



Содействие России в переходе к рыночной экономике: беспрецедентная задача

Джианни Занини



© 2003 Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433

Все права защищены.

Опубликовано в Соединенных Штатах Америки.

Впервые печатается в декабре 2002 г.

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка. Содержащиеся в нем выводы, трактовки и заключения могут не отражать мнения Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на картах, включенных в настоящее издание, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории либо поддержки или признания таких границ.

Права и разрешения

Перепечатка материалов настоящей публикации запрещается. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, будь то электронными, механическими, фотокопировальными, магнитными или иными, без предварительного разрешения Всемирного банка. Всемирный банк поощряет распространение результатов своей работы и как правило предоставляет такие разрешения без промедления.

Для получения разрешения на фотокопирование или перепечатку настоящего документа просим направлять запросы, содержащие всю необходимую информацию, по адресу: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, тел. 978-750-8400, факс: 978-750-4470, www.copyright.com. Все остальные запросы в отношении прав, лицензий и разрешений следует направлять в Издательский отдел по адресу: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, D.C., 20433, USA, факс 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

Фотография на обложке: Питер Турнли/ CORBIS. Трое шахтеров на угольной шахте «Большевик» в Сибири.

ISBN: 0-8213-5412-4

e-ISBN: 0-8213-5413-2



Напечатано на бумаге из вторичного сырья.



Содержание

vii	Благодарственное слово
xi	Резюме
xix	Аббревиатуры и акронимы
I	1. Переход России от плановой экономики к рыночной
1	Грандиозная задача
2	Результаты институционального, экономического и социального развития
5	Достижения последнего времени
7	2. Этапы оказания помощи Группой организаций Всемирного банка
7	Цели Банка
8	Ранние этапы
10	Этап возобновления кредитования
11	Этап кризиса и восстановления
15	3. Услуги и продукты Банка
15	Аналитические и консультационные услуги
17	Тенденции в области кредитования
19	Оценка эффективности завершенных проектов
20	Содействие со стороны МФК и МИГА
22	Управление портфелем проектов
24	Отделы реализации проектов
24	Эффективность затрат
25	Децентрализация операционной деятельности Банка
27	4. Эффективность с точки зрения содействия развитию
27	Развитие частного сектора
30	Развитие финансового сектора
31	Управление государственным сектором и финансовая отчетность
33	Социальная защита
35	Энергетический сектор
37	Общая оценка содействия со стороны Банка

39 5. Факторы, способствовавшие повышению эффективности помощи Банка

47 6. Уроки и рекомендации

- 47 Основные задачи развития
- 47 Какие извлечены уроки
- 48 Рекомендации

Приложения

- 53 1. Тематический обзор проблем, связанных с переходом России к рыночной экономике
- 67 2. Хронологический обзор проблем перехода России к рыночной экономике
- 69 3. Оценка эффективности помощи Банка в транспортном секторе
- 71 4. Оценка эффективности помощи Банка в сельскохозяйственном секторе
- 73 5. Цели и результаты ССС 1997 и 1999 годов
- 75 6. Результаты деятельности Банка в области развития секторов
- 79 7. Рассмотрение альтернативных вариантов
- 81 8. Оценка руководством Банка результатов деятельности
- 85 9. Россия: Обзор результатов деятельности МФК в Российской Федерации
- 93 10. Замечания независимых консультантов и иных лиц
- 101 11. Замечания правительства Российской Федерации
- 111 12. Деятельность МИГА в России
- 113 13. Деятельность Института Всемирного банка в России
- 115 14. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по проектам, финансируемым Всемирным банком
- 117 15. Выводы по результатам внешних оценок
- 119 16. Пояснение к методике ДООД по определению оценочного рейтинга страны
- 123 17. Перечень подготовительных документов, подготовленных для ОРД по России
- 125 18. Отчет Комитета по вопросам эффективности развития (КЭР)
- 129 19. Таблицы

159 Примечания

167 Библиография

Графические иллюстрации в тексте доклада

- 9 2.1. Валовой объем зарезервированных и использованных кредитных ресурсов и чистых трансфертов Всемирного банка
- 18 3.1. Отраслевая структура новых займов

Таблицы в тексте доклада

- 3 1.1. Выборочные макроэкономические показатели (за 1990–2001 гг.)
- 12 2.1. Объемы зарезервированных кредитных средств Всемирного банка
- 19 3.1. Рейтинг проектов Банка по данным оценок ДООД

Вставки в тексте доклада

- 17 3.1. Эффективные аналитические и консультационные услуги
- 21 3.2. Сильные и слабые стороны программы МФК для России
- 22 3.3. Реструктуризация угольной отрасли – проект, осуществляемый при поддержке Банка с использованием передового опыта

- 23 3.4. Мнения отдельных государственных должностных лиц относительно управления портфелем
- 29 4.1. Приватизация отрасли грузовых автоперевозок: результат успешной работы Группы организаций Всемирного банка (1993–1994 финансовый год)
- 30 4.2. Содействие укреплению сравнительных преимуществ России в области космических технологий
- 34 4.3. Деятельность Банка в поддержку обеспечения гендерного равенства
- 43 5.1. Мнения сторонних наблюдателей относительно эффективности работы Банка

Таблицы в Приложениях

- 58 А.1 Выборочные финансовые показатели (1992–2001)
- 86 А.2 Краткий обзор стратегических приоритетов и результатов деятельности МФК
- 130 А.3 Краткая информация о Российской Федерации
- 132 А.4 Международные цели развития
- 133 А.5 Сводный рейтинг ДООД МБРР за 1995–2001 ф.гг.
- 134 А.6 Рейтинг завершенных проектов МБРР за 1995–2001 гг..
- 136 А.7.1 Эаймы, гарантии и гранты Всемирного банка/ГЭФ в разбивке по финансовым годам за период 1992–2001 гг.
- 139 А.7.2 Гарантии по займам и гранты Всемирного банка/ГЭФ в отраслевой разбивке за период 1991–2001 гг.
- 142 А.8 Используемые получателями гранты
- 144 А.9 Кредитование Российской Федерации со стороны МБРР (завершение/утверждение, 1992–2001 ф.гг..)
- 147 А.10 Российская Федерация – список опубликованных экономических и отраслевых исследований, а также научно-исследовательских работ Всемирного банка за период с 1990 ф.г. (в разбивке по секторам)
- 151 А.11 Ежегодные затраты на реализацию программы содействия в период 1992–2001 ф.гг.
- 152 А.12 Рентабельность программы содействия (1992–1996 и 1997–2001 ф.гг.)
- 154 А.13 Российская Федерация – Показатели эффективности портфеля МБРР за 1993–2001 ф.гг.
- 155 А.14 Российская Федерация – Высшее руководство МБРР за период с 1991 календарного года
- 156 А.15 Международная финансовая корпорация
- 157 А.16 Гарантии, предоставленные МИГА в Российской Федерации в 1992–2001 ф.гг.

Графическая иллюстрация в Приложениях

- 88 А.1 Россия: Кредитный рейтинг страны по данным «Инститьюшнл Инвестор» (КРСИИ) и чистые инвестиции, одобренные МФК



Благодарственное слово

В докладе «Оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации» (ОРД) содержится анализ эффективности кредитной и некредитной помощи, которая оказывалась Всемирным банком Российской Федерации, начиная с 1991 года, – на протяжении десятилетнего периода бурных политических, экономических и социальных перемен. В обзоре рассматриваются четыре направления, имеющие ключевое значение для процесса перехода к рыночной экономике и занимающие центральное место в деятельности Банка по оказанию помощи России. На эти направления приходится более 75 процентов аналитической работы и объемов зарезервированных для страны кредитных ресурсов Банка. Это: 1) управление государственным сектором, 2) развитие частного и финансового секторов, 3) социальная защита населения и 4) поддержка энергетического сектора. Экспертизы секторальной деятельности Банка подготовлены сотрудниками Департамента оценки операционной деятельности (ДООД) и консультантами, а также экспертами двух научно-исследовательских институтов по вопросам экономической политики стран Восточной Европы (московского Института экономики пере-

ходного периода и варшавского Центра социально-экономических исследований). В ОРД использованы также данные анализа эффективности реализации отдельных проектов.

