



Специальная серия публикаций по вопросам статистики в ответ на COVID-19

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом статистики, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

15 июня 2020 года

Поддержка государственных предприятий государством: варианты действий в странах Африки к югу от Сахары

Джейсон Харрис, Бруно Эмбер, Пауло Медас, Джон Ролье и Ашни Сингх

Во время пандемии и экономического кризиса некоторые государственные предприятия сталкиваются с серьезными финансовыми трудностями. Некоторые из них относятся к базовым отраслям экономики, оказывают услуги первой необходимости и могут нуждаться в поддержке, чтобы избежать краха, в связи с чем возникает вопрос о том, должны ли правительства стран оказывать им временное исключительное финансовое содействие. В настоящей записке рассматриваются руководящие принципы, которые помогают решить, когда странам следует предпринимать интервенции, чтобы помочь этим компаниям, и как можно осуществлять эту поддержку с учетом финансовых ограничений государственного сектора. Крайне важно также, чтобы органы государственного управления укрепляли надзор и управление компаниями, чтобы обеспечить надлежащее расходование государственных средств. Настоящая записка сосредоточена на Африке, но эти принципы применимы и к другим регионам.

I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В СТРАНАХ АФРИКИ К ЮГУ ОТ САХАРЫ

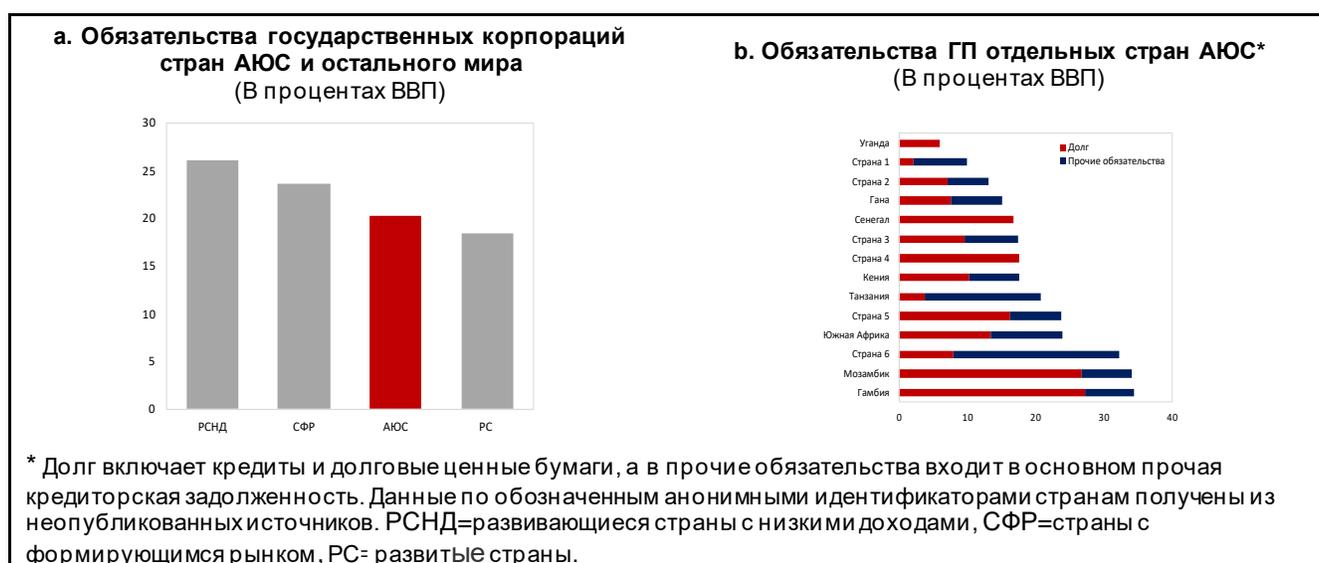
Сектор государственных предприятий (ГП) в странах Африки к югу от Сахары (АЮС) имеет системное значение для государственных финансов и экономики в более широком смысле¹. В целой подгруппе стран АЮС ГП образуют значительную долю балансов государственного

¹ В целях настоящей записки под ГП понимаются организации, которые считаются государственными корпорациями согласно критериям, указанным в [Руководстве по статистике государственных финансов 2014 года](#), в отличие от полугосударственных организаций, которые могут быть учреждены в правовой форме, похожей на ГП, но

сектора (БГС) при стоимости обязательств в среднем 20 процентов ВВП и активов примерно 32 процентов ВВП (рис. 1а и 1б)². В выборке стран, данные по которым имеются, доходы ГП составляют в среднем 7 процентов ВВП, расходы — 8 процентов ВВП, убытки — примерно 1 процент ВВП. В некоторых странах на ГП также приходится значительная доля государственных доходов.

ГП сконцентрированы в социально значимых и стратегических отраслях. В большинстве стран АЮС ГП играют важную роль в предоставлении услуг первой необходимости, таких как электроснабжение (производство, передача и распределение), водоснабжение, телекоммуникации и прочие коммунальные услуги. Банкротство ГП в этих отраслях, вероятно, приведет к возникновению системных проблем для экономики и затронет усилия по сдерживанию распространения COVID-19. Наряду с этим ГП часто играют основную роль в стратегических отраслях. В их число входят добыча и переработка природных ресурсов, эксплуатация стратегических объектов инфраструктуры, таких как аэропорты и порты, транспортные услуги, например, национальные авиакомпании и железные дороги, а также закупки и перепродажа сельскохозяйственных товаров. В некоторых случаях ГП занимают монопольное положение на рынке и часто являются важным источником занятости. ГП также играют значительную роль в осуществлении государственных инвестиций: в 2017 году в странах АЮС на них приходился 31 процент инвестиций в инфраструктурные проекты³.

Рисунок 1. Общий обзор сектора ГП в странах АЮС



Источник: оценки персонала МВФ.

Многие ГП уже находились в трудных финансовых условиях до пандемии. Ряд ГП стран АЮС испытывали финансовые трудности задолго до начала пандемии COVID-19. Многие ГП являются устойчиво нерентабельными и сталкиваются с ограничениями ликвидности, в связи с чем возникает

фактически выполняют функции органов государственного управления. В тех случаях, когда такие полугосударственные предприятия финансируются за счет собственных доходов, вероятно, они также столкнутся с финансовыми трудностями, возникшими в связи с пандемией COVID-19. Эти трудности лучше всего устранять за счет бюджета.

