС на существующих гидротехнических сооружениях, восстановление ранее существовавших ГЭС.

Среднесрочная тарифная политика на электрическую и тепловую энергию на 2010-2012 годы [26] установила единый тариф для всех потребителей на электрическую энергию, за исключением тарифа на электрическую энергию жителям Токтогульского района Джалал-Абадской области. При этом суммарные потери в сетях распределительных энергопредприятий должны были быть на уровне 21% в 2010 г., 18% в 2011 г. и 15% в 2012 г. В течение 2010 г. планировалось полностью устранить систему перекрестного субсидирования.

Как видно из программных документов, в Кыргызской Республике было установлено множество целей развития сектора, хотя многие из них в целом схожи. В то же самое время беглый анализ формирования целей говорит, что многие из них ориентированы на ликвидацию симптомов, перечисленных в первой главе. К таким целям, например, относится основная цель среднесрочной энергетической политики, указанная в Национальной энергетической программе: финансовое оздоровление и технологическое перевооружение ТЭК. Или, например, программа мер по оздоровлению и преобразованию электроэнергетики на 1999-2000 годы, которая предусматривала разработку комплексного плана по сокращению технических и коммерческих потерь. Однако, как это было показано в первой главе, потери являются симптомами, а не корневыми причинами плохого состояния сектора.

В действительности цели принимавших документы в электроэнергетическом секторе должны быть построены таким образом, чтобы в процессе их достижения в первую очередь устранялись корневые причины неэффективного и неустойчивого состояния и развития сектора. К таким корневым причинам можно отнести следующие³:

- монополизм и отсутствие рынка;
- слабое корпоративное управление;
- зависимость от объединенной энергосистемы и природных факторов;
- отсутствие сбалансированного тарифа;

³ Для большей наглядности в Приложении приведена схема, демонстрирующая комплексную зависимость рассмотренных в первой главе симптомов от указанных здесь корневых причин.

- неэффективность государственной собственности и государственного регулирования.

Таким образом, нельзя сказать, что в программных документах правительства республики не ставились цели воздействия на корневые причины неэффективного и неустойчивого развития сектора. Многие из вышеуказанных документов говорили о необходимости ликвидации этих причин и сдерживающих факторов, хотя на практике претворить в жизнь поставленные цели и задачи до сих пор не удалось, и все они остаются лишь на бумаге. Примером тому служит то, что во многих программах ставились цели по совершенствованию ценообразования тарифной политики с введением принципов самокупаемости, и цели по созданию рынка, которые так и не достигнуты поныне.

Корневые причины неэффективного и неустойчивого развития сектора

Монополизм и отсутствие рынка

Основной движущей силой в рыночной экономике, которая вынуждает предприятие поддерживать свою эффективность и развиваться, является наличие конкуренции, в рамках которой неэффективные хозяйствующие субъекты вынуждены либо повышать эффективность своей деятельности, либо расставаться со своей собственностью в пользу более эффективных конкурентов.

Именно конкуренция позволяет потребителям стать главным действующим игроком на рынке, под вкусы, запросы и требования которого вынуждены подстраиваться производители товаров и услуг. В условиях конкуренции потребителям нет нужды вникать в объективные или субъективные проблемы производителей. Нам не приходится думать, насколько эффективно работает та или другая компания, есть ли там коррупция и воровство среди персонала, какая там форма собственности, выделяются ли в достаточном объеме деньги на ремонт и инвестиции и о множестве других вещей. Мы просто выбираем наиболее устраивающий нас по качеству и цене товар или услугу. Если компания не может предоставить конкурентоспособный товар или услугу, то это остается только ее проблемой, которая не задевает простых потребителей.

Постановка проблемы: взаимосвязь причин и симптомов

В настоящее время энергокомпании в Кыргызстане, начиная от стадии производства и передачи электроэнергии и заканчивая распределительными компаниями, по-прежнему действуют в условиях практически полной монополии. Производство электроэнергии на 99% сосредоточено в ОАО «Электрические Станции», передача монополизирована ОАО «НЭСК». Распределительные компании также являются безальтернативным поставщиком электроэнергии для большинства потребителей: несмотря на то, что в секторе распределения электроэнергии действует порядка 40 частных компаний и предпринимателей, общая их доля в распределении энергии является незначительной.

Монополия в энергосекторе усугубляется также тем, что у электрической энергии, в отличие от большинства товаров и услуг, не существует сколько-либо близкого товара-заменителя, во многих случаях ее невозможно ничем заменить.

Подобная монополия энергокомпаний приводит к снижению у них стимулов по увеличению эффективности производства и управления. В первую очередь, это сказывается на качестве поставляемой потребителям электроэнергии. Не боясь потери клиентов, те же распределительные компании получают возможность предоставлять некачественные услуги. Монопольное положение позволяет энергокомпаниям продолжать свою работу даже при больших объемах хищений и потерь электроэнергии и

значительных объемах неплатежей. Ввиду отсутствия конкуренции сокращается потребность в снижении себестоимости производимой электроэнергии путем сокращения и оптимизации расходов и поиска новых источников доходов. Таким образом, монопольное положение позволяет энергокомпаниям продолжать функционировать при самой неэффективной работе.

В результате отсутствия конкуренции среди энергокомпаний страдают потребители. Они получают некачественный продукт, не имею при этом фактической возможности выбора. Даже в случае подачи потребителем иска в суд и выигрыша дела по ненадлежащему качеству получаемой электроэнергии, в дальнейшем он (потребитель) будет вынужден пользоваться услугами той же самой компании. Государство также несет большие убытки в результате общего падения эффективности работы энергосектора.

Отсутствие рынка и конкуренции в секторе объясняет, по крайней мере, такие симптомы неустойчивого и неэффективного состояния сектора, как ненадежность энергоснабжения потребителей (в силу монопольного положения предприятия сектора), постоянное хроническое недофинансирование сектора (в силу отсутствия стимулов по сокращению расходов монополий), а также ненадлежащий маркетинг (в связи с отсутствием необходимости выживать в конкурентной среде). Важно также понимать, что существующий монополизм сектора несет ответственность и за выявленные в ходе анализа симптомы неэффективного государственного управления.

Решение проблемы: постановка целей и задач

Создание элементов конкуренции между энергокомпаниями или, иными словами, рынка электрической энергии является необходимым условием реформирования электроэнергетического комплекса и повышения его эффективности.

В этом заинтересованы, в первую очередь, потребители, которых не устраивает качество услуг, предоставляемых существующими поставщиками электроэнергии. Интересно, что на политическом уровне нет групп, чьи интересы были бы серьезно нарушены появлением конкуренции в энергосекторе. Государственные и регулирующие органы в этом вопросе занимают скорее нейтральную позицию, в целом же государство заинтересовано в увеличении эффективности энергетического сектора, однако, проведение необходимой для этого политики и, в первую очередь, необходимость увеличения существующих тарифов и пересмотр действующей схемы регулирования энергетики, сопряжено с большими трудностями и определенными рисками. Единственными серьезными противниками разрушения монопольного положения в энергосекторе могли бы стать действующие энергокомпании, при условии наличия реального собственника, чего сейчас тоже не наблюдается.

Решение проблемы: действия политических институтов

До проведения реформ энергосектора в середине 1990-х единственным производителем и поставщиком электроэнергии в Кыргызстане была вертикально интегрированная компания АО «Кыргызэнерго», которая, будучи естественным монополистом, владела всеми активами в электроэнергетической отрасли. Согласно Программе разгосударствления и приватизации АО «Кыргызэнерго», главной целью проводимой реформы стало «...повышение эффективности деятельности предприятий национального электроэнергетического комплекса путем его демонополизации и создания реальных условий для развития конкурентной среды на отечественном рынке производителей электро- и теплоэнергии». Была проведена реструктуризация, то есть разделение системы АО «Кыргызэнерго» на компании по функциональным признакам. Каким образом предполагалось достижение демонополизации отрасли непонятно. Можно сделать вывод, что разработчики программы рассчитывали, только на то, что в результате проведенной реструктуризации сектора и устранения прямого государственного регулирования повысится инвестиционная привлекательность сектора и в

финансирование строительства новых энергоисточников и линий электропередачи будут привлечены частные инвестиции, включая зарубежные. Но как показало время, подобные расчеты были ничем необоснованны.

«Создание полноценного внутреннего энергетического рынка с обеспечением конкурентной среды в области выработки и продажи электроэнергии путем строительства малых ГЭС и других альтернативных источников» в 2008-2010 гг. также было среди первостепенных задач Национальной энергетической программы Кыргызской Республики на 2008-2010 годы.

Возможно ли создание реальной конкуренции в энергосекторе при существующих условиях, даже при отсутствии сопротивления со стороны заинтересованных лиц? Ответ на этот вопрос будет отрицательным. Как показывает мировой опыт, конкуренция и появление рынка в электроэнергетическом комплексе возможны либо на стадии производства, либо на стадии распределения электроэнергии. Транспортной компании (в нашем случае «НЭСК») во всех вариантах отводится роль монопольной государственной структуры, ответственной за диспетчеризацию и учет. Создать конкурентный рынок на базе существующих производителей электроэнергии не получится. Это связано с объективными факторами в виде технологической невозможности создания отдельных предприятий на Токтогульском каскаде, который должен работать в едином режиме и который обеспечивает большую часть производимой электроэнергии в стране. Остальные производители либо приспособлены для работы в тепловом режиме (Бишкекская, Ошская ТЭЦ) либо являются слишком малыми для создания значимой конкуренции.

Создание полноценной конкуренции между распределительными компаниями, по-видимому, также невозможно в силу нецелесообразности обеспечения потребителям нескольких альтернативных линий электропередач. В настоящее время рассматривается вариант создания частичной конкуренции на розничном рынке путем выделения из распределительных компаний функции сбыта и передачи ее самостоятельным компаниям. Но, как показывает международная практика, введение полной розничной конкуренции – т.е. предоставление каждому розничному клиенту права выбирать своего поставщика электричества в существующей электросети – обходится дорого и сложно в реализации. Затраты на исходное оборудование (счетчики, передачу данных и системы телекоммуникаций) и программные средства являются высокими и могут окупить себя только при развитом рынке и высоких тарифах.

Таким образом, можно сделать вывод, что на настоящем этапе в Кыргызстане создание какой-либо конкуренции не представляется реально осуществимым. Именно поэтому, в условиях отсутствия рынка, его роль должно взять на себя государство путем антимонопольного регулирования деятельности энергокомпаний.

Так, одной из базовых функций рынка является установление справедливой цены товаров и услуг, удовлетворяющей как продавцов, так и покупателей и обеспечивающей эффективное распределение ресурсов. В условиях отсутствия рынка и рыночных сигналов для реализации данной функции государственный регулятор должен соответствующим образом формировать тарифы, чтобы установленные цены несли правильные сигналы, причем как производителям, так и потребителям электрической энергии.

В среднесрочной перспективе можно постепенно попытаться создать конкуренцию на стадии производства электроэнергии путем привлечения частных инвестиций в строительство новых генерирующих объектов. Можно начать с привлечения инвестиций в строительство ряда относительно небольших ТЭС на базе широко распространенных в стране угольных месторождений, а также ряда мини-ГЭС. При этом требуются относительно небольшие капиталовложения в оборудование, материалы, строительно-монтажные, пуско-наладочные работы, сжатые сроки строительства и ввода в эксплуатацию, быстрые сроки окупаемости капитальных вложений, возможность использования типового оборудования. После этого можно переходить к строительству более крупных генерирующих объектов требующих больших капиталовложений.

Для этого необходимо проведение соответствующей политики, в первую очередь, включающей в себя приведение тарифов к уровню, который позволил бы говорить об окупаемости инвестиций, и создание в перспективе неполного рынка электроэнергии путем соответствующих изменений в законодательстве республики.