Группа оценки операционной деятельности (ГООД) Международной финансовой корпорации (МФК) параллельно провела оценку деятельности МФК в России, и результаты этой оценки будут представлены в отдельном докладе (резюме этого доклада приводится в Приложение 9). Отдел оценки операционной деятельности (ОООД) Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям (МИГА) провел экспертизу деятельности МИГА, результаты которой представлены в Приложении 12.

В соответствии с методикой ДООД в данной ОРД анализ эффективности помощи Банка проводится по трем направлениям, которым посвящены три ее раздела. В первом разделе, где рассматриваются вопросы эффективности отдельных видов продуктов и услуг, используются стандартные критерии ДООД для оценки основных видов деятельности Банка (консультации по вопросам стратегии и экономической политики, экономические и отраслевые исследования, кредитование и мобилизация ресур-

сов, координация оказания помощи), а для оценки мероприятий, проводимых МФК и МИГА, применяются критерии ГООД и ООД. В разделе, посвященном степени влияния этой деятельности на процесс развития, анализируются общие результаты реализации программы помощи. В разделе, посвященном факторам, влияющим на эффективность программ помощи Банка, результаты реализации соотносятся с деятельностью Банка, страны-клиента, партнеров по оказанию помощи, а также с внешними факторами (см. Приложение 16).

Доклад подготовлен Джанни Занини (руководитель рабочей группы). Авторы основных справочных документов (эти документы перечислены в Приложении 17 и могут быть предоставлены заинтересованным лицам по запросу; с ними также можно ознакомиться в режиме он-лайн по адресу: <http://www.worldbank.org/oed/russia-cae/>): Александр Радыгин, Марина Колосницына, Юрий Бобылев (Институт экономики переходного периода, Москва); Барбара Блазчик, Яцек Цукровски, Хелена Горальска и Ирэна Топиньска (Центр социально-экономических исследований, Варшава); Вигод Сагхал, Дипа Чакрапани (ДООД, Всемирный банк); Сол Эстрин, Алан Биван (Лондонская школа бизнеса); Фред Леви, Бэран Тансер, Ричард Берни (консультанты, в прошлом сотрудники Всемирного банка). В работе над докладом участвовали также Марек Дабровски, Ян Энтони Винцент Ростовки (ЦСЭИ, Варшава), Владимир Мау, Сергей Дробышевский (ИЭПП, Москва), Витторио Корбо (Чилийский католический университет, Сантьяго, Чили), Хернан Леви (консультант) и Андерс Ослунд (Фонд Карнеги за международный мир, Вашингтон, федеральный округ Колумбия, США). Перечисленные эксперты и иностранные советники сделали целый ряд ценных замечаний на различных этапах работы. Заключение иностранных советников приводится в Приложение 10.

Миссия под руководством г-на Занини, в составе г-жи Блазчик, г-д Берни, Корбо, Дабровски и Томпсон, а также экспертов Института экономики переходного периода, в феврале 2001 года посетила Москву, Тулу, Тверь и Новокузнецк, где ее члены проводили интервью с действующими и бывшими должностными лицами федерального, регионального и местного уровня, советниками по вопросам экономической политики и аналитиками.

В июле 2001 года ДООД провел однодневное совещание с сотрудниками Отдела Группы организаций Всемирного банка по России, руководством Регионального управления для стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА), представителем МВФ и бывшими сотрудниками Банка, в прошлом занимавшимися программами помощи России, которые высказали свое мнение о предварительном проекте документа «Оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации» (ОРД). Официальные замечания по доработанным позже вариантам проекта были получены от руководства ЕЦА, Института Всемирного банка и МВФ. В Приложение 8 приводится заключение руководства Банка о предоставлявшейся ранее помощи и дается оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации (ОРД). Через Федеральный центр проектного финансирования правительство Российской Федерации в июле 2001 года представило замечания по предварительным вариантам отраслевых справочных документов, касающихся проектов по развитию частного и финансового секторов, энергетики и системы социальной защиты. В марте 2002 года правительство Российской Федерации представило свои замечания по ОРД, которые были включены в настоящий доклад и приведены в Приложение 11. Протокол обсуждения Оценки результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации (а также

оценки деятельности МФК, проведенной ГООД) представителями акционеров Банка приведен в сжатой форме в Приложение 18.

Помощь в сборе и анализе данных оказывал Юсуф Ахмад. Уильям Хурлбут внес большой вклад в редактирование текста, административную поддержку обеспечили Розия Баба и Норма Намисато.

Настоящая оценка подготовлена Группой по вопросам партнерства и знания (ГПЭ) Отдела пропаганды и распространения материалов. Членами проектной группы являются Елизабет Кэмпбел-Пейдж (руководитель проектной группы), Кэролин Макьюин (редактор) и Джуси Кирейши-Хак (помощник по административным вопросам).

Генеральный директор Управления
оценки операционной деятельности: Грегори К. Инграм
Исполняющий обязанности
Директора Департамента оценки
операционной деятельности: Нильс Фостведт
Исполняющий обязанности Руководителя
сектора оценки страновых программ
и связей с регионами: Рене Вандендрис
Руководитель проектной группы: г-н Джанни Занини



Резюме

Оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации (ОРД), охватывающая период 1992–2001 годов, отражает неутешительные, хотя и улучшающиеся результаты деятельности Всемирного банка в Российской Федерации. Если итоги деятельности Всемирного банка в России за 1992–1998 годы определены ДООД как неудовлетворительные, а воздействие на институциональное развитие как ограниченное, то итоги деятельности за 1998–2001 годы определены как удовлетворительные, а воздействие на институциональное развитие как значительное.

В ОРД содержится вывод о том, что стратегия содействия, ориентированная на оказание России аналитических и консультационных услуг (АКД) при ограниченной финансовой поддержке, была бы более уместна, чем стратегия, предусматривающая большие объемы кредитования на цели структурных преобразований, поскольку в период 1996–1997 годов такого рода кредитование скорее тормозило, чем ускоряло проведение необходимых реформ. Кредитные средства должны были предоставляться в обмен на действия, а не обещания. В качестве обоснования общей оценки результатов деятельности Банка в период по июнь 1998 года включительно ДООД особо под-

черкивает большой объем займов с ускоренным расходом средств, а также инвестиционных займов (в том числе Третьего займа на цели структурных преобразований), имевших неудовлетворительные результаты. ДООД отметил, что результаты исследований и оценок подтверждают тот факт, что большой объем кредитования не является гарантией активного участия страны в реализации проектов и программ.

Десятилетие бурных политических и экономических преобразований

В момент вступления в члены Банка в июне 1992 года, вскоре после распада Советского Союза, Россия находилась в середине затянувшегося и глубокого экономического спада. Высокий уровень инфляции продолжал расти быстрыми темпами, а платежный баланс испытывал серьезное давление, усугублявшееся большим внешним долгом, доставшимся России в наследство от Советского Союза, и распадом рублевой зоны. Развал институциональной основы большей части российской торговли обострил необходимость радикального изменения структуры относительных цен. Население России испытывало сомнения относительно целесообразности перехода страны к капитализму, не будучи уверен-

ным в том, как это повлияет на его уровень жизни, и испытывая обеспокоенность по поводу возможного возврата к прежней политической системе. Проведению реформ мешали:

- государственные институты, предназначенные для командно-административного управления экономикой, а не для осуществления функций регулирования и надзора;
- структура экономики, основанная на централизованном планировании, а не на стимулах и сравнительных преимуществах;
- система производства и распределения, в которой доминировали крупные государственные предприятия, которые также оказывали социальные услуги и обеспечивали социальную защиту;
- недавно созданный и плохо регулируемый финансовый сектор;
- не работающая система платежей;
- ослабление власти в условиях централизованной и сложной федеративной системы.