² Средняя величина в 14 странах, данные по которым имеются в [базе данных по БГС, оценках прозрачности в налогово-бюджетной сфере](#) (ОПНС) и докладах о развитии потенциала (РП) МВФ. В данных не учитываются центральные банки и представлены в основном нефинансовые корпорации. В этих странах на ГП приходится в среднем 21 процент обязательств и 34 процента активов государственного сектора.

³ World Bank, PPIAF, 2017, [Who Sponsors Infrastructure Projects? Disentangling Public and Private Contributions](#).

необходимость в оказании им значительной экстренной финансовой помощи в течение продолжительного времени (приложение 1). В некоторых случаях эти финансовые трудности усугубляются тем, что на ГП возложены дорогостоящие задачи в области государственной политики, на которые им не выделяется финансирование. Это приводит к тому, что ГП становятся серьезным источником бюджетных рисков (приложение 1). Проблемы, с которыми сталкивается этот сектор, осложняются пандемией COVID-19, вследствие которой перспективы роста АЮС в 2020 году пересмотрены в сторону понижения на 5,2 процентного пункта по сравнению с прогнозом от октября 2019 года⁴. Вместе с тем не все ГП являются нерентабельными, и некоторые из них все же обладают потенциалом быть рентабельными и вносить положительный вклад в государственные финансы и экономику в более широком смысле. Некоторые ГП могут быть рентабельными даже в неблагоприятных макроэкономических условиях.

II. ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ГП ГОСУДАРСТВОМ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ: СРОКИ И ПРОЦЕДУРЫ

ГП помогают правительствам преодолевать кризисы, в частности, пандемию. Так, государственные коммунальные службы обеспечивают снабжение водой и электроэнергией, в том числе в некоторых случаях по субсидированным ценам (например, в Гане) и за счет допущения отсрочки платежей домашних хозяйств и компаний. Во многих странах государственные банки просят выдавать кредиты семьям, а также микро-, малым и средним компаниям.

Вместе с тем во время кризиса некоторые ГП могут испытывать значительные финансовые трудности, в связи с чем возникает вопрос о сроках и процедурах оказания им государственной поддержки. Правительства могут принять решение предпринять интервенцию для обеспечения ликвидностью или устранения связанных с платежеспособностью проблем стратегических ГП, таких как коммунальные службы, и вместе с ними целых отраслей экономики. Однако испытывающим нехватку кассовых средств, имеющим слабые балансы правительствам стран с низкими доходами тяжело оказывать финансовую поддержку своим ГП. Кроме того, эта поддержка должна быть хорошо спланирована и быть адресно направлена на преодоление нынешнего кризиса, чтобы экстренная финансовая помощь не использовалась с целью покрыть неэффективность и бесхозяйственность.

В настоящем разделе представлены основные компромиссные соображения, которые должны быть рассмотрены правительствами при определении того, когда предпринимать интервенцию и как это делать. Данный анализ сосредоточен на нефинансовых ГП, поскольку в связи с государственными банками возникает иной комплекс проблем.

Руководящие принципы

Странам следует разработать стратегию, устанавливающую приоритетность общих потребностей в бюджетных средствах, в частности, для поддержки ГП. При оказании поддержки ГП правительствам следует учитывать ряд руководящих принципов.

1. Установление приоритетности множества потребностей

Поскольку государственных средств недостаточно для всех нужд, правительствам необходимо рассмотреть вопрос о том, является ли поддержка конкретных ГП наилучшим способом расходования ограниченных бюджетных средств. Это может означать уменьшение объема средств для других

⁴ IMF, 2020, [Regional Economic Outlook – Sub-Saharan Africa](#), апрель.

важнейших сфер, таких как медицинская помощь. Должен проводиться анализ затрат и выгод с учетом множества имеющихся потребностей и ограниченных бюджетных возможностей. В ходе этого анализа следует проверить, насколько оправданно сохранения рассматриваемого ГП. Потенциальные издержки должны охватывать непосредственные затраты бюджетных средств и возможные будущие издержки (например, риск, связанный с гарантиями). Изначально бюджетная поддержка должна предусматривать четкие механизмы ее поэтапного прекращения, и должны устанавливаться лимиты или предельные размеры рисков государства в случае определенных интервенций (например, гарантий по кредитам или гарантий исполнения обязательств).

II. Адресная поддержка наиболее системно значимых ГП

Бюджетную поддержку следует адресно оказывать наиболее стратегически и системно значимым ГП, сталкивающимся с вызванными COVID-19 финансовыми трудностями⁵. Это поможет ограничить бюджетные издержки и добиться наибольшего экономического и социального эффекта. Например, если не оказание поддержки той или иной коммунальной службе может поставить под угрозу предоставление услуг первой необходимости (водоснабжения, электроснабжения), эту коммунальную службу следует поддерживать на первоочередной основе. Это может относиться к другим отраслям в зависимости от условий страны (например, общественного транспорта). Что касается ГП, функционирующих на конкурентных рынках, правительствам следует рассмотреть вопрос о том, могут ли частные компании играть более важную роль в предоставлении товаров и услуг. В таких случаях, особенно если бюджетные средства ограничены, ГП можно поддерживать в меньшей степени (например, сохранить их более ограниченное функционирование) или вообще не поддерживать, предусмотрев альтернативные меры для поддержки их работников.

Одним из основных аспектов при поддержке ГП являются доли государственной собственности. В случаях, когда государству принадлежит менее половины компании, могут быть оправданы определенные ограничения (например, на выплату дивидендов). Кроме того, в отношении частично приватизированных ГП, нуждающихся во вливании капитала с целью предотвратить банкротство, необходимо рассмотреть соответствующее распределение бремени между государством и частными инвесторами⁶.

III. Равные условия для ГП и частных конкурентов

Поддержка не должна использоваться для предоставления преференций (конкурентных преимуществ) ГП там, где товары и услуги могут предоставляться другими частными конкурентами. Предпочтительной является такая же поддержка, которая может быть оказана целой отрасли, за исключением случаев, когда на ГП возложена четкая задача государственной политики, требующая предоставления ему особых условий. Например, отсрочка налоговых платежей, предоставляемая ГП обрабатывающей промышленности, должна быть такой же, как для отрасли в целом.