Решение проблемы: резюме

Анализируя результаты проведенных реформ, можно сделать вывод, что цель демонополизации и создания конкурентной среды в секторе электроэнергетики не была достигнута. Более того, она и не могла быть достигнута при имеющемся состоянии энергосистемы Кыргызстана и заданном направлении выбранных реформ.

Слабое корпоративное управление

Управление является ключевым фактором, определяющим эффективность работы любого предприятия или организации. Даже самое общее рассмотрение базовых принципов корпоративного управления помогает понять, почему и каким образом эффективный менеджмент становится залогом успешного и эффективного развития предприятия.

Напомним эти принципы:

1. Система назначения руководства компании должна предусматривать отбор наиболее квалифицированных кадров; наиболее простым и эффективным путем для этого является конкурсный отбор из нескольких претендентов.
2. У руководства компании должны быть необходимые стимулы для осуществления качественного управления, способствующего улучшению показателей компании, включая обязательную ответственность за плохие результаты.
3. Должна существовать хорошо налаженная система мониторинга результатов деятельности менеджмента компании со стороны заинтересованного собственника (регулярные отчеты, аудит и т.д.).
4. У руководящего менеджмента должны быть необходимые полномочия для осуществления ими своих функций.

Постановка проблемы: взаимосвязь причин и симптомов

Можно без преувеличения сказать, что плохое управление энергосектором является одной из основных причин текущего плачевного состояния отрасли. Энергетический комплекс Кыргызстана изначально имел огромный потенциал в виде унаследованных от СССР крупных генерирующих объектов, а также всей сопутствующей инфраструктуры. И только некачественное управление в течение ряда лет могло поставить энергетику страны в нынешнее столь тяжелое положение.

Что же произошло за годы независимости? Согласно Постановления Жогорку Кенеша от 24 мая 2007 г. по итогам реализации трех этапов реформы энергосектора заявлено, что «процессы, проведенные в начале разгосударствления и приватизации объектов электроэнергетической отрасли были поспешными, без тщательной проработки и надлежащей подготовки менеджеров, вновь образованных энергокомпаний, что в целом привело к тяжелому финансово-экономическому состоянию их дальнейшего функционирования. Основными причинами роста коммерческих потерь и дебиторской задолженности в распределительных компаниях является низкий профессиональный уровень управленческих кадров, не способных самостоятельно разработать программу финансового оздоровления».

Неэффективное управление в энергокомпаниях по-прежнему является основной причиной практически всех видимых неблагоприятных симптомов бедственного

положения в энергетике. Высокая коррупция среди сотрудников, отсутствие у них значимых стимулов к эффективной работе, раздутые штаты, недопустимые объемы потерь, отсутствие четкого учета электроэнергии, наличие большого количества неплательщиков, неэффективное расходование средств, слабая маркетинговая работа, недостаточное использование экспортных возможностей и много других проблем во многом, если не целиком, вызваны слабым управлением энергокомпаниями.

Решение проблемы: постановка целей и задач

«Определение оптимальной структуры управления с целью достижения высокой экономической эффективности и организации стратегического планирования и управления производственной деятельностью предприятий национальной энергосистемы» [8] было одной из основных целей проведенных в секторе энергетике реформ.

Уже на первом этапе реформирования было предусмотрено введение корпоративного управления в энергокомпаниях. Было произведено акционирование энергокомпаний, утверждены уставы, созданы советы директоров, правления и прочие элементы корпоративного управления. Предполагалось, что в результате подобной реорганизации в компаниях появятся элементы корпоративного управления, присущие частному сектору и включающие в себя:

- систему отчетности перед акционерами лиц, которым доверено текущее руководство компаний;
- систему взаимоотношений между менеджерами компании и акционерами по вопросам обеспечения эффективности деятельности компании и защите интересов владельцев;
- комплекс мер и правил, которые помогают акционерам контролировать руководство компании и влиять на менеджмент с целью максимизации прибыли и стоимости предприятия, включая систему стимулов и ответственности за деятельность предприятия.

Решение проблемы: действия политических институтов

В настоящее время все предприятия энергосектора на бумаге являются акционерными обществами, т.е. формально цели реформ по внедрению новых передовых методов управления были достигнуты. Однако, как будет показано далее, все реформы были исполнены только формально.

Попробуем разобраться, почему корпоративное управление, столь хорошо зарекомендовавшее себя в мировой практике и применяемое практически всеми ведущими мировыми компаниями, не действует в энергокомпаниях Кыргызстана? Проанализировав практику управления в энергокомпаниях, мы увидим, что ни один из названных выше принципов корпоративного управления в отечественных энергокомпаниях не соблюдается:

- Руководство энергокомпаний до сих пор назначается собственником в лице государства по непонятным и непрозрачным критериям, как правило, без всякого конкурсного отбора. При этом советы директоров, обладая широкими полномочиями на бумаге, фактически выполняют формальную роль.
- Как и прежде, совершенно не ясны критерии, по которым должна оцениваться деятельность руководства, и по которым руководство должно отчитываться перед собственником (акционерами компании). В частном секторе таким главным показателем является прибыль, полученная компанией за отчетный период.
- Не оговорены четко стимулы для улучшения показателей деятельности компании и ответственность за недостижение требуемых результатов.
- Деятельность руководства энергокомпаний крайне слабо контролируется со стороны собственника.

- При всем этом, руководство энергокомпаний не обладает необходимыми полномочиями для осуществления ими независимой политики, направленной на увеличение эффективности компании. Прежде всего, это касается кадровых вопросов, распределения денежных средств и других ключевых видов деятельности.

Почему же подобная система столь неэффективного управления компаниями энергосектора имеет возможность существовать столько времени? Основной причиной этого является наличие большого количества сил, заинтересованных в сохранении слабого менеджмента в энергокомпаниях. В первую очередь это были приближенные к власти лица, которым наличие своего карманного управления позволяло осуществлять фактическое руководство энергосектором с целью личного обогащения. В свою очередь, при отсутствии четких критериев оценки руководящих кадров, их деятельность была направлена в основном на сохранение своих должностей путем удовлетворения интересов узкого круга влиятельных лиц, и также на личное обогащение.

Правительству же существующая система назначения кадров позволяет осуществлять прямой контроль над руководством энергокомпаний для решения социальных, политических и других задач, что будет затруднено, если управление будет осуществляться на принципах корпоративного управления, где у руководства есть четко очерченный круг обязанностей и система оценки их деятельности.

Интересно также, что, хотя для большинства потребителей неэффективное управление сказывается негативным образом – в виде ухудшения качества энергоснабжения для недобросовестных потребителей – нынешняя система управления, не ориентированная должным образом на снижение потерь, предоставляет возможность для участия в коррупционных схемах либо возможность не платить за потребленный товар. Все перечисленное способствует возникновению коррупционных схем и неэффективной деятельности всей отрасли.

Более того, в самих энергокомпаниях также нет единого мнения по введению новых современных методов управления. С одной стороны, введение реального корпоративного управления создаст условия для повышения независимости руководства энергокомпаний от государства, появления возможностей и стимулов для осуществления необходимых реформ. С другой стороны, процесс развития корпоративного управления неизбежно сопряжен с повышением ответственности за невыполнение поставленных задач, а это, в свою очередь, приводит к повышению требований к руководству предприятий и организаций энергосектора.

Решение проблемы: резюме

Можно сделать вывод, что введение полноценного корпоративного управления в компаниях электроэнергетического сектора в настоящее время имеет не только поддержку, но и сильную оппозицию среди основных заинтересованных лиц и, соответственно, этот процесс может столкнуться со значительным сопротивлением. Этот факт необходимо учитывать при осуществлении реформ, направленных на внедрение новых принципов управления в энергосекторе.

Однако именно кардинальное улучшение управления энергокомпаниями может сейчас принести быстрые и видимые результаты по улучшению деятельности предприятий электроэнергетического сектора и качества предоставляемых ими услуг. Остальные реформы требуют значительных ресурсов и времени. Поэтому именно в этой области государством должны быть незамедлительно предприняты такие действия как: внедрение системы отбора и найма квалифицированного руководства, предоставление руководству компаний реальных рычагов управления, обеспечение строгой отчетности и ответственности за результаты, развитие систем стимулирования и других передовых методов управления.

Зависимость от объединенной энергосистемы и природных факторов

К внешним факторам можно отнести все факторы, влияние на которые со стороны самой энергосистемы либо сильно затруднено, либо невозможно. Прежде всего, к таким факторам относятся зависимость отечественной энергетики от энергосистем соседних государств.

Постановка проблемы: взаимосвязь причин и симптомов

В данном случае корень проблемы в том, что ТЭК Кыргызстана изначально создавался как часть единого энергетического комплекса, не преследовавшего цель достижения энергетической самобалансированности отдельных регионов.

В результате, после обретения центральноазиатскими государствами независимости, возможность обеспечения потребителей электроэнергией перешла из технологической плоскости в политическую плоскость двухсторонних межгосударственных отношений. Узбекистан и Казахстан неоднократно заявляли о возможности выхода из единого кольца, в результате чего отечественная энергосистема окажется неспособной обеспечить часть потребителей юга и севера страны необходимой электроэнергией. С 2009 г. ОАО «НЭСК» платит Узбекистану за транзит электроэнергии через узбекские сети, затрачивая на это значительную часть своих доходов. Ситуация усугубляется тем, что соседние страны за прошедшие годы проделали большую работу по достижению собственной энергетической независимости в виде строительства новых ЛЭП и подстанций.

Три основных структурных недостатка схемы электропередачи Кыргызстана ставят под угрозу способность системы обеспечивать надежное энергоснабжение по всей стране. Если Узбекистан выйдет из кольца ОЭС ЦА, это откроет следующие слабые стороны кыргызской энергосистемы:

1. существует только одна ВЛ 500 кВ, соединяющая основные гидроэлектростанции на юге с основными центрами нагрузки системы на севере;
2. поставка энергии в Бишкек и на север ограничена пропускной мощностью ПС 500 кВ Фрунзенская на севере республики;
3. у Кыргызстана нет прямого контроля над энергоснабжением юга республики.

Очевидно, что названная корневая причина лежит в основе ненадлежащего энергоснабжения потребителей, однако, существуют и менее очевидные механизмы её влияния на другие симптомы проблемной ситуации в энергосекторе, а именно: отсутствие согласованных действий в едином центральноазиатском энергетическом кольце, что ставит под угрозу обеспечение сезонного потребления электроэнергии. Она также ведёт к сложностям в вопросах создания рынка, который легче строить на региональном уровне, и, в конечном счете, уменьшает отечественные возможности по экспорту электроэнергии.

Нелишне подчеркнуть, что зависимость от объединённой энергосистемы усиливает возможности коррупционных проявлений в энергосекторе, поскольку вынуждает отечественные энергокомпании следовать навязываемым извне механизмам экспортных поставок.

Другим внешним фактором является необходимость выполнения международных двухсторонних и коллективных соглашений по распределению водных ресурсов трансграничных рек. Это не позволяет в полной мере использовать имеющиеся в наличии водно-энергетические ресурсы.

К внешним факторам также можно отнести и так называемый природный фактор. При текущей структуре производства отечественная энергетика находится в полной зависимости от водного стока, в первую очередь, реки Нарын. В случае маловодного периода или общего сокращения стока в долгосрочной перспективе будет серьезно нарушена возможность системы по обеспечению потребителей необходимым количеством электроэнергии. Примеры подобных ограничений можно было наблюдать в

2008/2009 гг., когда из-за маловодного периода были введены ограничения на потребление электроэнергии для потребителей.