Переход России к рыночной экономике оказался более сложным, чем предполагало международное сообщество. С начала и до середины 1990-х годов сменявшие друг друга правительства России осуществляли программы стабилизации и структурных преобразований при содействии Международного валютного фонда (МВФ) и Банка и поддержке со стороны международного сообщества. Вследствие слабости институционального потенциала и отсутствия политической воли большинство этих программ были выполнены лишь частично. В августе 1998 года осуществлявшаяся в течение года программа стабилизации и структурных преобразований рухнула под воздействием неблагоприятных внешних факторов и неадекватного реформирования налогово-бюджетной сферы. Россия объявила дефолт по своим долгам, был введен плавающий курс рубля (который обесценился при этом более чем на 60 процентов), а объем про-

изводства сократился более чем на 5 процентов.

Имущественное неравенство и неравенство в уровне доходов увеличилось, отчасти в результате начавшегося в 1980-е годы процесса, когда руководители предприятий и высшие правительственные и партийные чиновники стали брать под свой контроль государственные предприятия и их активы в рамках так называемой “стихийной приватизации”. Определенную роль здесь сыграли также некоторые особенности официальной приватизации. Масштабы бедности увеличились, показатели социального развития и развития людских ресурсов снизились, качество социальных услуг ухудшилось, а механизмы социальной защиты “рыночного типа” формировались достаточно медленно. Достижение макроэкономической стабильности оказалось сложной задачей, отчасти из-за того, что власти не имели в своем распоряжении инструментов для осуществления косвенного контроля над экономикой, а также из-за отсутствия консенсуса в отношении того, как распределить издержки структурных преобразований. Развитию малых и средних предприятий (МСП) препятствовали высокие издержки входа на рынок и осуществления коммерческой деятельности, в том числе, слабый правопорядок и бюрократические препоны.

Тем не менее, принципиального изменения политического курса не произошло, и экономика в конце концов начала восстанавливаться. Стремительная приватизация, ликвидация системы контроля, реформы в области ценообразования и торговли, осуществленные в середине 1990-х годов, сделали процесс необратимым, хотя вопрос о том, можно ли было найти более простой путь перехода к рыночной экономике, учитывая стартовые условия и политические реалии, остается открытым. Кризис 1998 года явился поворотным моментом в переходе России к рыночной экономике. За последние три года правительство добилось

существенных успехов в реформировании налогово-бюджетной сферы, формировании системы стимулов, законодательном оформлении структурных реформ, укреплении государственных учреждений, а также смогло восстановить веру общества в свою способность проводить разумную экономическую политику. Благодаря положительному эффекту от резких перемен в области торговли и девальвации рубля возобновился экономический рост и снизился уровень инфляции.

От инвестиционного кредитования к кредитованию структурных преобразований

По просьбе своих акционеров, Банк, МВФ и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) объединили усилия для оказания России консультационной и финансовой помощи в поддержку перехода к рыночной экономике. Банку были поручены вопросы стимулирования структурных реформ и надзора за их осуществлением. Это была беспрецедентная по своей сложности задача для Банка, который не обладал необходимым объемом знаний о стране, а разворачивающиеся в стране процессы не имели исторического прецедента. В рамках целого ряда стратегических документов было определено, что, помимо оказания дополнительного содействия в поддержку мер по стабилизации, финансируемых МВФ, основное внимание Банка будет направлено на оказание содействия в формировании учреждений рыночной экономики, развитии частного сектора и снижении социальных издержек перехода к рыночной экономике. В этих целях Банк предоставил России 55 займов на общую сумму 12,6 млрд. долл. США по состоянию на конец 2001 финансового года, из которых 7,8 млрд. долл. США были использованы, а 2,4 млрд. долл. США аннулированы. До 1996 финансового года, включительно, Банк предоставлял, главным образом, реабилитационные и инвестиционные займы (прежде всего, в области энергетики). В дальнейшем,

большая часть заемных средств предназначалась для финансирования структурных преобразований. Консультации по вопросам экономической политики предоставлялись в рамках экономических и отраслевых исследований, технического содействия, а также разработки и реализации кредитных операций.

По просьбе международного сообщества Банк ускорил оформление многих проектов, как инвестиционных, так и бюджетозамещающих, несмотря на то, что их шансы на успех были весьма неопределенными. Эти операции, характеризовавшиеся высокой степенью риска и большой потенциальной отдачей, не дали удовлетворительных результатов, поскольку у Банка не было ни необходимых ресурсов, ни достаточного влияния для преодоления беспрецедентных трудностей, описанных выше. Операции в области приватизации и социальной защиты оказались более удачными, чем операции в области стабилизации, развития финансового сектора и реструктуризации нефтяной промышленности. Вплоть до 1998 года рекомендации и займы Банка играли положительную, но весьма незначительную роль в разработке и реализации экономической политики. Однако с тех пор многие уроки операций и рекомендации Банка нашли свое воплощение в практической деятельности. Это помогает понять, почему устойчивость результатов финансируемых Банком операций оценивается выше, чем итоги их осуществления. Скромный, но кумулятивный эффект этих операций наряду с положительным воздействием рекомендаций Банка, помогли подготовить почву для изменения хода развития событий в России.

После августовского 1998 года финансового кризиса значимость и эффективность деятельности Банка в России существенно повысились. Банк проявлял осторожность в предоставлении новых займов, основной целью которых было долгосрочное социальное и институцио-

нальное развитие. Продолжение диалога по вопросам структурных реформ и принятые Банком меры по распространению информации сыграли определенную роль в предотвращении возврата к прежней экономической политике, в разработке текущей программы реформ и повышении заинтересованности России в осуществлении этих реформ. Банк стал основным внешним партнером России в процессе обсуждения программы микроэкономических и социальных реформ, а правительство осуществило многие меры, рекомендованные Банком. Среди успехов, достигнутых при поддержке Банка, следует отметить совершенствование управления бюджетном, повышение адресности программ социальной помощи и реструктуризацию угольной отрасли. После 1999 года улучшились также показатели реализации портфеля проектов, отчасти за счет аннулирования проблемных проектов, отчасти благодаря совместным усилиям России и Банка по ускорению хода реализации проектов. Открытым остается вопрос о том, насколько эти достижения устойчивы к внешним потрясениям и, в частности, к резкому снижению цен на нефть и другие виды экспортного сырья.

Деятельность МФК и МИГА в области развития частного сектора

Независимая Группа оценки операционной деятельности (ГООД) Международной финансовой корпорации (МФК) – члена Группы организаций Всемирного банка, занимающегося финансированием развития частного сектора – провела углубленную оценку деятельности МФК. Вплоть до конца 2001 года основным направлением деятельности МФК было техническое содействие. Эта стратегия отражала потребности России в течение первой половины 1990-х годов, наличие большого объема инвестиционного финансирования со стороны ЕБРР, а также сохраняющуюся обеспокоенность МФК в отношении высокой степени

риска инвестиционных операций в России. Объем кредитов и инвестиций в акционерный капитал 48 частных предприятий финансового сектора, обрабатывающей промышленности и розничной торговли составил 0,71 млрд. долл. США, причем 0,51 млрд. долл. США (без учета аннулированных средств) были предоставлены 34 предприятиям. Это было в семь раз меньше объема финансирования со стороны ЕБРР. В данных обстоятельствах осторожный подход МФК к осуществлению инвестиций был вполне разумным и отражал успешное и заслуживающее одобрения сопротивление внешнему давлению и внутренний порядок утверждения решений.