IV. Крайне важной является прозрачность

Высокий уровень проверки имеет важнейшее значение для обеспечения подотчетности и ограничения морального риска. Это особенно важно в случае крупного комплекса мер поддержки, требующего

⁵ Трудно априори установить полные критерии того, какие это ГП, но к ним относятся компании, закрытие которых может создать риск исчезновения всей экосистемы вследствие взаимосвязанности рассматриваемого ГП с остальной экономикой (например, компании по передаче электроэнергии).

⁶ Так, можно рассмотреть ликвидацию при обеспечении непрерывности деятельности (например, глава 11 кодекса о банкротстве в США), то есть предусмотреть «стрижку» для частных кредиторов и акционеров и начало деятельности заново.

применения различных финансовых инструментов и связанного с исключительно ускоренным процессом принятия решений. Для обеспечения прозрачности этот комплекс мер должен предусматривать ретроспективный анализ поддержки. Может потребоваться создание специальной основы с целью обеспечить финансовый мониторинг и надзор за бюджетными рисками. Это особенно важно, если до кризиса надзор был слабым. Предпочтительным является одобрение всех типов поддержки парламентом при их полном отражении в бюджетных и финансовых отчетах и широко обнародуемой информации.

Типы мер

Директивным органам следует оценивать сильные и слабые стороны различных бюджетных мер, с помощью которых можно оказывать временную исключительную поддержку ГП⁷. Типы мер, применение которых может быть обоснованным, различаются в зависимости от стабильности финансового положения ГП (см. ниже). Кроме того, одни меры можно предпринять более оперативно (облегчение ситуации с ликвидностью), а другие могут требовать больше времени (привлечение частных инвесторов). При этом поддержка не должна использоваться с целью затушевывания прошлых проблем ГП. Важнейшее значение также имеет ограничение бюджетных рисков.

Еще одним ключевым соображением является непосредственное воздействие на бюджет⁸. Правительства многих стран могут иметь ограниченные возможности для предоставления денежных средств и должны рассмотреть другие варианты. При этом для оказания помощи ГП, вследствие пандемии сталкивающимся с временными или серьезными ограничениями ликвидности, можно оперативно задействовать существующие механизмы традиционных типов поддержки (например, субсидии, вливания капитала, гарантии). Поддержка ГП во время кризиса дает возможность ускорить текущие структурные реформы с целью улучшить управление ГП и их показатели или начать проведение новых реформ. Далее рассматриваются некоторые из этих различных вариантов.

Варианты укрепления кассовых потоков ГП, оказывающие непосредственное воздействие на бюджет. Для принятия таких мер органы государственного управления должны быть в состоянии осуществлять заимствования, использовать ликвидные активы или сокращать свои прочие расходы, чтобы финансировать поддержку ГП. Возможно, в будущем можно будет вернуть в бюджет часть этой поддержки.

- *Отсрочки налоговых платежей и взносов/отчислений на социальное обеспечение*, которые помогают уменьшить нагрузку на ликвидность ГП при низком уровне издержек, поскольку государство может возместить налоги позднее, когда ослабнет временный шок, связанный с COVID-19. Однако пока этого не произойдет, государство теряет доходы. Эти типы мер обычно принимаются в отношении целых отраслей экономики, а не ограничиваются ГП.
- *Субсидии*, которые можно предоставлять, чтобы компенсировать увеличение издержек, связанных с задачами в области политики, или в случаях, если компании сталкиваются с более серьезными финансовыми трудностями (риском неплатежеспособности).

⁷ В нескольких статьях ДБВ обобщаются различные типы государственной поддержки, которая в нынешнем кризисе может быть оказана частным компаниям, в том числе некоторые ее типы, актуальные и в случае ГП. См. [Поддержка компаний государственным сектором](#); [Меры политики в области расходов в поддержку компаний и домашних хозяйств](#); [Налоговые вопросы — общий обзор](#); [Поддержка домашних хозяйств и компаний государственными банками](#).

⁸ См. [COVID-19: отражение в налогово-бюджетной статистике мер вмешательства государства](#).

Варианты укрепления баланса ГП. Они особенно полезны в случае ГП с высокой долей заемных средств.

- **Вливания в капитал** могут быть предпочтительнее регулярного предоставления субсидий для преодоления финансовых трудностей, вызванных шоками. Это в особенности относится к смешанной собственности, поскольку вливания в капитал позволяют государству в большей степени участвовать в обеспечении их будущего возврата в форме дивидендов. Однако первоначальные денежные затраты могут быть непомерно высокими для испытывающих нехватку кассовых средств правительств или предполагать осуществление более крупных государственных заимствований, возможно, слишком дорогостоящих.
- **Обмены долга на инструменты участия в капитале** могут быть одним из вариантов, если основной источник финансовых потребностей ГП связан с бременем обслуживания долга. Однако долг и обслуживание долга государства увеличатся. Государство потенциально может обеспечить возврат части издержек посредством будущих дивидендов⁹.

Варианты содействия заимствованию ГП. Они в ограниченной степени влияют или не оказывают непосредственного влияния на бюджет и кассовые средства, но могут повлечь значительные бюджетные риски.

- **Государственные гарантии** по заимствованиям ГП создают наименьшую нагрузку на текущие государственные финансы. Гарантии должны быть временными и ограниченными.
- **Перекредитование ГП.** Это требует осуществления государственных заимствований непосредственно на рынке и перекредитования ГП — органы государственного управления принимают на себя все риски, если ГП не может погасить заём. В некоторых случаях это может означать более низкую стоимость заимствований для компании, чем вариант использования государственных гарантий.
- **Кредиты от государственных банков.** С помощью государственных банков, в случаях, когда их финансовое положение является устойчивым, можно оказывать поддержку ГП, имеющим ограниченный доступ к рынку или не имеющим к нему доступа. Если эти операции приводят к потерям для государственного банка, уменьшаются дивиденды государства или возникает необходимость в рекапитализации банка¹⁰.

Привлечение частных инвесторов. Правительства могут привлекать стратегических инвесторов в ГП. Те могут осуществлять вливание капитала и привносить специальные знания, чтобы помочь укрепить управление компанией, хотя это необходимо делать продуманно во избежание распродаж по сниженным ценам во время спада на рынках.