Решение проблемы: постановка целей и задач

Цели достижения энергетической безопасности путем строительства необходимых генерирующих передающих мощностей неоднократно ставились Правительством в различных программах по развитию электроэнергетического комплекса. Так, в Национальной энергетической программе Кыргызской Республики на 2008-2010 годы и стратегии развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года было указано, что для «снятия энергозависимости от соседних стран намечается строительство подстанции 500/220 кВ «Датка». Со строительством подстанции «Датка» предполагается реконструкция сетей 220 кВ общей протяженностью 360 км».

Решение проблемы: действия политических институтов

Ситуация, описанная выше, не устраивает все заинтересованные стороны в лице потребителей, государства и энергокомпаний. В целом достигнут консенсус относительно необходимости осуществления политики, направленной на снижение роли внешних факторов и уменьшения уязвимости энергосистемы. Но для снижения роли внешних факторов и достижения энергетической безопасности необходимы значительные инвестиции в диверсификацию производства и новые ЛЭП и подстанции. Подобные инвестиции неизбежно скажутся на уровне тарифов и в этой связи необходимо найти баланс между минимальным уровнем энергетической безопасности и уровнем нагрузки на потребителей.

Основной проблемой в данном случае является вопрос финансирования необходимых для достижения энергетической безопасности системы объектов. У передающей компании ОАО «НЭСК» нет необходимых ресурсов и возможности осуществлять строительство на заемные средства, а механизм, предусматривающий привлечение частных инвестиций в постройку подстанций и ЛЭП не разработан.

По заявлению Министерства энергетики КР, 22 февраля 2011 г. Правительство страны подписало контрактное соглашение с китайской компанией «ТВЕА» на 208 млн. долларов США по строительству подстанции «Датка» и линий электропередач на юге страны. Срок реализации проекта, позволяющего частично снять проблему энергетической безопасности юга страны, составляет 18 месяцев.

Решение проблемы: резюме

Таким образом, несмотря на то, что решение о строительстве данной подстанции принято, следует понимать, что на реализацию данного инвестиционного проекта потребуются значительное время, т.е. формально данная цель не достигнута. В то же время существует и другой аспект данного вопроса, который заключается в том, что кыргызская электроэнергия имеет значительный потенциал оставаться более дешёвой, чем вырабатываемая электроэнергия Казахстана и Узбекистана. Этот фактор должен всегда оставаться на вооружении нашего Правительства в целях достижения функционирования единой центральноазиатской энергосистемы.

Отсутствие сбалансированного тарифа

Выверенная тарифная политика исключительно важна для деятельности предприятий. Обоснованные тарифы должны стать важным ценовым сигналом для осуществления инвестиций в отрасль и тем самым для повышения эффективности отрасли. В то же время тарифы должны оказывать корректирующее воздействие на потребление, совместно с правильной социальной политикой они должны стать важным инструментом государственного регулирования.

Постановка проблемы: взаимосвязь причин и симптомов

Отсутствие сбалансированного тарифа, на наш взгляд, является ключевой причиной проявления указанных в предыдущем разделе симптомов в сфере тарифной политики, таких как ненадежность и низкое качество энергоснабжения, неэффективное потребление электроэнергии, отсутствие компромисса между участниками рынка по вопросам тарифов. Более того, такие последствия, как большие объемы хищения и потерь, низкая инвестиционная активность, постоянное недофинансирование сектора также характеризуют наличие проблем в формировании сбалансированного тарифа на электроэнергию.

Решение проблемы: постановка целей и задач

Анализ тарифной политики показывает, что ее реализация невозможна без установления сбалансированного тарифа, учитывающего экономические, социальные и политические приоритеты. Соответственно, установление сбалансированного тарифа с учетом экономической необходимости, социальной целесообразности и политического соответствия должно быть главной целью тарифной политики государства.

С экономической точки зрения приоритетны более высокие тарифы. Действительно, чем выше тариф, тем больше величина прибыли для предприятия. Соответственно, отрасль становится рентабельной и привлекательной для инвесторов. Острая потребность в инвестициях в целях обновления, модернизации и введения новых мощностей диктует требование повышения тарифов.

С другой стороны, социальный аспект формирования тарифа на электроэнергию также важен в силу следующих факторов: значительного уровня бедности в республике (доля бедных составляет свыше 30% домохозяйств) и сформировавшегося стереотипа и стандарта ценностей населения («электроэнергия своя и должна быть доступной и дешевой»). Последнее ведет к тому, что даже небольшое увеличение тарифа на электроэнергию крайне болезненно воспринимается населением, по сравнению с введением платных услуг в здравоохранении или в образовании. Дело отчасти в том, что население республики воспринимает электроэнергию не как частный, а как своеобразный социальный товар: население пользуется электроэнергией постоянно, тогда как услугами, например, врача намного реже.

В политическом аспекте тарифы служат инструментом манипулирования для достижения определенных целей. К примеру, власти достаточно осторожны с реформами по тарифам перед выборами и идут на вполне кардинальные уступки вплоть до снижения тарифов, и уже более уверенно повышают тарифы после выборов. В условиях политической нестабильности и неустойчивости вопросы тарифов стали предметом торга.

В такой ситуации главной задачей в области тарифообразования в электроэнергетике, как отмечено выше, должно стать установление оптимального тарифа, позволяющего обеспечить баланс, учитывающий все три рассмотренных аспекта.

Решение проблемы: действия политических институтов

Анализ процессов тарифообразования в электроэнергетике показывает, что действия прежней власти были акцентированы именно на экономической и инвестиционной составляющей тарифов. Среднесрочная тарифная политика, разработанная прежним правительством, строилась на положении, что тарифы должны быть экономически обоснованными. Это означало, что потребители должны были оплачивать тариф, включающий все затраты энергокомпаний плюс запланированную прибыль. Однако этого не случилось. Несмотря на то, что задача установления экономически обоснованного тарифа есть объективная необходимость сегодняшнего дня, непродуманные механизмы и инструменты ее реализации прежним режимом привели к серьезному социальному сопротивлению со стороны населения, что в итоге привело к смене власти и отмене Временным правительством решения о повышении тарифов для

населения.

Более того, после прошлогодних апрельских и июньских событий доминирующим становится социальный аспект формирования тарифов.

В поиске и установлении сбалансированного тарифа необходимо обратить внимание на следующие моменты:

- действующий тариф носит сугубо политический «постреволюционный» характер. Вмешательство Жогорку Кенеша в установление тарифов усиливает политизированность вопроса и ведет к дублированию функций государственных органов, о чем говорится в других разделах;
- на сегодняшний день в тариф включаются затраты по потерям, что недопустимо, особенно когда потери представляют собой хищения;
- тарифы на электроэнергию, как уже отмечено, используются как инструмент социальной политики государства посредством установления льготных тарифов;
- отсутствие эффективной тарифной методологии не дает возможности рассчитать реальную себестоимость электроэнергии и установить экономически оправданный тариф, и в этих условиях любая корректировка тарифной политики будет восприниматься участниками рынка и обществом отрицательно;
- несмотря на различную структуру затрат распределительных компаний, потребителям устанавливается одинаковый тариф за отпущенную электроэнергию; иными словами, все 4 распределительные компании отпускают электроэнергию по 70 тыйын/кВтч бытовым абонентам, и это при том, что у 4 РЭЖов различаются как структура затрат, так и структура потребления; при этом не проводятся сравнительный анализ технико-экономических показателей энергокомпаний и соответствующая оценка;
- наконец, при установлении тарифа необходимо учитывать его мультипликативное воздействие на уровень цен в экономике, так как расходы на электроэнергию составляют существенную часть затрат отраслей экономики.

В предыдущие годы были попытки дифференцировать тарифы по разным категориям. Однако в силу ненадлежащего администрирования и высокого уровня коррупции на уровне распределения (особенно на уровне контролеров) данная система была отменена, несмотря на ее обоснованность. В свое время власти обосновали правдивость введения единых тарифов тем, что такая система унифицирует и упрощает расчеты, а также снижает риск сговора между потребителем и контролером. Практика, однако, показала неэффективность данного подхода в условиях бедности значительной части потребителей электроэнергии.

При повышении тарифа при одноставочной системе бытовые абоненты (население) несут прямые дополнительные затраты по своему конечному потреблению, косвенные затраты при покупке других товаров и услуг, цены которых увеличились из-за повышения их себестоимости. Другими словами, потребители электроэнергии, которые создают эти товары и услуги, перекладывают величину повышенного тарифа на конечную цену. В итоге, повышение тарифа при одноставочной системе существенно ухудшает благосостояние конечного потребителя, то есть населения. Дифференциация тарифов позволит ослабить социальное напряжение в обществе при очередном повышении цен. Дифференцированные по платежеспособности тарифы позволят оценить влияние очередного их повышения по категориям «экономическая необходимость», «социальная справедливость» и «политическая целесообразность». Соблюдение баланса между данными критериями – и есть обеспечение справедливости и оптимальности.

Наконец, существующая практика тарифообразования совершенно не стимулирует энергосберегающую деятельность и деятельность по улучшению эффективности электропотребления. А ведь этого можно было бы достичь посредством предоставления

бытовым абонентам широкого выбора тарифов или посредством обязательного применения энергосберегающих технологий.

Решение проблемы: резюме

Подытоживая анализ проблем тарифной политики можно отметить, что программные документы по тарифообразованию в электроэнергетике были приняты без учета степени их практической реализуемости. После событий 2010 г. новые власти снизили тариф и отменили основной программный документ. Как следствие, на сегодняшний день в сфере тарифного регулирования в электроэнергетике нет четких целевых установок и, соответственно, отсутствуют инструменты их реализации.

Сбалансированный подход, направленный на достижение одновременной защиты интересов потребителей и производителей, как это указано в Законе об энергетике, так и не был разработан и внедрен.

Неэффективность государственной собственности и государственного управления

Политика государства в электроэнергетике построена на утверждении, что электроэнергетический сектор должен оставаться в государственной собственности, так как передача части государственной собственности сектора в частные руки непосредственно повлечет за собой потерю контроля государства над сектором, а это может иметь неблагоприятные последствия для всей страны.

В соответствии с законодательством республики Правительство реализует право собственника государственного имущества и управляет объектами государственной собственности. Владельцем электроэнергетического сектора выступает Правительство в лице Министерства государственного имущества, а вопросами управления электроэнергетикой занимается его структурный орган – Министерство энергетики.

Таким образом, Правительство Кыргызской Республики в лице Министерства государственного имущества занимается кадровыми вопросами в предприятиях сектора с государственной долей, управлением этими предприятиями, вопросами приватизации государственной собственности в секторе или передачи его в концессию. Правительство же, являясь собственником большей части электроэнергетического сектора и отвечая за вопросы развития электроэнергетики в целом, выступает основным игроком государственного управления и регулирования сектора. В связи с этим, опять же в соответствии с законодательством страны, Правительство разрабатывает и реализует программы экономического и социального развития хозяйства республики, неотъемлемой частью которого является электроэнергетический сектор, обеспечивает тарифную, инвестиционную и конкурентную политику.

Правительство республики подотчетно Парламенту, который, таким образом, имеет достаточные рычаги влияния на сектор, выполняя функции принятия законов, утверждения программ социально-экономического развития, а его мнение в вопросах собственности имеет значение. Так, строительство и эксплуатация Камбаратинских гидроэлектростанций 1 и 2 определяются законом, принимаемым Парламентом. Новые акции энергопредприятий также могут быть выпущены только с согласия Парламента страны. При этом тарифы на электроэнергию могут утверждаться только с согласия Жогорку Кенеша, что порождает дублирование между государственными органами.