ГООД пришла к выводу о том, что МФК достигла впечатляющих успехов в проведении операций технического содействия, которые отвечали стратегическим потребностям России и внесли существенный вклад в процесс перехода России к рыночной экономике. Однако, как и другие финансовые учреждения, занимающиеся вопросами развития, МФК осуществляла инвестиции в 1993–1998 годах с опережением процесса реформ, что привело к неутешительным результатам. Только по 35-ти процентам инвестиционных проектов МФК были получены удовлетворительные результаты в области развития – в основном из-за кризиса 1998 года и сложных общих условий осуществления коммерческой деятельности, которые принесли убытки большинству частных компаний (особенно в финансовом секторе). В отличие от этого 96 процентов донорских грантов, выделенных через МФК на оказание технического содействия, обеспечили удовлетворительное достижение поставленных целей развития. Тем не менее, несмотря на успешное проведение 1100 аукционов по приватизации МСП, организованных при содействии МФК в начале 1990-х годов, МФК по настоящее время не создала устойчивого канала для осуществления крупных инвестиций в МСП. Оценивая перспективы на буду-

щее, ГООД поддержала планируемое расширение деятельности МФК в связи с улучшением инвестиционного климата в течение последних двух лет.

Согласно результатам анализа, проведенного Отделом оценки операционной деятельности (ОООД) Международного агентства по инвестиционным гарантиям (МИГА), гарантийная программа МИГА предусматривала осторожный и избирательный подход к удовлетворению заявок частных иностранных инвесторов на страхование от политических рисков. В результате МИГА не понесло убытков по страховым требованиям в России, которая входит в число пяти крупнейших клиентов Агентства. До финансового кризиса в России МИГА гарантировало покрытие рисков, связанных с переводом средств, но не предоставляло гарантий по рискам, связанным с конвертируемостью валют. После отказа России от погашения своей внешней задолженности МИГА продолжало финансирование проектов. Несмотря на относительно невысокий спрос на продукты МИГА, объем гарантий в размере 549 млн. долл. США в рамках 18 проектов – главным образом, в АПК, пищевой промышленности, финансовом секторе и горнодобывающей промышленности – позволил России получить, согласно оценкам, около 1,3 млрд. долл. США прямых иностранных инвестиций (см. Приложение ОРД 12), которые, в противном случае, вряд ли поступили бы в страну из-за моратория на выплату долгов. В октябре 2002 года было начато предоставление услуг по инвестиционному маркетингу с использованием Веб-сайта “PrivatizationLink Russia”, где размещается важная и своевременная информация для потенциальных иностранных инвесторов. ОООД рекомендовал Агентству принять меры для дальнейшего содействия максимально возможному увеличению притока прямых иностранных инвестиций в Россию, наряду с диверсификацией портфеля МИГА и минимизацией объема чистого финансирования, предоставленного России.

Дальнейшие действия

Руководство Банка согласилось с рекомендациями ДООД в отношении того, что Банк должен еще больше сосредоточить свою деятельность в тех областях, в которых правительство твердо намерено осуществлять реформы и в которых достигнут относительный социальный консенсус. В настоящее время перспективными с точки зрения достижения целей в области развития являются такие вопросы, как управление государственным сектором, судебная реформа, инвестиционный климат и условия предпринимательства, реформа пенсионного обеспечения, земельные рынки, а также реструктуризация угольной промышленности и электроэнергетики. Необходимо продолжить текущий диалог по вопросам экономической политики и осуществление консультационной программы в области банковской реформы. В соответствии с запросами клиента, содействие со стороны Банка должно предусматривать расширение программы консультаций по вопросам передового опыта и активизацию общественных дискуссий по поводу проводимых реформ. В рамках кредитования в поддержку экономической политики объем фактически предоставленных средств должен увязываться с реальным прогрессом в осуществлении реформ. Банк также должен рассмотреть вопрос об адресном предоставлении части своей помощи конкретным регионам страны, приверженным курсу на проведение реформ.

Уроки приобретенного опыта

Главный общий урок работы Банка в России заключается в том, что решающую роль в обеспечении успеха деятельности Банка играет заинтересованность самой страны в реализации реформ. С учетом этого Банку необходимо уделять особое внимание политическим и институциональным аспектам реформ и проводить консультации со всеми заинтересованными структурами правительства и гражданским обществом в целях повышения значимости и совершенствования струк-

туры своей деятельности и недопущения операций, не подкрепленных планами самого правительства. К числу других общих уроков относится следующее:

- С учетом неудовлетворительного опыта в прошлом и недостаточной заинтересованности страны в осуществлении реформ, крупная программа кредитования на структурные преобразования (особенно если она предполагает предоставление большей части заемных средств на начальном этапе реализации) может затормозить, а не ускорить проведение реформ.
- С учетом неудовлетворительного опыта в прошлом и достигнутого недавно консенсуса относительно программы реформ кредитование на структурные преобразования следует предоставлять после того, как правительство официально примет программу необходимых реформ или приступит к их реализации, как это было в случае Займов на структурную перестройку угольной промышленности. Предоставление основной части заемных средств должно быть предусмотрено ближе к концу реализации займов и тесно увязано с достижением реального прогресса в их реализации.
- Кредитованию должна предшествовать необходимая аналитическая работа. Объем финансирования АКД должен быть соизмерим с предполагаемой ролью Банка.
- Графики реализации должны быть реалистичными.
- Для того, чтобы реабилитационные и инвестиционные проекты достигли поставленных целей в области развития, необходим прогресс в проведении экономических и институциональных реформ.

Реакция руководства Банка и правительства РФ

Руководство Банка не согласно с тем, что переход от инвестиционного кредитования к кредитованию структурных преобразований явился ошибочной реакцией на трудности в проведении системных

реформ, с которыми Россия столкнулась в 1996 году. По мнению руководства, если бы содействие было ограничено рамками АКД и небольших займов, как это предлагает ДООД в разделе «Рассмотрение альтернативных вариантов», то влияние Банка на формирование экономической политики осталось бы ограниченным. Предоставленные в 1997 году Займы на содействие структурной перестройке экономики (ЗСП I и II и Заем на структурную перестройку системы социальной защиты населения (ЗСПСЗ)) были необходимы для того, чтобы Банк мог оказать влияние на разработку программы структурных реформ. Кроме того, по мнению руководства Банка эти операции предоставили действенные инструменты, создали необходимый кредит доверия, чтобы не допустить возврата к прежней экономической политике и укрепить отношения между Банком и Россией, и заложили основы программы реформ, которая была впервые одобрена правительством в 2000 году и осуществляется в настоящее время.

По мнению российских властей, «в документе содержится достаточно объективная картина того, что происходило в России на протяжении последнего десятилетия, раскрываются причины успехов и неудач Банка». При том, что российские власти «в целом согласны с [содержащейся в ОРД] оценкой результатов деятельности Банка в отдельных отраслях», они оценивают общие итоги этой деятельности как удовлетворительные, поскольку процесс перехода к рыночной экономике был «очень быстрым» а позитивное развитие событий после 1998 года явилось результатом работы предшествующего периода и важной роли Банка и Фонда. Что касается относительно высокой доли проблемных проектов в прошлом, то, как отметило руководство России, ответственность лежит и на Банке, и на правительстве, поскольку многие операции «не основывались на ясном понимании существующих проблем». Наконец, российские власти

заявили, что рекомендации ДООД “в большей мере соответствуют положениям Программы сотрудничества между Российской Федерацией и Банком, недавно одобренной правительством РФ”.