Стратегия поддержки в зависимости от стабильности финансового положения ГП

Решение относительно сроков и процедур осуществления интервенции зависит от стабильности финансового положения компании. Если поддержка считается необходимой и согласуется с руководящими принципами, правительства должны:

- Оценить способность компании преодолеть шок без государственной поддержки.

⁹ Если государство принимает на себя долг ГП по отношению к третьей стороне, ему следует стремиться дисконтировать кредит по чистой приведенной стоимости, поскольку требование третьей стороны становится требованием к государству, а не к ГП, вероятно, являющемуся менее кредитоспособным.

¹⁰ Кредиты должны разрабатываться с соблюдением надлежащих мер предосторожности и быть прозрачными с целью обеспечить подотчетность и сдерживать бюджетные издержки. См. записку [Поддержка домашних хозяйств и компаний государственными банками](#).

- Осуществлять мониторинг финансовых показателей компании, которые помогут определить объем и сроки поддержки. В случаях, когда поддержка считается необходимой, органы государственного управления должны внимательно наблюдать за динамикой финансового положения, в частности, показателей ликвидности с высокой частотностью¹¹. Лучше действовать на раннем этапе, до того как компания накопит просроченную задолженность (по заработной плате, перед поставщиками).
- В случаях, когда компания несет убытки еще до кризиса, понять их определяющие факторы (например, издержки, связанные с квазифискальными операциями, неэффективность, злоупотребления) и принять необходимые меры по ограничению потенциальных рисков.

Некоторые примеры:

До кризиса ГП было рентабельным и, как предполагается, останется таковым, когда ослабнет кризис. Во время кризиса этим предприятиям может потребоваться временная поддержка. В таких случаях государству следует оказывать поддержку ГП, чтобы обеспечить дальнейшее предоставление услуг компании и сохранить ее стоимость — если поддержка согласуется с руководящими принципами. Однако до рассмотрения бюджетной поддержки компании должно быть предложено исчерпать другие способы преодоления потрясений (например, компания Ethiopian Airlines использует свое прочное финансовое положение во избежание необходимости государственной поддержки). Так, некоторые компании сохраняют способность заимствования. Другие могут быть в состоянии продать второстепенные активы или отложить инвестиции. Наряду с этим могут быть временно сокращены или перенесены выплаты дивидендов и роялти¹². Когда эти возможности будут исчерпаны, государственную поддержку можно оказывать в основном посредством отсрочки налоговых платежей и предоставления государственных гарантий (непосредственное воздействие которых на бюджет является ограниченным). Однако в отраслях, наиболее пострадавших от пандемии, может потребоваться более крупная поддержка.

ГП имеет низкий уровень долга, но зависит от регулярных трансфертов из бюджета для покрытия издержек, связанных с задачами в области политики. Может потребоваться поддержка в части квазифискальных операций, таких как применение субсидированных цен или цен ниже себестоимости, или избыточной рабочей силы. Это может потребовать применения традиционных форм поддержки, таких как увеличение субсидий, направляемых на исполнение общественных обязательств, и вливания капитала. В некоторых случаях, если кассовые средства ограничены, государство также может рассмотреть предоставление гарантий по кредитам ГП и прочие формы поддержки.

Поддержка должна сопровождаться принятием мер по ограничению издержек. Одна из проблем заключается в том, что опасения относительно морального риска могут быть в определенной степени обоснованными в случаях, когда трудно разграничить влияние кризиса и прочие определяющие факторы потерь. Например, финансовые трудности ГП могут быть обусловлены увеличением издержек, связанных с квазифискальными операциями, но, возможно, объясняются неэффективностью и нерациональным управлением. Поддержка как таковая, возможно, должна предусматривать стратегию повышения эффективности и ограничения издержек (заработной платы). Правительства также могут

¹¹ Это требует усилий по сбору данных с более высокой частотностью. Например, становится ли чрезмерной кредиторская задолженность в сопоставлении с историческими тенденциями и расходами? Имеет ли место в последние недели быстрое сокращение доступных кассовых средств на банковских счетах ГП? (периодичность — еженедельно); Имеет ли место в последние недели накопление просроченной задолженности перед подрядчиками ГП или задержки платежей им? (периодичность — раз в две недели); Переоценка основных фондов (периодичность — ежемесячно).

¹² Например, нефтяные компании при условии эффективного управления ими обычно могут самостоятельно выдержать значительные потрясения.

рассмотреть вопрос об изменении задач политики, например, таким образом, чтобы компания могла повысить цены до уровня, более близкого к издержкам (это можно делать постепенно), с целью сдерживать бюджетные издержки и риски.

ГП с систематическими крупными убытками, слабыми балансами. Это случаи, вероятно, требующие наибольших издержек бюджета и способные сохраняться в течение продолжительного времени после кризиса. Важное значение имеет классификация:

- Компании, которые не являются жизнеспособными и на которые не возложены важнейшие задачи в области политики, должны быть проданы или закрыты. Правительства, возможно, должны оказать временную поддержку их работникам. Например, в меньшей степени оправдано существование государственных компаний в отраслях, где присутствует частная конкуренция, обеспечивающая предоставление товаров и услуг по конкурентным ценам (например, в обрабатывающей промышленности, розничной торговле)¹³.
- В случае стратегических или системно значимых компаний, отвечающих руководящим принципам, поддержка должна сопровождаться реализацией существенного пакета реформ. Также может потребоваться разработка стратегии решения проблем, связанных с квазифискальными операциями. Проведение таких реформ, вероятно, займет время. Например, Иордания реформировала электроэнергетическую компанию, NEPCO, что помогло существенно сократить операционные убытки, которые ложились тяжелым бременем на бюджет (см. приложение 3). Для этого может потребоваться поддержка от доноров, как в случае Национальной компании водоснабжения и электроснабжения Гамбии (NAWEC) (приложение 3). Для ограничения издержек и привнесения специальных знаний также можно рассмотреть привлечение частных партнеров¹⁴.

III. УКРЕПЛЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ И НАДЗОРА

Аспекты управления в связи с комплексом мер поддержки

При определении того, оказывать ли поддержку ГП, как и в какой степени их поддерживать, должны учитываться различные важнейшие факторы управления. Одобрение и исполнение мер поддержки также должны быть полностью прозрачными.