Постановка проблемы: взаимосвязь причин и симптомов

Анализ проблемного поля в электроэнергетическом секторе Кыргызстана позволяет утверждать, что многие негативные последствия в энергетике, а именно отсутствие компромисса по тарифам, недостаточная прозрачность и высокий уровень коррупции, хроническое недофинансирование, чрезмерный моральный и материальный

износ оборудования, а также дублирование функций органов государственного регулирования, низкая инвестиционная активность в секторе могут быть объяснены тем, что государство выступило неэффективным собственником и что эффективные методы управления сектором не были внедрены в повседневную практику.

На первый взгляд может показаться, что сектор находится под сильным и неусыпным контролем со стороны государства. Однако наш анализ показывает, что множественность органов, уполномоченных осуществлять регулирование деятельности энергосектора, на деле приводит к дублированию управленческих функций, несогласованности и противоречивости принимаемых решений.

Детальное рассмотрение управленческих и регуляторных функций уполномоченных органов есть предмет специального и очень серьезного развернутого исследования. В данной главе мы остановимся лишь на наиболее ярких свидетельствах о том, что этот фактор является корневой причиной проблемной ситуации в отрасли.

Так, электроэнергетический сектор республики в основном передан в управление акционерным обществам с государственной долей акций, и фактически сектором распоряжаются эти акционерные общества. Следовательно, владельцем собственности в секторе является Министерство государственного имущества, а функции по распоряжению этим имуществом осуществляют акционерные общества с государственной долей акций. В этих условиях становится не очень понятной функция Министерства энергетики, непосредственно отвечающего за развитие отрасли. Министерство государственного имущества как собственник имеет значительное влияние на управленческие кадры сектора, хотя именно Министерство энергетики занимается управлением, регулированием и контролем деятельности сектора. Насколько оправданным является подобное отделение функций управлению кадрами и по управлению деятельностью?

Внутри самого Министерства энергетики также наблюдаются дублирование функций и конфликт интересов при выполнении функций. Так, вопросами тарифообразования занимается Департамент ТЭК – подведомственный орган Министерства энергетики – согласовывающий с ним все действия в этом направлении. Вопросы стабильного и качественного предоставления услуг в электроэнергетическом секторе контролируются Госинспекцией по энергетике и газу, также подведомственного органа Министерства энергетики, находящегося под его влиянием. Данное дублирование функций не дает возможности как департаменту, так и инспекции эффективно выполнять свои функции.

Еще один пример: департамент ТЭК выдает лицензии на ведение предпринимательской деятельности в электроэнергетическом секторе. В случае выявления нарушений условий лицензии Департамент либо выдает предприятиям предписания по устранению нарушений, либо должен отозвать лицензию. А это невозможно, так как приостановление деятельности предприятий означает приостановление поставок электроэнергии, чего не позволят Правительство и Министерство энергетики ввиду своих законодательных обязательств. Также департамент утверждает тарифы на электроэнергию, и оказываемое на него давление со стороны Правительства и Министерство энергетики вынуждает департамент учитывать социальные и политические издержки при формировании тарифа. Фактически это приводит к тому, что норма прибыли как необходимый и главный показатель эффективности работы энергопредприятий, не принимается в расчет. А это уже означает постоянное недофинансирование сектора, приводящее к значительному износу его фондов.

Сама система управления энергосектором катастрофически сложна: с одной стороны управленческие функции осуществляют уже названные нами органы государственного управления. С другой стороны, управлением предприятий энергосектора занимаются их дирекции, которые имеют свои Советы директоров,

занимающиеся стратегическими вопросами развития предприятий. Таким образом, управляющие энергопредприятий имеют над собой Советы директоров, а потом еще выше и Министерство энергетики, и при этом состоят в определенной зависимости от Министерства государственного имущества.

Однако в существующей системе управления забывается одна из основных целей владельца собственности – сохранение имущества и его преумножение. Характерно, что данную цель Министерство государственного имущества как владелец собственности даже и не ставит перед собой. При этом следует учесть, что Министерство энергетики, в отличие от Министерства государственного имущества, при помощи своих подведомственных органов – Департамента ТЭК и Госинспекции по энергетике и газу – ведет постоянную работу с энергопредприятиями и в целом отвечает за развитие сектора. Таким образом, вопросами преумножения пытается заниматься Министерство энергетики, не являясь владельцем собственности в секторе.

Наконец, говоря о проблемах управления предприятиями энергосектора, нельзя сбрасывать со счетов мнения населения, как основного потребителя электроэнергии. Фактически, и это следует признать, для населения нет особой разницы в том, в какой собственности находится энергокомпания: его больше волнуют вопросы доступности и качества электроэнергии. Однако прямые опросы населения показали, что в данном случае оно предпочитает государственную форму собственности, опасаясь, что при передаче электроэнергетического сектора в частную собственность он станет бесконтрольным. Население убеждено, что частный сектор работает только на получение собственной выгоды и что частная компания обязательно повысит тарифы на электроэнергию или распродаст оборудование сектора. На формирование этого мнения повлияла и непрозрачная и неэффективная практика приватизации некоторых энергопредприятий.

Кроме того, у населения со времен СССР сложился достаточно устойчивый стереотип восприятия электроэнергетической отрасли: государство обязано предоставлять дешевое электричество, даже в ущерб сектору. Большая часть населения страны не осознает, что неэкономическое тарифообразование в электроэнергетике (не позволяющее энергокомпаниям говорить об окупаемости и самофинансировании) приводит к резкому ухудшению состояния сектора, а что может окончательно вывести его из строя таким образом, что избежать роста тарифов будет уже невозможно.

Проблемы слабости и неэффективности государственного управления в отрасли самым непосредственным образом порождают закрепление и развитие самых разнообразных коррупционных механизмов:

- ранее широкие полномочия Президента в принятии решений по вопросам собственности и назначения руководства через действия определенных групп специальных интересов создали условия для развития политической коррупции в энергосекторе;
- изменения полномочий высших государственных институтов не привели автоматически к отмене механизмов политической коррупции в секторе;
- множественность и несогласованность механизмов управления формируют предпосылки для фактической бесконтрольности в секторе и дают руководителям энергопредприятий возможность распоряжаться сектором, порождая административную коррупцию;
- отсутствие действенных стимулов для повышения эффективности деятельности заставляет руководство и работников предприятий электроэнергетики изыскивать дополнительные источники доходов, что создает предпосылки для формирования внутри самих предприятий устойчивых коррупционных групп, которые в значительной степени подчиняют ее работу собственным интересам и управляют денежными потоками.

Сложившаяся система фактически превращает контролера в собственника и позволяет ему действовать по своему усмотрению. Более того, его действия поддерживаются и административным персоналом предприятий в силу того, что последний также имеет определенную выгоду в виде «отметки» контролеров. Такие незаконные действия в секторе имеют массовый характер, а сами потребители принимают данное нарушение за обычную процедуру, более того, они тесно связаны с контролером посредством сговора. Кроме того, возможны варианты сговора руководителей предприятий с чиновниками по вопросам продажи электроэнергии на экспорт, что может потом проявиться в виде веерных отключений из-за нехватки энергии для внутреннего потребления страны.

Таким образом, рассмотренная проблема неэффективности государственного управления электроэнергетикой и государственной собственностью в секторе обуславливает неэффективность и неустойчивость самого электроэнергетического сектора. Именно поэтому государство должно целенаправленно устранять негативные факторы и условия (корневые причины), определяя цели и задачи намечаемых преобразований.

Решение проблемы: постановка целей и задач

Главной целью в данном разделе по праву становится повышение эффективности деятельности предприятий энергосектора путем создания условий для развития конкурентной среды на отечественном рынке производителей электроэнергии [23].

Для достижения поставленной цели необходимо поэтапное решение ряда взаимосвязанных задач, основными из которых являются создание условий для доминирования интересов эффективного собственника. Поскольку ранее проведенная приватизация показала ее неэффективность, то альтернативой ей в секторе может стать внедрение принципов государственно-частного партнерства.

Еще одной значимой целью стала разработка комплексного плана по сокращению коммерческих потерь, разработку законопроектов по усилению административной и уголовной ответственности за хищение электроэнергии и за злоупотреблением служебным положением [25].

Как показано выше, в Обзоре программных документов, Национальная энергетическая программа [27], выставила цели по воздействию практически на все симптомы неэффективности электроэнергетического сектора. При этом также были поставлены цели по передаче в концессию или приватизации распределительных компаний, а также имущественного комплекса ТЭЦ г. Бишкек и ОАО «Бишкектеплосеть», по укреплению функций регулятивного органа по функциям регулирования деятельности естественных монополий и тарифной политики (поправки в законы «Об энергетике» и «О естественных и разрешенных монополиях»). Заявленные цели, достижение которых смогло бы в определенной степени решить проблемы собственности и государственного регулирования, в реальности, как мы увидим далее, не были достигнуты.

Решение проблемы: действия политических институтов

Законодательно сектору придан особый статус, вследствие которого доля акций государства в акционерных обществах электроэнергетического сектора, никоим образом не может быть продана, заложена, обменена, передана в доверительное управление кому бы то ни было. В связи с недостатками закона о государственно-частном партнерстве этот механизм не может быть использован в настоящее время.

Поскольку за Правительством законодательно закреплена ответственность за принятие решений, ухудшающих социально-экономическое положение страны, возникают мощные предпосылки того, что решения в электроэнергетике исходят, в первую очередь, не из экономических, а из социальных приоритетов. В этих условиях Правительство республики вынуждено поддерживать низкое тарифообразование электроэнергии в секторе, что, в свою очередь, не позволяет придать инвестиционную

привлекательность сектору.

Поскольку Министерство энергетики не имеет действенного влияния на кадровые решения Министерства государственного имущества, для того чтобы принять решение о мерах дисциплинарного характера оно вынуждено обращаться за этим в Министерство государственного имущества. В связи с этим Министерство энергетики часто поднимает вопрос о передачи государственного пакета акций энергопредприятий с баланса Министерства государственного имущества на его баланс. Однако до сих пор данный вопрос не решен.

Существует Государственное агентство антимонопольного регулирования, справедливо полагающее, что в условиях монополизированного положения сектора оно должно осуществлять функции по регулированию деятельности предприятий-монополистов, и периодически предпринимает попытки получения этих функций. Орган, уполномоченный осуществлять антимонопольное регулирование, требует также дополнительного согласования тарифов на электроэнергию. Таким образом, вопрос о взаимодействии государственных органов по осуществлению антимонопольной политики в секторе энергетики и регулировании его остается на сегодня открытым.

Для усиления общественного контроля деятельности предприятий электроэнергетики, обеспечения прозрачности, в том числе и в вопросах собственности, Президентом КР был создан Общественный наблюдательный совет по инициативе прозрачности ТЭК. В полномочия данного Совета вменен также контроль вопросов тарифообразования и выполнения условий лицензионных соглашений. Однако зададимся вопросом: сможет ли создание дополнительного контролирующего органа на деле обеспечить эффективный контроль собственности и управления в секторе? При этом важно осознавать, что действенность и эффективность работы Общественного наблюдательного совета велика при существующей политической поддержке Президента и финансовой поддержке доноров. А это означает, что Совет будет эффективен и будет существовать ровно столько, сколько будут существовать эта поддержка.

Решение проблемы: резюме

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что государством были поставлены цели по решению проблемы собственности, и некоторые практические действия в этом направлении были осуществлены властью при режиме Бакиева. Но принятые решения позже, после смены власти в 2010 г., были отменены.

Но сейчас, создается обоснованное впечатление, что у правительства на сегодняшний день нет четкой программно-целевой долгосрочной политики по решению проблемы собственности и государственного регулирования, а определенные правительством цели, нашедшие отражение во множестве различных документов, недостаточны и не имеют базы для практического воплощения.

Более того, большинство заявленных целей поставлено таким образом, чтобы смягчить симптомы проблемной ситуации (например, недостаточной прозрачности сектора и коррупции), нежели воздействовать на глубинные причины, породившие проблему.