Точка зрения исполнительных директоров Банка

Восьмого мая 2002 года Подкомитет Комитета по вопросам эффективности развития (КЭР) Совета исполнительных директоров Банка рассмотрел отчеты ДООД и ГООД. В целом Подкомитет поддержал рекомендации этих докладов и принял к сведению заявление руководства о том, что они будут учтены при подготовке Стратегии деятельности Банка в Российской Федерации, которую Совет (в полном составе) планирует рассмотреть в июне 2002 года. Члены Подкомитета настоятельно рекомендовали Банку и МФК более тщательно согласовывать и координировать свои действия и активизировать обмен информацией. Председатель подвел итоги обсуждения, подчеркнув важность активного участия страны в проведении реформ и формирования необходимого потенциала для их осуществления; необходимость сотрудничества Банка с другими донорами; а также огромное значение участия Банка в формировании заинтересованного отношения к реформам и укреплении институциональной базы на начальном этапе перехода к рыночной экономике.

В ходе обсуждения некоторые члены Подкомитета подняли вопрос о том, что крупные займы в поддержку структурных преобразований, предоставленные в начале рассматриваемого периода, могли затормозить процесс реформ, отодвинув на время задачу решения важнейших структурных проблем. По их мнению, стратегия содействия, ориентированная, главным образом, на АКД и предусматривающая ограниченный объем финансовой поддержки России, была бы более правильной, чем стратегия предусматривающая значительный объем кредитования на структурные преобразования. Однако, по мнению других членов Подкомитета, содействие, оказанное посредством кредитования, сыграло решающую роль в развитии сотрудничества между Банком и российскими властями, а одна АКД, вряд ли, смогла бы привлечь внимание правительства РФ. С учетом этого они утверждали, что ничего не предпринимать в ожидании формирования широкого консенсуса, особенно в условиях кризиса, было нелегко. В сложившихся обстоятельствах Банку, возможно, пришлось взять на себя повышенный риск при осуществлении своей деятельности (особенно на этапе, когда у него было относительно мало знаний об экономике страны) и попытаться заинтересовать Россию в осуществлении реформ за счет своего участия, даже несмотря на отсутствие единства мнений в стране.

Аббревиатуры и акронимы

АКД	Аналитические и консультационные услуги
АОРД	Аудиторский отчет о результатах деятельности
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНП	Валовой национальный продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГКО	Государственные краткосрочные облигации
ГОК	Группа обеспечения качества
ГООД	Группа оценки операционной деятельности
ГФО	Государственная финансовая отчетность
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДООД	Департамент оценки операционной деятельности
ДООДСР	Департамент оценки операционной деятельности, страновых программ и связей с регионами
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
ЕЦА	Региональное управление для стран Европы и Центральной Азии
ЗППП	Заем на поддержку проведения приватизации
ЗСП	Заем на структурные преобразования
ЗСПС	Заем на структурные преобразования в секторах
ЗСПСЗ	Заем на структурные преобразования в сфере социальной защиты
КАМР	Канадское агентство по международному развитию
ОРД	Оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации
ФИАС	Консультационная служба по иностранным инвестициям (FIAS)
МАР	Международная ассоциация развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк)
МВФ	Международный валютный фонд
ЗА	Залоговые аукционы [механизм]
МИГА	Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (MIGA)
МСП	Малые и средние предприятия
МФ	Министерство финансов
ЕФФ	Механизм расширенного кредитования (EFF)
МФК	Международная финансовая корпорация
МФУ	Международные финансовые учреждения
ОООД	Отдел оценки операционной деятельности
ОРП	Отдел реализации проекта
ОФЗ	Облигации федерального займа
ОЭСР	Оценка эффективности странового портфеля
ОЭСР	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
ПВСШД	Проект по восстановлению и содержанию шоссе дорог
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПМП	Программа проведения массовой приватизации
ППП	Проект поддержки предприятий
ПРРК	Проект развития рынков капитала
ПРФУ	Проект развития финансовых учреждений
ПФПУК	Проект финансирования подготовки управленческих кадров
РФС	Развитие финансового сектора

РЧС	Развитие частного сектора
СЗСЗ	Службы занятости и социальная защита
СНГ	Содружество Независимых Государств
СП	Счетная палата
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
ССС	Стратегия содействия стране
СТС	Соглашение о техническом сотрудничестве
СЭВ	Совет экономической взаимопомощи
ТП	Техническая помощь
ТС	Техническое содействие
ТБ	Туберкулез
ФЦПФ	Федеральный центр проектного финансирования
ЦБР	Центральный банк России
ЦЕБ	Центральная Европа и Балтия
ЭОИ	Экономические и отраслевые исследования
ЭСФОС	Экспертиза системы финансовой отчетности страны
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию (USAID)

Примечание: Все суммы, приведенные в долларах в настоящем документе, указаны с учетом текущей стоимости доллара США, если не указано иное.



Переход России от плановой экономики к рыночной

Грандиозная задача

Переход к рыночной экономике, осуществлявшийся в течение последнего десятилетия в странах Центральной Европы и бывшего Советского Союза, был ознаменован беспрецедентными переменами в политической, экономической и социальной сферах¹. В этот период Россия, ее правительства и внешние силы, поддерживающие процесс перехода, столкнулись с колоссальными препятствиями, такими, как значительные диспропорции в экономике, распад торговых связей, серьезный ущерб, нанесенный окружающей среде, у полное отсутствие рыночных институтов. В середине 80-х годов застой в экономике и снижение производительности труда заставили советское правительство предпринять шаги по осуществлению перестройки в экономике и введению гласности в политике.

В рамках перестройки допускалась частная инициатива в масштабах малых предприятий, а государственные предприятия получили значительную самостоятельность, но при этом не были созданы механизмы, которые обеспечивали бы подотчетность администрации предприятий. В результате началась так называемая «стихийная» приватизация, в ходе которой государственные предприятия и их активы переходили в руки руководителей предприятий и приближенных к ним лиц. Был создан банковский сектор, первоначально путем выведения коммерческих операций из-под контроля Государственного банка. При отсутствии надлежащего регулирования и надзора; и низком уровне барьеров, очень скоро возникли тысячи

банковских учреждений. Выросли объемы государственных капиталовложений и социальных расходов, но при этом не было принято мер по корректировке ценовой и налоговой политики.

Все это привело к отмене централизованного планирования, но одновременно способствовало росту дефицита бюджета, объемов внешних заимствований, высоким темпам инфляции, а также утрате контроля над экономикой со стороны центра (Мау 2000). Распад Советского Союза в 1991 году обострил необходимость радикального изменения структуры относительных цен и усугубил проблему нарушения связей между предприятиями. Устаревшие платежная и правовая системы, расчленение рублевой

зоны, отсутствие жестких бюджетных ограничений – все это привело к резкому росту объемов взаимных неплатежей предприятий и распространению бартерной торговли.

В 1991 году Российская Федерация (Россия) унаследовала от Советского Союза слабую институциональную базу, сложную федеральную систему, диспропорции в структуре экономики, в которой доминирующую роль играли нефтегазовая отрасль, тяжелая промышленность и оборонные отрасли. Вплоть до конца 1999 года многие обозреватели опасались возврата к прежней системе (что имело бы серьезные последствия для населения и для геополитической обстановки), так как у представителей российских властей не было единого мнения относительно темпов и масштабов реформ, а Государственная Дума блокировала большинство экономических и законодательных инициатив исполнительной власти. Это приводило к частым перестановкам в правительстве и к росту самостоятельности регионов. Население, в свою очередь, не было заинтересовано в осуществлении реформ из-за низкого уровня доверия к государственным институтам. Необходимость создания институтов рыночной экономики и изменения установок населения, а также первостепенная задача строительства демократической политической системы из обломков многовековой системы авторитарного правления, вкуче с социальными последствиями миграционных процессов, хроническими экологическими и демографическими проблемами, еще больше осложнили выполнение задач перехода к рыночной экономике².