- **На самом раннем этапе должна быть обеспечена полная прозрачность относительно всей поддержки и предъявляемых условий.** Любая поддержка ГП должна быть одобрена парламентом и отражена в бюджетной документации (в частности, забалансовые операции, использование внебюджетных фондов и условные обязательства). В случаях, когда предусматривается поддержка от государственных банков, издержки и риски следует обнародовать (см. статью о государственных банках). Издержки и риски, связанные со всеми операциями, должны регулярно раскрываться.
- **Помимо этого, также следует проводить более значимые и долговременные реформы.** Поддержка, оказываемая в среднесрочной перспективе, должна сопровождаться неуклонным проведением средне- и более долгосрочных реформ, которые помогут решить проблемы, связанные с

¹³ Так, если национальная авиакомпания является большим бременем для бюджета и существуют частные альтернативы, правительству следует оценить, стоит ли сохранять эту компанию. Например, недавно Южная Африка объявила, что не будет оказывать дополнительную поддержку South African Airways. Правительство исследует различные варианты, и, если это необходимо, авиакомпания закроется.

¹⁴ Например, в 2011–2012 годах правительство Сейшельских Островов в рамках реструктуризации национальной авиакомпании, которая включала вливание капитала и принятие на себя государством обязательств авиакомпании и связанных с реструктуризацией издержек (примерно 4,5 процента ВВП), продало 40-процентную долю этой авиакомпании компании Etihad.

финансовой жизнеспособностью ГП, в частности, если это необходимо, отходу от некоторых видов деятельности в соответствующих случаях. ГП также часто используются как структуры для производства квазифискальных операций. Там, где такие операции во многом объясняют недостаточно высокие показатели ГП, следует рассмотреть перенос квазифискальных операций ГП в государственный бюджет.

Более широкие усилия в области надзора и управления

Ввиду распространенных недостатков в управлении как отдельных ГП, так и сектора ГП в целом, важное значение имеет усиление контроля и прозрачности.

- **Эффективный надзор за сектором ГП и действенная функция собственности.** В органах государственного управления должна существовать действенная функция прав собственности в отношении ГП наряду с эффективными механизмами надзора при четком разграничении ролей министерства финансов, профильных министерств и органа надзора за ГП там, где таковой существует, например, бюро или комиссии по вопросам ГП. Всем странам рекомендуется публиковать полный годовой отчет о секторе ГП в целом (как, например, в Анголе, Гане, Либерии). В случаях, когда поддержка предоставляется ГП для преодоления кризиса, получающие поддержку ГП в краткосрочной перспективе должны подлежать расширенному мониторингу и надзору.
- **Финансовая прозрачность и подотчетность ГП.** В ограниченные сроки после завершения финансового года отдельные ГП должны составлять и публиковать проверенные аудиторами финансовые отчеты. Кроме того, должны производиться периодические обзоры балансов ГП и переоценка их основных фондов. Следует избегать оказания финансовой поддержки ГП при аудиторских заключениях с оговорками. ГП — получателей поддержки следует обязать в качестве одного из предварительных условий получения такой поддержки публиковать свои последние проверенные аудиторами финансовые отчеты.
- **Корпоративное управление.** Потребность в государственной поддержке дает возможность укрепить корпоративное управление с целью обеспечить надлежащее расходование государственных средств. Должны быть внедрены минимальные стандарты корпоративного управления, с тем чтобы обязанности советов директоров были четкими, существовали механизмы измерения, мониторинга и оценки показателей ГП и советы директоров отвечали за показатели, в частности, на основе использования контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, и/или соглашений о предоставлении услуг.
- **Совершенствование управления бюджетными рисками.** Всем странам АЮС рекомендуется постепенно совершенствовать свое указание бюджетных рисков, управление ими и их раскрытие (приложение 2).
- **Обновление правовых основ.** Во многих странах ГП функционируют согласно устаревшей или недейственной правовой основе. Этому сектору необходима современная правовая основа для регулирования его функционирования, в частности, с четким определением того, что составляет ГП, поскольку во многих странах либо не существует полного реестра их ГП, либо отсутствует четкое понимание того, являются ли определенные субъекты ГП или единицами органов государственного управления.

IV. ДИАГНОСТИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ И РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА

В распоряжении МВФ имеется множество инструментов, которые могут помочь странам улучшить состояние финансов своего сектора ГП:

- Составление БГС для оценки размера сектора ГП и оказываемого им воздействия на общие финансы государственного сектора.
- Проведение либо полной Оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере (ОПНС) с целью оценить практику в отношении прозрачности, указать пробелы и составить план действий по их устранению, либо Оценки бюджетных рисков.
- Проверка стабильности ГП для оценки прочности финансового положения отдельных ГП и сектора в целом.
- Оценка гарантий с целью оценить степень бюджетного риска.
- Применение стресс-теста ГП для определения воздействия различных макроэкономических допущений и сценариев.

МВФ также предлагает развитие потенциала (РП), чтобы помочь странам повысить качество мониторинга, регулирования и снижения рисков в части сектора ГП. Это РП может полезно при:

- обновлении правовой основы в отношении ГП;
- укреплении механизмов надзора за ГП и потенциала министерств финансов в области управления бюджетными рисками;
- составлении бюджетной документации (например, отчетов о бюджетных рисках, специальной бюджетной документации по ГП);
- совершенствовании составления и исполнения бюджета с целью (i) лучше отражать финансовые отношения ГП с бюджетом центрального правительства и (ii) внедрить стандартные бюджетные и учетные процедуры и инструменты;
- обеспечении достаточных регулирования и отчетности на основе модернизированных бюджетной классификации и плана счетов, систем финансовой информации и периодических бюджетных отчетов, соответствующих международным стандартам;
- улучшении возможностей для проведения анализа расходов с целью помочь в пересмотре приоритетности расходов и их рационализации.

ЛИТЕРАТУРА

Международный Валютный Фонд. 2014. [Руководство по статистике государственных финансов](#). Вашингтон, округ Колумбия.

International Monetary Fund. 2016. [How to Improve Oversight of Public Corporations](#). Washington, DC.

World Bank and PPIAF. 2017. [Who Sponsors Infrastructure Projects? Disentangling Public and Private Contributions](#). Washington, DC.