Общие выводы по главе

Анализ всех корневых причин неудовлетворительного состояния энергосектора республики показывает, что ни одна из них в процессе реформирования не была устранена. Даже по тем причинам, по которым был достигнут какой-либо прогресс, он оказался очень незначительным. Можно отметить единственную реформу, связанную с улучшением системы государственного управления, которая была осуществлена в последнее время – инициативу прозрачности. Данные по основным индикаторам, характеризующим симптомы проблемной ситуации в секторе, показывают некоторое улучшение в течение последнего времени. Это говорит о том, что более пристальное

внимание к корневым причинам проблемного состояния электроэнергетики может принести свои позитивные плоды.

Каким образом это сделать? На данный вопрос попытается ответить следующая глава.

Глава 3. Варианты дальнейшего развития ситуации в электроэнергетическом комплексе

Уже прошло более 15 лет с момента провозглашения стратегической цели реформирования электроэнергетического – повышение эффективности деятельности предприятий национального электроэнергетического комплекса путём его демонополизации и создания реальных условий для развития конкурентной среды на отечественном рынке производителей электроэнергии.

Основные тренды экономического и финансового развития сектора, рассмотренные ранее, ставят под сомнение действенность принимаемых документов и особенно возможность демонополизации и создания конкурентной среды отечественных производителей с учетом текущего состояния отрасли и на основе действующего законодательства.

Одной из причин того, что принятые программно целевые документы и законодательство оказались неэффективным является то обстоятельство, что оно фокусировалось не на рассмотрении глубинных причин негативных трендов, причем в их комплексном проявлении в секторе, а на отдельных симптомах, рассмотренных в первом разделе.

Разработка дальнейшей политики должна базироваться на четком осознании того, что все программно-целевые и нормативно-правовые документы должны рассматривать все вышеуказанные корневые причины, причем учитывать их взаимное влияние. В данном разделе предпринята попытка оценить, каким образом предлагаемый вариант реформирования электроэнергетики повлияет на корневую проблему и через нее на все связанные с ней последствия.

Как это было указано в главе 2, корневыми проблемами в электроэнергетическом секторе являются:

1. Нерешенность проблем регулирования электроэнергетики, связанных с ее монопольным положением.
2. Неэффективность корпоративного управления в электроэнергетических компаниях.
3. Зависимость электроэнергетики от взаимоотношения сторон региональной энергосистемы (внешний фактор).
4. Несбалансированность тарифов на электроэнергию по категориям «экономическая целесообразность» и «социальная справедливость».
5. Неэффективность государственного управления электроэнергетикой и общественного контроля предприятий энергосектора
6. Неэффективность государства в управления государственной собственностью.

Решение этих проблем будет рассматриваться через призму следующих вариантов:

1. Возврат назад к вертикально-интегрированной компании

Данный сценарий основан на утверждении, что единоначалие позволит существенно улучшить функционирование всех предприятий электроэнергетики. Объединение предприятий направлено на создание единого центра принятий решений и контроля за их выполнением.

Единая объединенная энергокомпания – это высшая форма концентрации всех прав и полномочий государства, которая была присуща социалистической системе. Считается, что для объединенной компании может быть создана система управления и назначен менеджмент, адекватные масштабу объекта управления и задачам управления предприятиями.

2. Объединение нескольких энергокомпаний в одну компанию

Данный сценарий имеет вариации:

- или объединение распределительных компаний в одну компанию
- или объединение генерирующих и передающей компаний в одну компанию
- или то и другое одновременно.

В любой вариации этот сценарий имеет сходство с предыдущим. Во-первых, он основан на том же утверждении, что единоначалие позволит существенно улучшить функционирование предприятий. Во-вторых, он основан на утверждении, что основные проблемы электроэнергетики связаны с распределительными предприятиями, которые непосредственно взаимодействуют с абсолютным большинством потребителей. Таким образом, изменяя управление и стимулы, прежде всего, в этих предприятиях можно улучшить функционирование всей электроэнергетики.

3. Отделение коммерческого учета или сбыта от энергокомпаний

Данный сценарий имеет вариации. Первый вариант основан на утверждении, что проблему можно решить, отделив коммерческий учет товарных и денежных потоков между самими энергокомпаниями и между энергокомпаниями и конечным потребителем.

В рамках этого варианта предлагается⁴

- сохранить существующую модель функционирования генерирующих, передающей и распределительных компаний с теми же функциями и ответственностью;
- создать коммерческого системного оператора для регулирования товарных и денежных потоков между предприятиями, осуществляющими различные виды деятельности и для регулирования поставок электроэнергии в рамках ОЭС ЦА. Он будет выполнять функции регистрации и контроля выполнения контрактов.

В основе этого варианта лежит сокращение для энергокомпаний возможностей использовать в своих интересах несовершенство учета электроэнергии, нарушать обязательства по контрактам между компаниями.

Второй вариант основан на утверждении, что необходимо отделить от электроэнергетических компаний собственность на электроэнергию на этапе продажи ее конечному потребителю. По замыслу продажа электроэнергии частным компаниям для ее дальнейшей перепродажи конечным потребителям позволит качественно улучшить ситуацию со сбором платежей за электроэнергию и создать конкуренцию на локальном рынке продажи электроэнергии для конечного потребителя.

В рамках этого варианта предполагается

- сохранить существующую модель функционирования генерирующих и передающих предприятий с теми же функциями и ответственностью;
- изменить задачи распределительных предприятий, сохранив за ними функцию доставки электроэнергии до потребителя, но освободив от функции сбора денежных средств за поставку электроэнергии. Распределительные компании будут обязаны доставлять электроэнергию до точки поставки «поставщик-потребитель» по договорам со сбытовыми организациями и управлять всей соответствующей материально-технической базой. При этом в зоне их ответственности останутся только технические потери.
- создать условия для функционирования частных сбытовых предприятий с приданием им функций покупателя электроэнергии у распределительных предприятий и продавца электроэнергии непосредственным потребителям.

Право осуществления сбытовых функций будет передаваться на конкурентной основе по тендеру на определенный срок. Цена покупки электроэнергии у распределительных предприятий и цена продажи ее конечным потребителям будет

⁴ Этот вариант чаще рассматривается в рамках сценария 2, предполагающего объединение распределительных компаний в одну. Однако его целесообразно рассматривать как отдельный вариант, который направлен на улучшение функции учета и контроля.

фиксированной и единой для всех сбытовых предприятий. Доходы этих предприятий будут возникать от разницы цен покупки и продажи, но также зависеть от снижения коммерческих потерь электроэнергии и от качества управления в предприятии. Таким образом, если технические потери будут находиться в зоне ответственности распределительных компаний, то коммерческие потери оказываются в зоне ответственности сбытовых предприятий. Это предотвратит манипулирование объемами технических и коммерческих потерь. Территории работы сбытовых компаний могут легко видоизменяться, так как за этими компаниями не будет закрепляться электротехническое оборудование.

4. Приватизация энергопредприятий, в т.ч. частичная приватизация (к примеру, приватизация только распределительных компаний)

Данный сценарий основан на утверждении, что государство в любом случае является менее эффективным менеджером, чем частник. В рамках этого сценария предполагается передача активов распределительных предприятий стратегическим инвесторам с соблюдением всех норм законодательства и под контролем общественности.

Попытка реализовать данный сценарий, вообще говоря, была осуществлена при продаже ОАО «Северэлектро» и «Востокэлектро». Результаты обществом были отвергнуты, поэтому его политическая реализуемость крайне низкая. Однако гипотетически сценарий может быть повторен на условиях полной прозрачности процесса приватизации.

5. Улучшение управления без существенного изменения модели функционирования предприятий электроэнергетики.

Данный сценарий пока является основным на текущий момент. Он основан на утверждении, что существующая структура отношений предприятий не исчерпала своих возможностей для улучшения. Принятие ИПТЭК находится в русле данного сценария.

Перечисленные сценарии в той или иной форме появлялись либо в нормативных правовых документах или в высказываниях экспертов. Формально эти варианты не являются альтернативами, часть характеристик может пересекаться между ними, но существуют определенные качественные параметры, которые позволяют выделять эти варианты как отдельные.

Ниже каждый сценарий реформ рассмотрен отдельно. Основным критерием анализа стала оценка: как конкретный вариант политики повлияет на корневую проблему и через нее на все связанные с ней последствия или симптомы? При этом понятно, что идеальных сценариев не существует. Поэтому следует избирать тот вариант проведения реформ, который прямо или косвенно решает большинство проблем.

1. Возврат назад к вертикально-интегрированной компании

1) Возможных позитивных последствий при решении *проблем, связанных с монопольным положением энергосектора* не предвидится, так как у государства не появятся новые возможности для купирования негативных последствий монопольного положения энергокомпаний.

В тоже время негативные последствия могут увеличиться. Монополизм энергосектора для потребителя проявляется, прежде всего, на взаимодействии «распределительная компания» - «конечный потребитель» электроэнергии. Однако монополистами являются все энергокомпании, занимающие монопольное положение в своих видах деятельности (производство, передача и распределение). В настоящее время оптимизацией баланса конкурирующих интересов этих компаний занимается Государственный департамент по регулированию топливно-энергетическим комплексом в

основном через регулирование цен на их услуги. В ценах отражаются их индивидуальные издержки и ресурсы для развития.

Создание единой компании расширит монополизм до уровня взаимодействия отдельных подразделений единого предприятия, осуществляющих различные виды деятельности (производство, передача, распределение). Иначе говоря волонтаризм при определении реальных затрат и распределении выгод на этапах «производство»-«передача», «передача»-«распределение» еще больше возрастет. При этом монополия в виде вертикальной интегрированной компании станет еще большим барьером для формирования основ даже неполного рынка.

Таким образом, в случае возврата назад к вертикально-интегрированной компании потребуются усиление и государственного контроля работы монополии и контроля общественности (через ИПТЭК и другие формы подотчетности энергосектора перед обществом).

2) Создание объединенной компании создаст некоторые благоприятные условия для решения **проблем, связанных с неэффективностью корпоративного управления:**

- Сокращение накладных расходов на управление
- Расширение возможности для усиления администрирования при принятии и исполнении решений.
- Расширение возможности для распространения лучших практик корпоративного управления на все подразделения объединенной компании

- Оптимизации управление инвестициями за счет:
 - (1) приобретения больших возможностей для концентрации финансовых ресурсов для одного конкретного проекта из-за роста масштаба

- (2) осуществления инвестиций в наиболее приоритетных направлениях, ранжированных в пределах всей энергосистемы, но не в пределах одной энергокомпании

Однако это лишь предпосылки, связанные с усилением административной власти. Модель вертикально интегрированной компании функционировала в советской правовой и управленческой среде, которая характеризовалась:

- высоким уровнем централизации управления в государственных предприятиях, когда любые решения подпадали под систему контроля административного и партийного аппарата
- жесткостью законодательства, основанного на принуждении и высокой личной ответственности топ-менеджеров, персонала предприятий за результаты деятельности, а также на высокой ответственности потребителей электроэнергии за допускаемые нарушения
- отсутствием широких альтернатив для предприятий и потребителей электроэнергии при выборе моделей производства и распределения электроэнергии (плановая система), а также моделей потребления (прав у продавца всегда больше, чем прав у потребителя).

Как отмечалось выше, единая объединенная энергокомпания – это высшая форма концентрации всех прав и полномочий государства, которая была присуща социалистической системе. Но возврат к прежней концепции роли государства в управлении экономикой и обществом не является реальным. Поэтому в существующих условиях реализация возможностей, связанных с усилением административной системы, придет в противоречие с изменившейся правовой и управленческой средой.

Существует большая вероятность, что усиление административной системы в действительности станет барьером для внедрения современного корпоративного управления.