С 1991 года переход к открытой рыночной экономике стал ключевой задачей сменявших друг друга правительств России. Сначала были предприняты такие шаги, как либерализация цен, введение единого обменного курса рубля, приватизация. Либерализация торговли осуществлялась по большинству направ-

лений, но при этом сохранялись определенные ограничения на экспорт энергоносителей. Кроме того, правительства ставили перед собой такие цели, как реформа системы регулирующих органов, проведение антимонопольной политики, укрепление финансового сектора, создание действенной системы социальной защиты наиболее уязвимых слоев населения, но затягивали начало реализации этих целей.

Результаты институционального, экономического и социального развития

По результатам проведенной Всемирным банком оценки экономической политики и институционального развития достижения России находятся на среднем уровне среди стран с переходной экономикой. Она имеет высокие показатели по переводу производственных мощностей в частный сектор и либерализации цен, но отстает по ряду других показателей, таких как развитие финансового сектора, политика стимулирования конкуренции, реформирование предприятий, корпоративное управление, устойчивое экологическое развитие, обеспечение прав собственности, управление государственным сектором (прозрачность, отчетность, снижение уровня коррупции). Аналогичная картина складывается, исходя из показателей переходной экономики, разработанных Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР).

За последнее десятилетие валовой национальный продукт (ВНП) России в расчете на душу населения значительно сократился – по официальным данным, более чем на 50 процентов (см. табл. 1.1), хотя существенные изменения в структуре относительных цен и значительный рост неофициального сектора экономики делают сопоставление экономических показателей до и после 1990 года недостоверными. Показатели потребления снизились не столь значительно, но последствия сокращения ВНП с точки

зрения роста бедности, распределения доходов, социальной справедливости, развития людских ресурсов оказались очень серьезными, как в абсолютном выражении, так и в сравнении с другими странами с переходной экономикой. К середине 1999 года 55 процентов населения, особенно дети и престарелые граждане, жили в крайней нужде³. Степень неравенства к 1993 году повысилась вдвое, коэффициент Джини составил

0,47. Показатели развития людских ресурсов, постоянно снижавшиеся в период с середины 80-х годов по начало 90-х годов, улучшились лишь незначительно (см. таблицы А.3 и А.4). Показатели в сфере здравоохранения и образования ухудшились, качество услуг понизилось, а разница в доступе к этим услугам представителей различных социальных слоев и жителей различных регионов увеличилась.

Таблица 1.1

**Выборочные макроэкономические показатели
(за 1990-2001 ф.гг.)**

Показатель	Финансовый год											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Рост ВВП (% в год)	-3,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,6	-4,1	-3,4	0,9	-4,9	5,4	9,0	5,0
Рост ВНП на душу населения (% в год)	-3,6	-5,5	-15,3	-8,4	-12,5	-4,4	-3,5	0,7	-6,4	3,3	11,2	7,5
ВНП по методу Атласа (млрд, дол, США)	..	569	469	412	343	333	348	383	331	256	246	253
Инфляция потребительских цен (% в среднем за год)	5,6	92,6	1354,1	895,3	303,2	188,7	47,5	14,8	27,7	85,7	20,6	21,5
Индекс реального эффективного валютного курса (1997 г.=100)	161,2	121,5	16,5	34,0	56,6	68,0	91,7	100,0	72,0	46,0	58,9	70,4
Уровень реальной заработной платы (увеличение за год)					-8,0	-28,0	6,0	4,7	-13,4	-22,0	20,9	
Прибыли компаний в текущих ценах (% ВВП)			3,0	2,4	1,3	1,6	0,6	0,7	0,4	1,5	1,5	
Валовые внутренние вложения в основной капитал (% ВВП)	29	23	24	20	22	21	21	19	18	16	18	18
Увеличение экспорта (% в год)	..	-30,0	-28,7	2,1	3,3	10,3	8,7	4,6	-2,3	-1,7	2,7	2,8
Платежный баланс по текущим операциям (% ВВП)	..	..	0,1	0,7	2,0	1,7	2,5	0,4	0,3	10,5	16,1	11,2

Источник: официальные статистические данные и Сводный доклад Всемирного банка за 2002 год.

В период с 1992 по 1994 год была начата реализация нескольких стабилизационных программ, но эти программы просуществовали недолго, так как государство не располагало механизмами проведения более жесткой бюджетно-налоговой и денежной политики. В 1995 году в результате осуществления еще одной стабилизационной программы, принятой при поддержке Международного валютного фонда (МВФ), почти на три года удалось снизить уровень инфляции. В основе этой программы лежали три основных компонента: введение фиксированного валютного курса в качестве номинального ориентира, сокращение объемов кредитования предприятий и ограничение кредитования по линии Центрального банка Российской Федерации (ЦБ). Но из-за противодействия со стороны основных заинтересованных групп правительство не смогло ни обеспечить проведение бюджетно-налоговой политики, предусмотренной данной программой, ни осуществить структурные реформы в ее поддержку. В условиях постепенного уменьшения налоговых поступлений и снижения цен на товары российского экспорта стране пришлось увеличивать объемы внешних заимствований для поддержания фиксированного валютного курса, который становился все менее конкурентоспособным. В августе 1998 года программа стабилизации и структурных преобразований завершилась крахом, чему способствовали и такие факторы, как снижение цен на нефть и косвенные последствия восточноазиатского кризиса, подорвавшего доверие инвесторов к России⁴. России пришлось отказаться от выполнения государственных долговых обязательств и ввести плавающий курс рубля (что привело к его обесцениванию более чем на 60 процентов); в результате большинство банков стали неплатежеспособными, резко возросла инфляция, экономика пережила тяжелый, хотя и непродолжительный, спад.

К середине 90-х годов объем производства предприятий частного сектора составлял свыше 70 процентов валового внутреннего продукта (ВВП). Практически все предприятия были проданы или иным образом перешли из государственной собственности, в основном, в собственность трудовых коллективов, но без предварительной реструктуризации и разделения предприятий на более мелкие в целях повышения конкуренции. Немалая часть предприятий перешла к частным владельцам в рамках программы проведения массовой приватизации (ПМП). Стремясь пресечь растаскивание государственной собственности представителями администрации предприятий, реформаторы разработали ваучерный вариант массовой приватизации, считая его единственным реальным методом проведения приватизации в кратчайшие сроки и на справедливой основе. Ожидалось, что передача производственных фондов в частные руки приведет к формированию мощной армии сторонников осуществления законодательных и институциональных преобразований, которые должны стать основой для реструктуризации предприятий. Однако участие сторонних инвесторов в приватизации было незначительным, прежде всего, из-за сопротивления администрации предприятий, а также в силу принятого решения предоставить контрольные пакеты акций трудовым коллективам. Руководители предприятий постепенно установили контроль над большинством приватизированных предприятий⁵. Предпринятые в дальнейшем попытки приватизации отдельных предприятий за деньги включали схему «залоговых аукционов», в результате проведения которых государство в 1995–1996 годах передало в частную собственность 13 крупных прибыльных компаний, главным образом, в нефтяной и металлургической отраслях. Схема передачи этих предприятий частным владельцам не была прозрачной, а доходы государства

составили лишь малую часть рыночной стоимости приватизированных предприятий.