Еще до кризиса COVID-19 этот сектор испытывал финансовые трудности. Многие ГП находились в слабом финансовом положении до нынешней пандемии. Эти организации были убыточными, имели большие задолженности, являлись в значительной степени неликвидными, имели неоплаченные счета на крупные суммы и, чтобы выжить, весьма нуждались в государственных трансфертах. В Южной Африке задолженность одной компании (электроэнергетической компании ESKOM) составляет примерно 10 процентов ВВП, в том числе 80 процентов, гарантированные государством, и с 2008–2009 годов связанные с этой компанией прямые издержки бюджета превышают 9 процентов ВВП. В Зимбабве многие ГП на протяжении ряда лет являются убыточными, с 2011 по 2014 годы их накопленные убытки составляли примерно 2,8 процента ВВП. Это привело к осуществлению государственных трансфертов этому сектору на общую сумму 7,8 процента ВВП. В некоторых странах ГП извлекали выгоды из государственных гарантий, которые в настоящее время создают бюджетные риски для государства.

Финансы ГП АЮС обычно тесно взаимосвязаны между собой, с государственными банками и органами государственного управления, при этом существуют крупные перекрестные авуары в форме активов и обязательств, особенно просроченной задолженности. Имеется множество примеров неоплаты счетов между ГП и органами государственного управления, что приводит к возникновению балансовых проблем в экономике. Там, где эти перекрестные авуары существуют, проблемы с финансами или ликвидностью в одном сегменте государственного сектора могут вызвать каскадные эффекты в остальном государственном секторе, как показывают проведенные МВФ в некоторых странах стресс-тесты. В Гамбии перекрестные авуары, обязательства по которым не были выполнены, привели к неспособности компании NAWEC обслуживать свой долг перед банковским сектором и возникновению требования по сопутствующей государственной гарантии.

На финансовом положении и показателях некоторых ГП сказывается то, в какой степени они производят квазифискальные операции. Некоторые ГП являются компаниями — кондуитами по производству квазифискальных операций, например, электроэнергетические компании, тарифы которых не отражают себестоимости производства, или авиакомпании, в социальных целях работающие на нерентабельных маршрутах. Такая деятельность этим ГП обычно не компенсируется, что имеет соответствующие последствия для их финансовых показателей. При сохранении такой ситуации без принятия мер это приводит к тому, что ГП становятся зависимыми от регулярных трансфертов из бюджета для покрытия своих убытков, или накоплению просроченных расходов ГП с возникновением вторичных эффектов в более широкой экономике. На Мадагаскаре в 2014 году имевшая высокий уровень задолженности компания JIRAMA (коммунальные услуги электроснабжения и водоснабжения) получила от государства субсидии в размере примерно 1,1 процента ВВП. В крайних случаях ГП должно быть закрыто или приватизировано. Иллюстрацией является национальная авиакомпания Кабо-Верде TACV, которая в конечном итоге была приватизирована. Еще одним примером служит авиакомпания SAA, но она по-прежнему находится в государственной собственности.

Некоторые ГП все же обладают потенциалом быть рентабельными и вносить положительный вклад в экономику в целом. И хотя работа Фонда по этому вопросу неизбежно сосредоточена на ситуациях, при которых сектор ГП сталкивается с проблемами, существуют примеры эффективно управляемых ГП, которые являются рентабельными и могут создавать добавленную стоимость в экономике. На Сейшельских Островах большинство ГП представляет собой связанные с низкими рисками надежные компании, чистые трансферты которых в бюджет в 2018 году составляли примерно 0,5 процента ВВП. Поэтому ДБВ рекомендует странам, стремящимся реформировать свой сектор ГП, проводить обзор положения каждого ГП с целью указать ГП, которые являются весьма политически и стратегически значимыми, а также надежными с коммерческой точки зрения. Те ГП, которые

удовлетворяют этим критериям, можно сохранить и внимательно наблюдать за ними с целью добиться их положительного вклада в экономику, а другие ГП следует реформировать, чтобы остановить затраты государственных финансов¹⁵.

¹⁵ IMF, 2016, [How to Improve Oversight of Public Corporations](#).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С ГП: УРОКИ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ ИЗ ОЦЕНОК ПРОЗРАЧНОСТИ В НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Как показывают ОПНС в отношении шести стран АЮС, прозрачность бюджетных рисков, связанных с ГП, находится на сравнительно базовом уровне. ДБВ проведены ОПНС шести стран АЮС, четыре из этих оценок опубликованы¹⁶. Большинство этих стран раскрывает информацию о трансфертах ГП в годовой бюджетной документации (например, в Кении в приложении о полугосударственных предприятиях) и годовых финансовых отчетах. Однако в этих документах имеются пропуски (например, в Сенегале портфель ГП является неполным или в Мозамбике отсутствует информация о косвенных трансфертах), или они неоднородны и представляются с задержками вследствие трудностей с консолидацией данных (например, в Уганде финансовые отчеты, представляемые руководителю Генерального учетного управления). Кроме того, анализ индикаторов долга и финансовых показателей ГП носит скудный характер или не проводится.

Отсутствие полной подробной отчетности и мониторинга вызывает обеспокоенность, поскольку финансовые показатели многих ГП создают значительные бюджетные риски для государственного сектора. Слабые финансовые показатели ГП влекут за собой возникновение требований к бюджету, связанных с субсидиями, вливаниями капитала и перекредитованием. В Кении государственные корпорации извлекают выгоды из государственной поддержки в форме перекредитования кредитов и гарантированных кредитов (эквивалентных 4,6 процента ВВП). Ряд этих кредитов не погашен или просрочен.

Таблица 1. Сводная оценка ОПНС АЮС в аспекте ГП

Страны	Оценка практики	Значение бюджетного риска
Кения	Базовая: Консолидированные финансовые отчеты составляются в случае государственных корпораций (ГК) и полуавтономных государственных единиц (ПАГЕ). В приложении к бюджету представляются потоки бюджетных средств между органами государственного управления и ГК.	Высокий: Финансовый риск сконцентрирован в десяти государственных корпорациях, доля которых составляет 95 процентов всех убыточных организаций и 84 процента организаций с отрицательным капиталом.
Мозамбик	Базовая: Все прямые трансферты между органами государственного управления и государственными корпорациями раскрываются по крайней мере на ежегодной основе.	Средний: Бюджетные риски, связанные с финансовыми показателями государственных корпораций, не оцениваются.
Сенегал	Базовая: Основные трансферты между сектором органов государственного управления и государственными предприятиями раскрываются на ежегодной основе, но государственная политика в отношении долевого участия не публикуется.	Высокий: Государственные предприятия составляют важную часть экономики и создают существенные бюджетные риски, которые, возможно, уже материализовались.
Уганда	Базовая: Трансферты, осуществляемые государственным корпорациям, раскрываются, но отчетность о финансовых показателях сектора отсутствует.	Средний: Государственные корпорации в основном являются рентабельными, но Банку Уганды требуется рекапитализация.