Во-первых, масштаб объекта управления будет очень большим. В условиях отсутствия объективных конкурирующих отношений внутри основных его частей (отдельных предприятий и групп предприятий) единственным путем улучшения

управления будет усиление механизма принуждения. Кроме того, подвергается сомнению устойчивость качества управления, т.к. почти все будет зависеть от одного человека или небольшой группы лиц.

Во-вторых, для того, чтобы управление было результативным, потребуется многоуровневая система управления с дублированием контроля выполнения решений. Но такая система управления будет иметь высокую стоимость и, следовательно, низкую эффективность. Кроме того, результативность механизма принуждения в современных условиях, когда за пределами предприятия есть альтернативы, сомнительна.

В-третьих, высокая централизованность принятия решений даже при применении современных методик оценки ситуации и выработки решения создаст проблемы с своевременностью принятых решений. Кроме того, управление из центра снизит инициативность персонала.

В-четвертых, прозрачность предприятий и воздействие со стороны потребителей на такое объединенное предприятие будут самыми низкими, и, как следствие, коррупция достигнет максимального уровня. Общественный контроль будет затруднен. Привлечение внешних инвестиций с передачей части собственности и, соответственно, прав в управлении станет маловероятным из-за роста рисков потенциальных инвесторов.

В-пятых, возможность комплексного решения вопросов сектора приведет к соблазну регулирования в пользу отсталых подразделений сектора и тем самым к снижению эффективности работы этих подразделений.

3) Создание объединенной компании не повлечет существенных изменений при решении **проблемы зависимости электроэнергетики от взаимоотношения сторон региональной энергосистемы** (внешний фактор). В настоящее время весь договорный процесс взаимодействия крупнейших компаний энергосектора находится под управлением государственных органов – Правительства и министерства. Это касается и экспорта/импорта, и взаимодействия в рамках единой энергосистемы, и крупных инвестиционных проектов. Хотя сами договора могут подписываться энергокомпаниями.

Поэтому в целом новых возможностей для решения данной проблемы не предвидится. Возможным позитивным эффектом при взаимодействии с иностранными компаниями и сторонами региональной энергосистемы станет целостное представление сектора одной компанией и возможность комплексного решения отдельных проблем энергосектора.

4) В случае создания объединенной компании существенных сдвигов при решении **проблемы несбалансированности тарифов на электроэнергию** по категориям «экономическая целесообразность» и «социальная справедливость» не произойдет.

Возможным позитивным эффектом станет появление формальных показателей сокращения накладных расходов в производственной себестоимости электроэнергии для объединенной компании. Это придаст сторонникам снижения тарифов на электроэнергию больше аргументов в отстаивании своей позиции.

Однако при этом сценарии негативным последствием станет то, что из-за высокой концентрации в рамках объединенной компании различных видов деятельности и их теснейшей производственной и экономической связи возрастут проблемы при расчете производственной себестоимости электроэнергии. Цена на электроэнергию внутри объединенной компании еще больше потеряет функцию меры эффективности.

Объединение компаний приведет к росту влияния Правительства на тарифы на электроэнергию. Т.е. неэкономический подход при тарифообразовании только вырастет.

5) Данный сценарий не придаст государству новых возможностей при решении **проблем улучшения управления и регулирования электроэнергетикой**. Возможным позитивным последствием станет то, что объектом управления и регулирования станет

единая объединенная компания. Если произойдет передача акций на управление энергокомпаниями от Министерства государственного имущества к Министерству энергетики, то это может привести к большой управляемости объединенной энергокомпанией со стороны государства (с учетом концентрации управления и собственности).

Однако одновременно с созданием единственной государственной электроэнергетической компании уменьшится роль в регулировании сектора электроэнергетики не только Государственного департамента по регулированию топливно-энергетическим комплексом, но и самого министерства энергетики, так как многие вопросы можно будет решать в рамках самой объединенной компании.

Государственное регулирование (тарифы, технический контроль, лицензирование и пр.) не претерпит изменений.

б) Создание объединенной компании не приведет к существенным изменениям при решении **проблемы неэффективности управления государственной собственностью**. Собственность остается неизменной, следовательно, объем прав государства при владении, пользовании, распоряжении сохранятся. Так же как и сейчас право распоряжения собственностью (электроэнергией) будет отягощено не только необходимостью учитывать социальный аспект при формировании цены, но и отсутствием у топ-менеджеров мотивов к расчетливому риску, к оптимизации баланса тактических и стратегических выгод предприятия при выборе политики развития, что присуще реальному собственнику.

Не прибавится дополнительных возможностей и для усиления общественного контроля за монополией.

2. Объединение нескольких энергокомпаний в одну

Независимо от того, каков будет масштаб объединения (одна или две объединенные компании) ожидаемые последствия для решения рассматриваемых корневых проблем будут примерно такими же, как в сценарии №1 - возврат к интегрированной компании, но с учетом менее масштабного объединения.

Так, уровень монополизации вырастет, но в меньшей мере. Однако благоприятно на ситуацию это не повлияет. Аналогичные последствия будут при решении проблем неэффективности корпоративного управления, проблемы зависимости электроэнергетики от взаимоотношения сторон региональной энергосистемы, проблемы несбалансированности тарифов на электроэнергию по категориям «экономическая целесообразность» и «социальная справедливость» в электроэнергетических компаниях, проблемы управления государственной собственностью.

3. Отделение коммерческого учета или отделение сбыта от энергокомпаний

Как отмечалось выше, в данном сценарии есть вариации: создание коммерческого системного оператора и создание сбытовых компаний.

1) Ожидаемые последствия для **проблем, связанных с монопольным положением** энергосектора будут позитивными. Если следовать первому варианту, то создание коммерческого системного оператора разрушает монополию на учет денежных и товарных потоков, который станет не только прозрачным, но и регулируемым.

Второй вариант, предполагающий появление сбытовых компаний, более радикален, так как разрушает монополию энергокомпаний на товар (электроэнергию). Сбытовые компании будут продавать товар (электроэнергию), на который будут обладать всем составом прав, но главное необходимыми мотивациями для эффективной работы. В связи с тем, что право обслуживания территорий будет передаваться на конкурентной основе по

тендеру на определенный срок, возникнет конкуренция между сбытовыми компаниями. Покупатель от этого может только выиграть.

Недостатком создания сбытовых компаний является то, что издержки сбора платежей на различных территориях могут сильно отличаться. Данное обстоятельство может привести к тому, что сбытовые компании не покроют всю территорию, а будут работать на отдельных, наиболее выгодных участках. Кроме того, по этой причине могут быть инициирована дифференциация тарифов продажи электроэнергии сбытовыми компаниям в зависимости от территории, что создаст предпосылки для коррупции.

2) Введение в энергосистему коммерческого системного оператора, регулирующего товарные и денежные потоки, благоприятно скажется при решении **проблем повышения эффективности корпоративного управления** в электроэнергетических компаниях. Если же принять второй вариант, то здесь также растут стимулы для улучшения менеджмента. Сбытовые компании - это частные небольшие организации, не ограниченные законодательно, институционально в совершенствовании корпоративного управления, у них есть объективные стимулы для развития. В крупных энергокомпаниях можно ожидать улучшение менеджмента за счет более четкого определения критериев успешности их функционирования.

3) Последствия для **проблемы зависимости электроэнергетики от внешнего фактора** будут позитивными. Как отмечалось выше, функции коммерческого системного оператора будут охватывать учет товарных и денежных потоков, контроля выполнения контрактов не только между предприятиями, осуществляющими различные виды деятельности и для регулирования поставок электроэнергии в рамках ОЭС ЦА.

Создание сбытовых компаний не приведет к изменению внешнего фактора.

4) Ни создание системного коммерческого оператора, ни создание сбытовых компаний не приведет к прямому улучшению возможностей при решении **проблемы несбалансированности тарифов** на электроэнергию по категориям «экономическая необходимость» и «социальная целесообразность».

В любом случае тариф для конечного потребителя, по-прежнему будет устанавливаться государством единым для всех территорий. Однако присутствие коммерческого системного оператора или сбытовых компаний, возможно, приведет к сокращению коммерческих потерь. Это создаст новые условия для определения ценового баланса между «экономической необходимостью» и «социальной целесообразностью». Кроме того, в случае создания сбытовых компаний и купли/продажи электроэнергии между ними и распределительными компаниями, будет создана новая стоимость на электроэнергию. Она будет базовой для измерения эффективности сбытовых компаний.

5) Возможности для решения проблемы повышения эффективности государственного управления и регулирования электроэнергетикой расширятся в каждом из рассматриваемых вариантах. Функционирование системного коммерческого оператора приведет к росту прозрачности потоков товаров и денег, что позволит принимать более обоснованные регулирующие решения.

Наличие сбытовых компаний вынудит сделать прозрачными и экономически обоснованными товарные и денежные потоки в цепочке «распределительная компания» - «сбытовая компания» - «конечный потребитель». Это также улучшит условия для осуществления государственного контроля.

6) Отделение коммерческого учета от энергокомпаний не меняет собственника. Однако появление в энергосекторе независимого носителя функции учета и контроля товарных и денежных потоков способно создать хорошие условия для решения задачи

улучшения управления государственным имуществом. В случае создания сбытовых компаний, управляющих частной собственностью (в данном случае товаром – электроэнергией) возникнут более благоприятные условия для улучшения управления государственной собственностью (энергокомпаниями) за счет концентрации внимания на развитии и решении технических проблем.

4. Приватизация энергокомпаний, в т.ч. частичная приватизация

1) В случае приватизации энергокомпаний позитивных последствий при решении *проблем, связанных с монопольным положением* энергосектора нет. Это не прибавит государству новых возможностей для купирования негативных последствий монопольного положения энергокомпаний. Но в случае создания возможностей для входа в энергосектор новых собственников, создающих новые мощности, этот вариант позволяет создать условия в перспективе для неполного рынка в данном секторе.

2) Реализация данного сценария приведет к определенным позитивным изменениям при решении *проблемы неэффективности корпоративного управления* в электроэнергетических компаниях. Можно с уверенностью ожидать улучшение управления предприятиями, в результате чего сократятся коммерческие потери, отрасль получит определенные инвестиции, что позволит осуществить капитальный ремонт и реконструкцию существующих мощностей и строительство новых энергетических объектов. Частная собственность позволит полнее пользоваться основными правами собственника: владение, пользование, распоряжение. Возможные ограничения будут касаться отчуждения.

Вместе с тем этот сценарий, во-первых, может оказаться малорезультативным с точки зрения достижения конечной цели реформы – повышения эффективности энергосектора из-за того, что он сосредотачивается на изменении собственника, а повышение эффективности отрасли рассматривается как неизбежное следствие этого. Но когда это касается монополий, такие надежды могут быть безосновательными.

Повышение эффективности произойдет, но не обязательно, по формальным признакам (рост прибыли, снижение затрат и пр.). Частная собственность в условиях монополии и непрозрачной бухгалтерии, в том числе основных контрагентов, может быть использована для получения теневых выгод, не находящих отражение в формальной отчетности. Присутствие в таком сценарии среди акционеров заметной доли миноритарных акционеров может улучшить ситуацию.

3) Приватизация распределительных компаний не сыграет никакой позитивной роли при решении *проблемы зависимости электроэнергетики от взаимоотношения сторон региональной энергосистемы* (внешний фактор). Если же произойдет приватизация генерирующих компаний, то могут возникнуть проблемы устойчивости энергоснабжения внутри страны в случае чрезмерного экспорта электроэнергии.

4) Приватизация окажет непосредственное воздействие при решении *проблемы несбалансированности тарифов* на электроэнергию по категориям «экономическая необходимость» и «социальная целесообразность».