Развитие предприятий и рост прямых иностранных инвестиций (ПИИ) сдерживались такими факторами, как коррупция, неэффективное управление на макроэкономическом уровне, ненадежность системы исполнения законов, неясность и противоречивость законодательных и нормативных актов, особенно в сфере регулирования прав собственности и прав акционеров. Развитие малых и средних предприятий (МСП) тормозилось высокими стартовыми и операционными издержками, в том числе бюрократическими барьерами и проволочками. Эти же факторы затрудняли деятельность Международной финансовой корпорации (МФК) и Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям (МИГА), и в условиях отсутствия жестких бюджетных ограничений привели к тому, что реструктуризация предприятий шла очень вяло. Вплоть до конца 1998 года в энергетическом секторе нарастали проблемы неплатежей, что затрудняло управление экономикой.

К 1998 году были достигнуты некоторые успехи; среди них устранение дефицита потребительских товаров, значительное улучшение качества и ассортимента товаров и услуг, внедрение права собственности на жилье для большинства домохозяйств, повышение уровня мобильности общества, сброшившего оковы административных ограничений, расширение доступа населения к участию в политических процессах внутри страны и к получению информации со всего мира. Были созданы новые службы занятости, улучшилось обеспечение пенсионными пособиями, социальная помощь стала более адресной. Однако предложенные реформы трудового законодательства и пенсионной системы не были проведены, а суммы социальных пособий в абсолютном выражении по-прежнему очень малы.

Достижения последнего времени

Бытовало мнение, что правительство Примакова, пришедшее к власти после кризиса 1998 года, не станет проводить жесткую кредитно-денежную и налоговую-бюджетную политику. Вместо этого правительство укрепило налогово-бюджетную дисциплину, сдерживало рост инфляции, сократило масштабы продовольственной помощи, чтобы не лишать стимулов отечественного производителя сельскохозяйственной продукции, и не обратило вспять либерализацию и другие реформы. В отличие от других стран, переживших финансовый кризис в 90-х годах, Россия быстро вышла из кризиса 1998 года без международной финансовой поддержки. В середине 2000 года правительство Касьянова утвердило всестороннюю среднесрочную программу экономических и институциональных реформ. С тех пор принято немало важнейших решений о проведении реформ, в том числе в таких областях, как налоговая политика, купля-продажа участков земли в городах, пенсионная система, земельный кодекс, дерегулирование деятельности предприятий. Некоторые из этих реформ, в том числе налоговая, успешно осуществлены.

В последние три года в России отмечаются устойчивые показатели экономического роста. Эффективное управление в налогово-бюджетной сфере, крупные положительные сальдо платежного баланса, впечатляющие темпы восстановления объемов производства – все это сопровождалось ростом уверенности предприятий в своих перспективах, вело к резкому сокращению масштабов бартерных сделок и объемов взаимных неплатежей. Доля населения, живущего ниже уровня бедности, резко сократилась (по официальным данным, в середине 1999 года эта доля достигла максимального значения, а к концу 2000 года снизилась до 33 процентов). Развитие экономики также стимулировалось высокими мировыми ценами на энергоносители, повышением

уровня конкурентоспособности не связанных с нефтью экспортных отраслей вследствие девальвации рубля в 1998 году. Немаловажную роль сыграли и такие факторы, как политическая стабилизация и формирование более широкого консенсуса по вопросам реформ. Россия фактически совершила переход от плановой

экономики к рыночной, хотя и с серьезными диспропорциями, при недостаточно развитой системе социальных услуг и социальной помощи малоимущим. Изменения в политической и институциональной сферах, а также в сфере собственности зашли слишком далеко, чтобы быть обращенными вспять.



Этапы оказания помощи Группой организаций Всемирного банка

Цели Банка

Российская Федерация официально вступила во Всемирный банк 16 июня 1992 года. Поскольку в 1991 году ее ВВП составлял, в расчете на душу населения, 3 830 долл. США, Россия была отнесена к категории стран с уровнем доходов выше среднего¹. В 1994 г. ее ВВП снизился до 2 310 долл. США на душу населения, и Россия была переведена в категорию стран с уровнем доходов ниже среднего. С 1992 года Банком были разработаны девять ежегодных стратегий содействия стране (ССС) или Отчетов о проделанной работе, в которых неизменно обращалось внимание на трудные исходные условия, существование серьезных препятствий на пути проведения реформ и наличие рисков, связанных с оказанием содействия в области развития². В течение 1993–2001 финансовых годов средний объем зарезервированных кредитных ресурсов, выделяемых Банком России, ежегодно составлял более 1 млрд. долл. США, что равно почти 0,4 процента нынешнего объема ее ВВП и 10 процентам капитальных расходов по консолидированным операциям государственного сектора.

В течение всего этого периода стратегические задачи Группы организаций Всемирного банка заключались в том, чтобы облегчить переход России от планового хозяйства к рыночной экономике и помочь ей избежать социальных издержек и геополитических последствий радикального изменения своей политики путем содействия 1) реструктуризации старых предприятий, 2) созданию новых производств, 3) улучшению инвестиционного климата и 4) реформированию системы социальной защиты населения. Последнее

было необходимо в связи с возникновением бюджетного кризиса: это позволило бы облегчить процесс реструктуризации старых предприятий, оказать содействие в управлении объектами социальной сферы, ранее находившимся на балансе предприятий, и направить адресную помощь малоимущим. Позднее Банк сосредоточил свои усилия на оказании содействия в обеспечении верховенства закона, эффективного распределения государственных средств и повышении качества предоставляемых услуг.

Ранние этапы

Этап формирования подходов

Период 1990–2001 годов, в течение которого Банк оказывал содействие России, можно разделить на пять этапов. Первый этап представлял собой этап формирования подходов, начало которому было положено на экономическом саммите в Хьюстоне в июле 1990 года, когда лидеры стран Большой семерки, по договоренности с Президентом Горбачевым, обратились к МВФ, Всемирному банку, ОЭСР и ЕБРР с просьбой провести совместное исследование экономики Советского Союза (World Bank and others 1990 и OECD and others 1991). Цель исследования заключалась в том, чтобы выработать рекомендации по реформированию экономики, обеспечить консультирование для оказывающих помощь сторонних организаций и подготовить Советский Союз к вступлению в международные финансовые учреждения (МФУ).

В марте 1991 года, еще до учреждения своего Московского представительства, которое состоялось осенью того же года, Банк утвердил предоставление гранта в размере 30 млн. долл. США для финансирования трастового фонда, средства которого были предназначены для оказания технического содействия и подготовки проектов. После распада Советского Союза, Банк заключил в декабре 1991 года новое соглашение, теперь уже с Российской Федерацией, относительно ее доли (13,5 млн. долл. США) первоначального гранта в рамках Соглашения о техническом сотрудничестве (СТС). Однако, по мнению бывших правительственных чиновников, предоставление консультационных услуг, финансируемых из средств данного трастового фонда, началось слишком поздно для того чтобы их можно было использовать в ходе подготовки гайдаровской программы реформ и ее реализации на начальном этапе в первые месяцы 1992 года.