Источник: опубликованные ОПНС.

В ОПНС также подчеркивается отсутствие отчетности и мониторинга ГП, невзирая на связанные с ГП финансовые издержки и бюджетные риски. Укрепление этих слабых сторон позволит быть лучше подготовленными к преодолению шоков для ГП, как во время пандемии, и уменьшить потенциальные издержки для бюджета. Так, в ОПНС обозначено следующее:

- ГП обычно находятся за пределами сферы охвата бюджетных отчетов и статистики (компонент I ОПНС: Охват институциональных единиц), а бюджетная документация и сведения о ГП, как правило, являются неполными (компонент II: Единство бюджета). Отчеты об исполнении бюджета, равно как и годовые консолидированные финансовые отчеты сосредоточены в основном на органах центрального правительства, даже если ГП, возможно, являются значительными. Так, финансовыми отчетами Уганды охватываются органы центрального правительства и местные органы управления,

¹⁶ ОПНС Руанды (2019) и Танзании (2015) еще не опубликованы, равно как и обновленная ОПНС Мозамбика (2020). В число опубликованных ОПНС входят ОПНС Кении (2014 и 2019), Мозамбика (2014), Сенегала (2018) и Уганды (2017).

хотя доля государственных корпораций составляет примерно 32 процента активов и обязательств государственного сектора.

- Расширение охвата балансов органов центрального правительства стран за счет включения государственного сектора позволяет отразить истинные масштабы обязательств (компонент I: Охват запасов). Включение обязательств ГП дает более широкую, чем обычно отражается в учете, картину обязательств государственного сектора. В Кении доля обязательств государственного сектора, согласно оценкам ОПНС 2014 года, составляла 93 процента ВВП — более чем вдвое выше отраженного в учете уровня государственного долга. Это включало обязательства некоммерческих полугосударственных предприятий (4,2 процента ВВП) и коммерческих ГП (21,6 процента ВВП).
- Сведения о предоставленных ГП государственных гарантиях, явных и неявных, и их мониторинг носят ограниченный характер (компонент III: Гарантии). Запасы предоставленных ГП явных гарантий часто не отражаются в учете или отражаются не полностью, даже несмотря на то, что с ними связаны значительные бюджетные риски (например, в Кении доля гарантированных семи ГП международных кредитов составляла 0,9 процента ВВП).

Предоставление экстренной помощи системно значимой компании коммунального обслуживания: NAWEC в Гамбии

Компания NAWEC в Гамбии представляет собой монопольную коммунальную службу электроснабжения и водоснабжения и является полностью государственной. Эта компания имеет давнюю историю накопления убытков и увеличения задолженностей. Задолженности включали займы от банков, которые требовалось реструктуризировать в гарантированную государством облигацию, обязательства по которой NAWEC впоследствии не выполнила, что привело к возникновению требования по гарантии.

В марте 2018 года Министерство финансов и экономики (МФЭ) подписало с компанией NAWEC меморандум о договоренности (МД), нацеленный на реструктуризацию долга компании и повышение ее будущей надежности. Согласно этому МД, долгосрочный долг NAWEC в размере 7,2 млрд даласи (154 млн долларов США) был передан правительству или конвертирован в капитал. Вместе с тем МФЭ взяло на себя ответственность за погашение задолженностей NAWEC, накопленных в рамках механизма краткосрочного кредитования, который помогал финансировать импорт топлива для производства электроэнергии. Доля совокупных обязательств, принятых или капитализированных правительством Гамбии, составляла 78 процентов общего долга NAWEC, или 9,3 процента ВВП в 2018 году.

Экстренная финансовая помощь, оказанная в марте 2018 года	2018 год	
	Миллионов даласи	Миллионов долларов США
Кредит, принятый МФЭ	2 911,4	62,3
в том числе связанный с Фондом социального обеспечения	816,7	17,5
Облигации, принятые МФЭ	1 686,4	36,1
Капитализированные государственные кредиты	2 645,9	56,6
Краткосрочный коммерческий долг	253,0	5,4
Всего	7 496,8	160,4
Процентная доля совокупного долга NAWEC	78	
Процентов ВВП	9,3	

При поддержке Всемирного банка были согласованы следующие предварительные меры по реструктуризации NAWEC, а также улучшению управления и финансовых показателей компании:

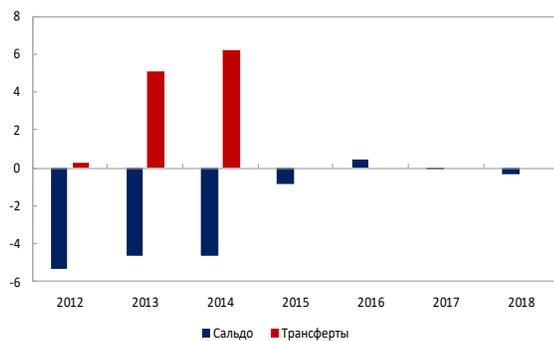
- Одобрение МФЭ имеющего конкретные сроки плана финансирования для погашения перекрестной пророченной задолженности между государственным сектором и NAWEC по состоянию на июнь 2019 года.
- Централизация платежей компании NAWEC по счетам за электроэнергию важнейших общественных объектов (больниц, военных объектов, уличного освещения) и своевременная оплата этих счетов.
- Начало процесса перехода не относимых к сфере первой необходимости клиентов государственного сектора на приборы учета с предоплатой.
- Реструктуризация примерно 75 процентов долга NAWEC согласно МД от марта 2018 года.
- Опубликование новой методологии установления тарифов, в том числе механизма компенсации компании NAWEC недостатка между тарифом и требуемыми доходами, начиная с 2019 года.
- Одобрение советом директоров NAWEC Плана стратегического развития компании на 2019–2025 годы.
- Подписание МФЭ полноценного контракта с NAWEC, предусматривающего достижение определенных результатов, на 2020 год, создающего стимулы к выполнению основных индикаторов деятельности и финансовых показателей на основе бизнес-плана.
- Одобрение нового устава совета директоров NAWEC с целью повысить независимость директоров.
- Назначение новых директоров NAWEC согласно новой схеме организационной структуры.