Реформа тарифообразования станет обязательным условием любой приватизации. Но опыт показал, что при неизбежном одновременном начале двух процессов – приватизация и реформа тарифообразования этот сценарий трудновыполним. Рост тарифов вызовет необходимость усиления социальной защиты со стороны государства. Это, в свою очередь, вызовет необходимость корректировки политики социальной защиты: в случае сокращения числа льготников неизбежно недовольство среди населения, в случае увеличения размера дотаций и сохранении числа льготников неизбежно

перенапряжение бюджета. Однако, решение проблемы тарифов необходимы для создания условия функционирования неполного рынка в секторе.

5) Приватизация энергопредприятий может оказать благоприятное воздействие при решении *проблемы повышения эффективности государственного управления* и регулирования электроэнергетикой. Однако улучшение будет связано не с появлением у государства новых административных рычагов, а, наоборот, с необходимостью изменить сами подходы в регулировании. В условиях частной собственности государству будет труднее управлять административными методами. Поэтому государственным органам придется искать более устойчивый баланс интересов между экономической целесообразностью и социальной справедливостью, придется научиться работать со стимулами и ограничениями (косвенное регулирование), т.е. рыночными инструментами при ограниченных условиях для применения административных методов управления.

При этом сценарии также можно ожидать, что дополнительных возможностей и для усиления общественного контроля за монополией не прибавится.

6) Поскольку при приватизации объем госсобственности сократится, то возможно, появятся условия для сокращения государственного аппарата, который занимается прямыми административными методами управления.

5. Улучшение управления без существенного изменения модели функционирования предприятий электроэнергетики.

При реализации данного сценария все описанные в предыдущих разделах проблемы сохранятся без существенного изменения. Вместе с тем, можно ожидать, что предпринятые в течение последнего года меры по заключению Соглашений о деятельности с энергокомпаниями, увеличению прозрачности энергосектора в рамках ИПТЭК смогут дать определенные позитивные результаты.

Так, установленные со стороны государства определенные требования, отраженные в Соглашениях о деятельности, вынуждают энергокомпании улучшать свою деятельность. Это требует от руководства следования принципам лучшего корпоративного правления. Здесь следует отметить, что ошибочное установление государством целевых показателей может негативно повлиять на деятельность энергокомпаний. Также важно продолжение усилий по реализации ИПТЭК, призванной расширить участие общества в контроле над энергосектором.

Однако обе указанные меры требуют ответственного отношения и профессиональной реализации. В противном случае все описанные выше проблемы, связанные с неэффективностью государственного управления электроэнергетикой, сохранятся. Более того, вполне возможно, что инициатива ИПТЭК не оправдает возлагавшихся на нее надежд.

ИПТЭК возникла как некоторая альтернатива отсутствию конкуренции в монополизированном секторе экономики, когда неэффективность грозит вытеснением с рынка. ИПТЭК предлагает раздвоенную систему оппонирования. На Регулятора (государственный орган) и на Наблюдательный совет (входят представители энергокомпаний и представители НПО) возлагаются задачи, связанные с внешним контролем ряда показателей деятельности, улучшение которых должно привести к повышению эффективности функционирования предприятий.

Однако, во-первых, у фактически государственного предприятия появляется три так или иначе контролирующих органа - Министерство по управлению государственным имуществом, как номинальный владелец, Регулятор, входящий в состав Министерства энергетики, Наблюдательный Совет, состав которого утверждается Правительством. Таким образом, один государственный орган (Регулятор) вторгается в управление

вопросами (например, потери, эффективность), которые по формальным требованиям должны находиться в ведении другого государственного органа – собственника в лице Министерство по управлению государственным имуществом.

Во-вторых, в действительности владелец больше чем кто-либо должен быть заинтересован в эффективности и прибыльности предприятия. Задача повышения эффективности лежит в поле ответственности Совета директоров предприятий, который может добиваться этого и без дополнительного контроля. А в этой схеме он фактически отодвинут на второй план и превращен в исполнителя.

В-третьих, ожидания, что дополнительный контроль деятельности фактически государственного предприятия со стороны другого государственного органа или Наблюдательного совета способен как-то улучшить работу предприятия могут быть завышенными. И Регулятор, и Наблюдательный совет в любом случае не имеют объективных, высоких и устойчивых мотиваций жесткого бескомпромиссного оппонирования предприятиям энергосектора.

Для Регулятора функции контролера эффективности работы энергокомпаний прямо не закреплены законодательством. Его полномочия и основные интересы лежат в области тарифов, соблюдения баланса интересов, демополизации и обеспечения конкуренции и т.д. Наблюдательный совет включает очень ограниченное количество лиц, деятельность которых носит добровольный характер.

Все это делает ИПТЭК в существующем формате не полностью адекватным существующему комплексу проблем. В условиях отсутствия у Наблюдательного совета объективных мотиваций ответственно и постоянно выполнять свои функции, существует угроза постепенного затухания ожидаемого оппонирования и снижения давления на предприятия энергосектора. Более того, недостаточная публичность этого процесса создает риск сохранения мнения населения о полной зависимости деятельности энергокомпаний от государственных органов или отдельных чиновников.

Как следует из вышеприведенного анализа ни один из вариантов или сценариев развития ситуации не устраняет все корневые причины негативных трендов в электроэнергетике. Однако очевидно, что ряд сценариев можно полностью исключить вследствие отсутствия по ним позитивных последствий. В тоже время существование положительных сценариев развития не означает, что они должны быть реализованы в ближайшее время. Поскольку как указано в первых главах существует значительное политическое ограничение на их реализацию.

В связи с этим предлагается следующее видение возможного позитивного развития ситуации в секторе:

1) инициатива совершенствования государственного правления должно быть продолжено особенно в направлении реализации инициативы прозрачности в топливно-энергетическом комплексе. При этом необходимо осознавать существование внутреннего предела роста этой инициативы. ИПТЭК станет устойчивым только в том случае, если у предприятия самого сектора появится заинтересованность в ней. А это возможно только в условиях рынка и конкуренции, которые вынуждают создать условие, чтобы не было, когда отдельные «близкие» к руководству предприятия получали более выгодные условия и скрывали бы об этом. Однако как это было показано, рынка в электроэнергетическом секторе не существует. Соответственно ИПТЭК может просуществовать в течение относительно короткого срока и при условии значительной политической поддержки и финансирования со стороны донорского сообщества

2) в среднесрочном периоде необходимо начать реализацию вариантов, в котором появляются зачатки неполного рынка. Однако рекомендуется сделать это не в форме исключительной приватизации, а через введения механизмов государственно-частного партнерства в секторе для предпринимателей желающих участвовать в управлении государственной собственностью, должны быть проведены открытые торги и соблюдены

жесткие инвестиционные, тарифные и другие требования. При этом необходимо осуществить значительное число рекомендаций позволяющих этому неполному рынку функционировать. Это касается и вопросов совершенствования тарифной политики, и вопросов входа новых инвесторов на рынок и решения других проблем

3) только после доказательственного, эффективного существования предприятия основанных на принципах государственного партнерства, можно начать процесс приватизации отдельных компаний сектора.

Заключение

Как это уже отмечалось, данное исследование предназначено в основном для самого широкого круга лиц, чтобы они могли понять и оценить сложные экономические и управленческие проблемы в энергетике без популистского или непрофессионального преломления. Именно ориентированность на широкую публику задала структуру этого документа.

Документ намеревался предоставить информацию для читателя, необходимую для формирования его собственного мнения. Поэтому эта работа подчеркивает, что надо отличать симптомы негативной ситуации от более глубоких проблем электроэнергетического сектора. Нельзя сформировать мнение по поводу каких-либо процессов, не понимая коренных двигателей этого процесса. Перечисление всех симптомов заняло достаточно большое место в работе именно потому, что нам необходимо было предоставить достаточно исчерпывающий перечень их, чтобы читатель, читая работы других авторов, видел и отделял симптомы от реально существующих проблем.

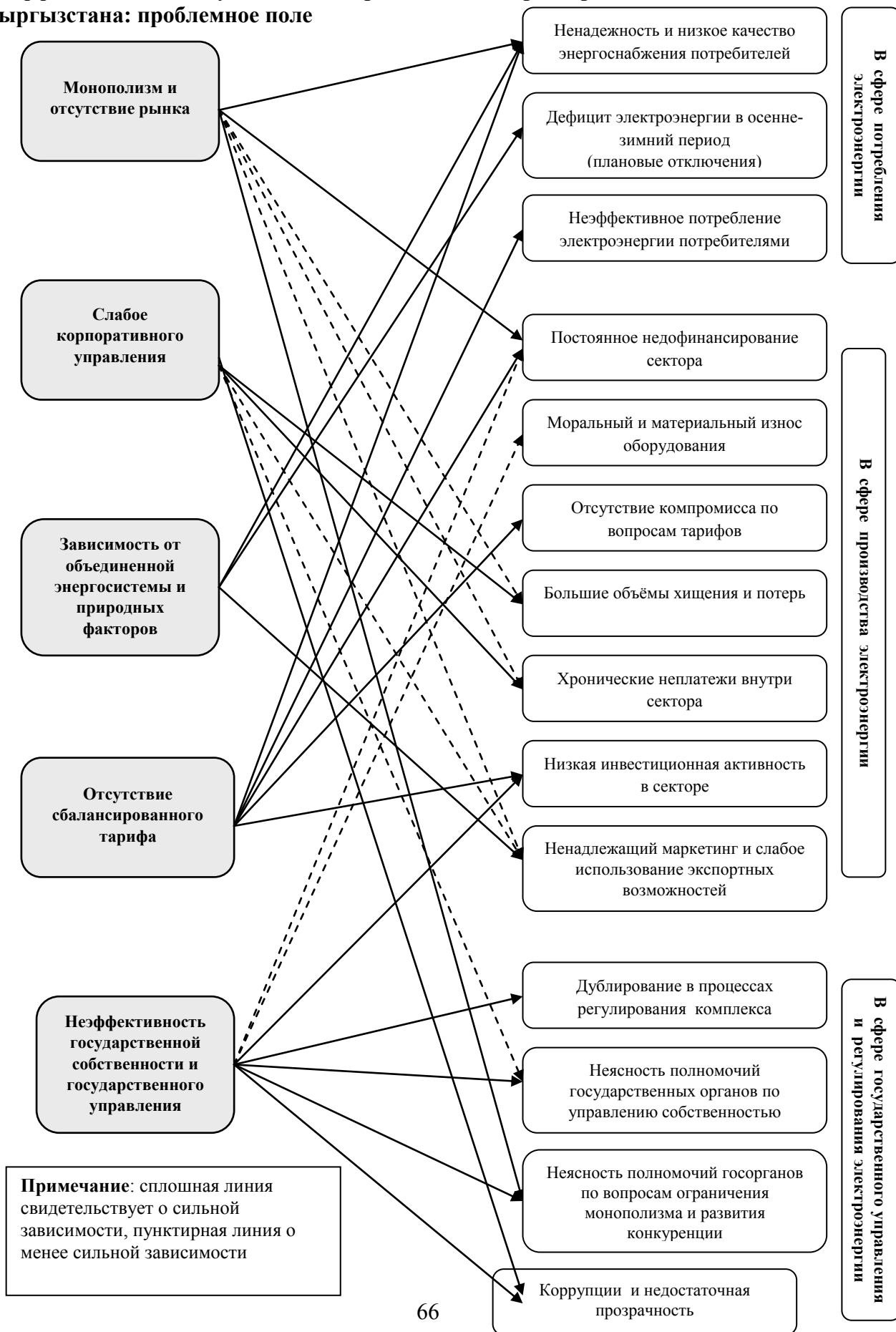
Только тогда, когда фокус программных документов в секторе будет установлен на корневых причинах негативного состояния в секторе, можно говорить о том, что стратегия развития электроэнергетического сектора будет успешной. К этим корневым причинам авторы относят:

- монополизм и отсутствие рынка;
- слабое корпоративное управление;
- зависимость от объединенной энергосистемы и природных факторов;
- отсутствие сбалансированного тарифа;
- неэффективность государственной собственности и государственного регулирования.