Реформирование электроэнергетической компании Иордании

Реформа государственной электроэнергетической компании Иордании, NEPCO, служит иллюстрацией того, как органы государственного управления могут значительно облегчить бремя, которое несет бюджет. В 2014 году субсидии NEPCO приближались к 6 процентам ВВП — это крупная доля, особенно в сопоставлении с долей общих расходов на здравоохранение, которые в том же году составляли 7,5 процента ВВП (ВОЗ). Убытки компании также создавали значительную нагрузку на органы государственного управления в период, когда государственный долг уже был высоким. Реформа NEPCO представляла собой широкую стратегию, в частности: (i) постепенные корректировки тарифов с 2012 года; (ii) монтаж установки сжиженного природного газа с целью перехода с топлива на газ в качестве основного источника энергии; (iii) поддержка уязвимых домашних хозяйств увеличивающимися денежными трансфертами. В результате начиная с 2015 года отменены государственные трансферты NEPCO, и с 2016 года NEPCO объявляет о небольших положительных и отрицательных чистых операционных сальдо (рис. 2).

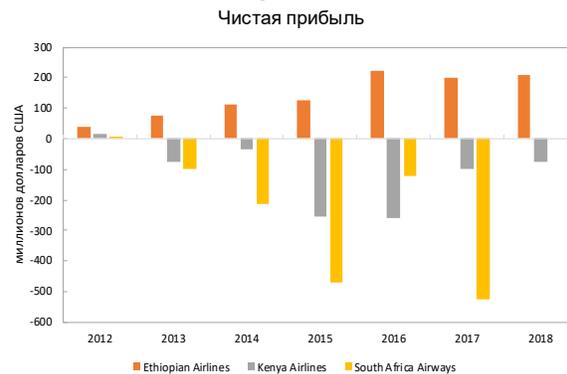
Невзирая на значительные улучшения, важно и впредь прилагать усилия по консолидации достигнутого и решению сохраняющихся проблем. Так, одним из вопросов является перекрестное субсидирование неадресных субсидий на электроэнергию домашним хозяйствам за счет высоких тарифов для предприятий. Предприятия, в свою очередь, сокращают свое потребление из энергосистемы и инвестируют в автономные генерирующие мощности. Еще одной проблемой будет покрытие издержек, связанных с соглашением о покупке производимой из горючего сланца электроэнергии, стоимость которого, согласно оценкам, составит 0,7 процента ВВП ежегодно.

Рисунок 2. Показатели NEPCO
(В процентах ВВП)



Источник: доклады персонала МВФ и официальные органы.

Рисунок 3. Показатели национальных
авиакомпаний Африки являются
весьма различными



Примечание. За финансовые годы, различающиеся в зависимости от страны.

Опыт национальных авиакомпаний Африки

В нескольких странах этого континента существуют государственные авиакомпании, но лишь немногие из них являются успешными. Как флагманские перевозчики, они часто рассматриваются как признак престижа и инструмент маркетинга страны. Примером успеха служит Ethiopian Airlines. Ее успеху способствуют в том числе следующие факторы:

- Надлежащая бизнес-модель. Авиакомпания извлекает выгоды из географического положения, создала надлежащую сеть; держит под контролем издержки, связанные с техническим обслуживанием; безопасность является одной из ее первоочередных задач.

- Наряду с этим внимание компании сосредоточено на постоянном совершенствовании своих внутренних процессов, удовлетворенности клиентов обслуживанием и качестве своего человеческого капитала. Она способна успешно сдерживать издержки, связанные с рабочей силой, и непрерывно стремится добиться экономии средств в прочих областях.
- Она способна сохранять долю заемных средств на уровне ниже, чем многие другие авиакомпании, что дает ей финансовую возможность гибко абсорбировать шоки.

С другой стороны, многие другие авиакомпании Африки, а также мира находятся в трудном финансовом положении, поэтому правительства часто вынуждены отвлекать капитал от других важных приоритетов в области развития с целью рекапитализации авиакомпании. В число примеров входят Kenyan Airlines и SAA. Кроме того, многие африканские авиакомпании работают на маршрутах, которые являются нерентабельными. И хотя содействие коммуникациям может обеспечить положительный внешний эффект за счет создания возможностей для торговли и туризма, это не интернализуется авиакомпанией, и ее финансовое положение ухудшается. Неоднократные убытки сокращают позицию по инструментам участия в капитале авиакомпании, ослабляют ее способность выдерживать риски и в конечном итоге могут привести к тому, что авиакомпания станет неплатежеспособной и государство должно будет ее рекапитализировать. Так, с 2011 года SAA является нерентабельной и нуждается в экстренной финансовой помощи государства. Последние три года эта экстренная помощь составляет 20 млрд рэндов (чуть менее 1,1 млрд долларов США).

Air Seychelles служит еще одним примером государственной авиакомпании, которая, невзирая на государственную поддержку, по-прежнему испытывает трудности. После проведенной в 2011–2012 годах реструктуризации в течении нескольких лет Air Seychelles была рентабельной. Однако в 2017–2018 годах рентабельность сменилась значительными убытками. Впоследствии Air Seychelles начала комплексную реструктуризацию своей деятельности при финансовой поддержке своих акционеров, в частности, сокращать штаты и закрывать убыточные международные маршруты. Шестьюдесятью процентами компании владеет правительство Сейшельских Островов, собственником остальной ее части является авиакомпания Etihad. Etihad списала долг Air Seychelles, составлявший 2,3 процента ВВП, и приняла решение конвертировать в привилегированные акции ее текущие обязательства в размере 2 процентов ВВП. Содействие государства состоит в предоставлении гарантий, эквивалентных 2,4 процента ВВП, в 2019–2024 годах и грантов в размере 0,4 процента ВВП в 2019 году.

Рисунок 4. Динамика потенциала авиакомпаний (пассажиропоток, в тысячах человек)