Соответственно дальнейшие сценарии развития сектора должны рассматриваться с точки зрения, в какой мере именно корневые причины устраняются. В работе проводится один из возможных сценариев развития ситуации, которые, как считают авторы, является предпочтительным, но главным здесь является не собственно этот сценарий, а методология оценки эффективности предлагаемых сценариев. Следование этой методологии даст возможность читателю оценить эффективность предлагаемых мер, как по сценариям, которые были озвучены в этом документе, так и по новым сценариям, которые неминуемо появятся в будущем.

Приложение.

Неэффективность и неустойчивость развития электроэнергетического комплекса Кыргызстана: проблемное поле



Участники проекта:

Руководитель группы экспертов - Рафкат Хасанов, Исполнительный директор ОО «Инвестиционный круглый стол»

Эксперты: Талайбек Койчуманов, Карыпбек Алымкулов, Кудрет Маматов, Азамат Акенеев, Аскат Сеитбеков, Екатерина Мокроусова

Административный ассистент: Акылай Осмоналиева

ОО «Инвестиционный круглый стол»
Пр.Чуй 219, офис №2, Бишкек
Кыргызская Республика, 720001
Тел. +996 312 611134
Факс. + 996 312 611585
Эл. почта osmonalieva@investment.kg

Доходы Республиканского бюджета 2011

Подходный налог с физических лиц 3.93 млрд. сом +32%



Налог на прибыль 3.52 млрд. сом +13%



Налог на основе патента 294.9 млн. сом -24%



Налог на валовой доход от Кумтор 5.23 млрд. сом +74%



НДС 18.9 млрд. сом +24%



Налог с продаж 2.34 млрд. сом -16%



Акцизный налог на товары 2.07 млрд. сом +1%



Налоги на международную торговлю и операции 5.48 млрд. сом +11%



Плата за услуги специализированных организаций 5.55 млрд. сом

Налоги за пользование недрами 754.1 млн. сом -76%



“+%”, “-%” - изменение в процентах расходов по статьям бюджета 2011 года по сравнению с 2010 годом (зеленый цвет - снижение расходов, красный цвет - увеличение расходов)

Расходы Республиканского бюджета 2011 – 90.1 млрд. сом
Дефицит Республиканского бюджета 2011 – 21.26 млрд. сом

«Проект профинансирования бюджета 2011 года»

⁵ Материал Фонда «Сорос-Кыргызстан»

011

Доходы Республиканского бюджета
68.84 млрд. сом +32%

Полученные официальные трансферты
14.52 млрд. сом + 93%



Проценты по депозитам
38.5 млн. сом -36 %

Неналоговые доходы
26.32 млрд. сом +51%

Проценты по выданным бюджетным ссудам и кредитам
373.9 млн. сом -43%

за оказание платных услуг без налога на добавленную стоимость
1.07 млрд. сом -1%

Дивиденды
954.7 млн. сом +582%



Прибыль НБКР
1.3 млрд. сом +422%

Прочие
701.1 млн. сом +19%

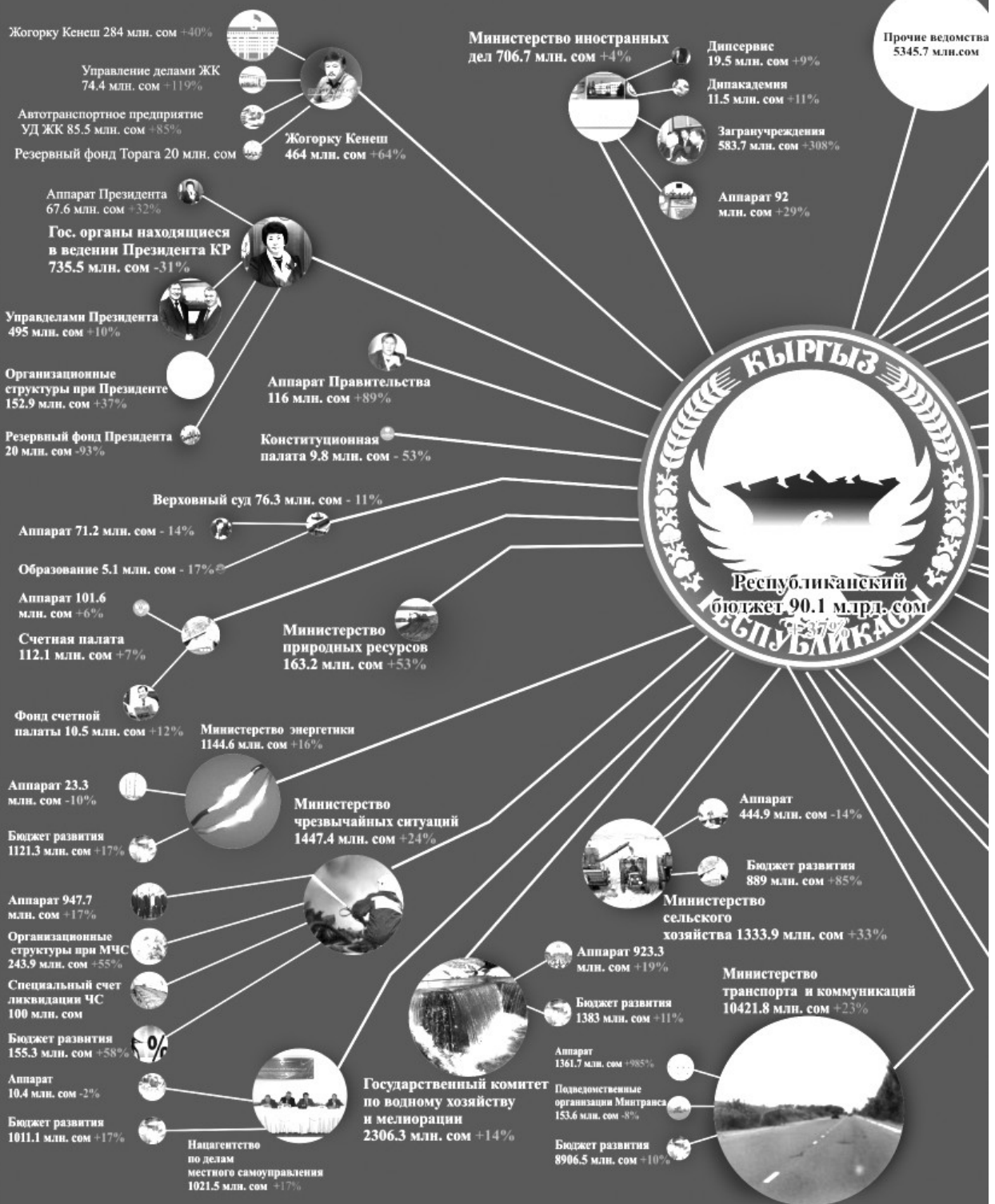
Плата за использование природных ресурсов
2.88 млрд. сом +9%

010 годом

содержан программой «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда «Сорос-Кыргызстан». soros.kg



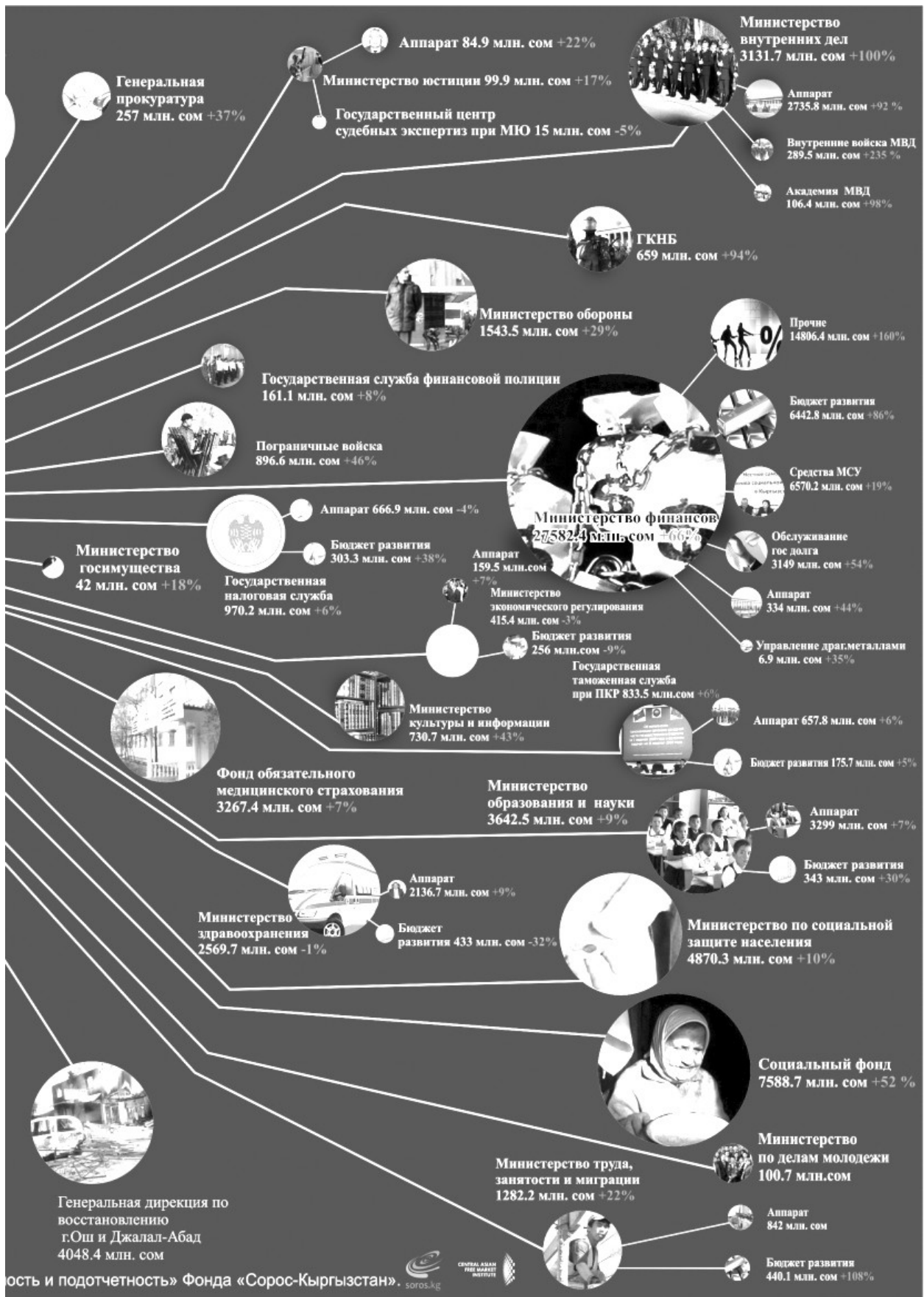
Расходы Республиканского бюджета 2011



Республиканский бюджет - это составная и важнейшая часть государственного бюджета, где отражены доходы и расходы, которые осуществляет Правительство КР. Он служит основным финансовым планом государства, утверждаемым Жогорку Кенешем и имеющим статус республиканского Закона.

"+"%, "-%" - изменение в процентах расходов по статьям бюджета 2011 года по сравнению с 2010 годом (зеленый цвет - снижение расходов, красный цвет - увеличение расходов)

«Проект профинансирован программой «Бюджетная прозрачн»



«Честность и подотчетность» Фонда «Сорос-Кыргызстан».