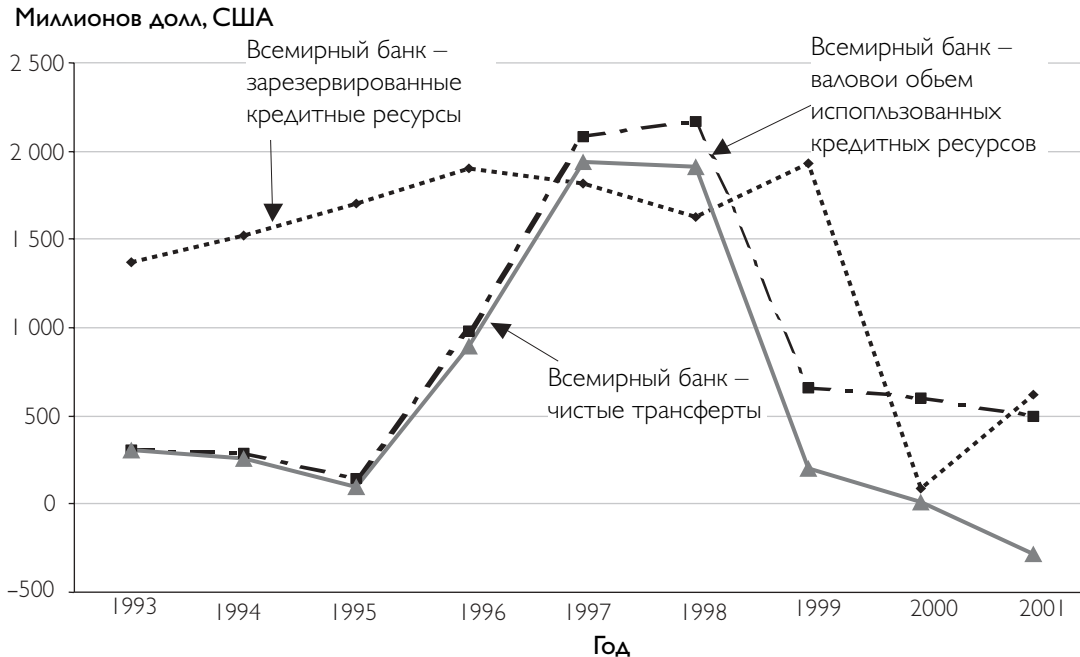
МВФ и Банк не могли незамедлительно предоставить займы в ускоренном режиме до вступления страны в эти международные финансовые организации (Советский Союз подал заявку на вступление во Всемирный банк 1 июля). Кроме того, в течение бурного периода, последовавшего за провалившейся попыткой государственного переворота в августе 1991 года, распадом Советского Союза и назначением правительства реформаторов в конце 1991 года, объем предоставляемой стране помощи на двусторонней основе был незначительным. В этот период России не оказывалась внешняя поддержка, и этот факт вызывает критику некоторых реформаторов и наблюдателей (см. Sachs 1996, Aslund 1995 and 2001).

Этап изучения и инвестиций

Этот этап, длившийся с середины 1992 и до середины 1995 года, начался с того, что Банк сосредоточил свои усилия на аналитической работе и более активном участии в обсуждении вопросов экономической политики, и особенно программы массовой приватизации. При наличии консенсуса среди основных акционеров Банка началось стремительное расширение объемов кредитования³. В течение последующих трех лет портфель зарезервированных кредитных ресурсов Банка увеличился практически с нуля до 4,6 млрд. долл. США⁴. Руководство Банка неохотно шло на выделение крупномасштабной финансовой помощи стране на фоне отсутствия вызывающей доверие программы стабилизации и структурных реформ. Тем не менее, в августе 1992 года по просьбе стран Большой семерки и параллельно с осуществлением первой программы МВФ, Банк одобрил предоставление ей Первого реабилитационного займа в размере 600 млн. долл. США фактически без каких-либо условий. С другой стороны, Второй реабилитационный заем руководство Банка представило Совету директоров на утверждение лишь в середине 1995 года – к

Рис. 2.1

Валовой объем зарезервированных и использованных кредитных ресурсов и чистых трансфертов Всемирного банка



Источник: SIMA and Global Development Finance.

этому времени в России уже были утверждены некоторые реформы в области торговли, а новая договоренность о кредите «Стэнд-бай» с МВФ стала свидетельством одобрения этой международной финансовой организацией макроэкономической политики России. В этот период Банк предоставил займы для 17 инвестиционных проектов и проектов технической помощи для поддержки структурных реформ (в основном при проведении приватизации), институционального развития (включая закупочную деятельность, услуги в сфере занятости, управление пенсионным фондом, развитие частного и финансового секторов, земельные отношения, сельское хозяйство, охрану окружающей среды, жилищную сферу и систему сбора налогов) и восстановления инфраструктуры (включая нефтяные месторождения, автомагистрали и городской транспорт).

Этап консолидации

Российские институты оказались неподготовленными к выполнению финансовых и административных требований Банка, в результате чего возникли серьезные проблемы с использованием значительной доли (65 процентов) зарезервированных под проекты кредитных ресурсов (см. справочную таблицу А.13)⁵. Поэтому с середины 1995 и до начала 1996 года объем зарезервированных Банком новых кредитных ресурсов для России составил всего 27 млн. долл. США. Этот этап характеризовался активизацией деятельности по осуществлению надзора за реализацией проектов; в это же время началось проведение на ежегодной основе экспертизы портфеля проектов в стране (ЭППС) и была осуществлена реструктуризация основных проектов. К 1997 году эффективность портфеля проектов повысилась. Однако в связи с сокращением бюджета на

административные расходы на первый план вышла деятельность по управлению портфелем проектов, потеснив аналитическую работу и оказание консультационных услуг⁶.

Этап возобновления кредитования

Этот этап начался в марте 1996 года, когда на Банк вновь стало оказываться давление с целью возобновления кредитования. Это случилось после того, как МВФ утвердил механизм расширенного кредитования (ЕФФ) в размере 10,1 млрд. долл. США⁷. Общий объем новых обязательств, взятых на себя Банком на последние два года, составил 5,3 млрд. долл. США. Значительная часть этих зарезервированных кредитных ресурсов (3,5 млрд. долл. США) предназначалась для пяти займов на цели структурных преобразований, в отношении которых применялись ускоренные процедуры. В течение четырех месяцев, предшествующих президентским выборам в июле 1996 года, российские власти продвинулись вперед с принятием важных решений, вследствие чего Банк одобрил выделение 1,4 млрд. долл. США на инвестиционные проекты и проекты по оказанию технической помощи (снятие с баланса ранее принадлежавшего предприятиям жилого фонда, развитие рынков капитала, проведение правовой реформы и закупка медицинского оборудования) и 0,5 млрд. долл. США в рамках займа на структурные преобразования в угольном секторе (Угольный ЗСПС 1). На этом этапе повышенное внимание также уделялось социальной сфере.

До начала 1997 года Банк не участвовал в переговорах, проходивших на высоком уровне между правительством России и МВФ по вопросам проведения структурных реформ. Свой вклад Банк вносил опосредованно, через проведение экономических и отраслевых исследований (ЭОИ) и предоставление необходимой информа-

ции МВФ. В марте 1997 года в новое правительство, возглавляемое премьер-министром Черномырдиным, на должности заместителей председателя правительства были назначены ключевые фигуры в стане реформаторов. Банк воспринял это как знак того, что в России появилось новое “окно возможностей”, и до декабря этого года утвердил дополнительные займы на сумму 3,4 млрд. долл. США. Из них сумма в размере 3,0 млрд. долл. США представляла собой первый транш, выделяемый в рамках многолетней программы расширенного кредитования на цели структурных преобразований (1,2–2 млрд. долл. США ежегодно) для поддержки стабилизационных мер и налоговой реформы; ликвидации бюджетной задолженности; обеспечения прозрачности каждой приватизационной сделки; осуществления тарифной реформы и реструктуризации в сфере энергетики, добычи газа и на железнодорожном транспорте с целью обеспечения их конкурентоспособности; проведения банковской реформы (займы на структурные преобразования ЗСП 1 и ЗСП 2) и реформы системы социальной защиты (Заем на цели преобразования системы социальной защиты), а также для продолжения реформ в угольной отрасли (Угольный ЗСПС 2).

ССС 1997 года предписывала Группе организаций Всемирного банка действовать более решительно при предоставлении консультаций по вопросам экономической политики, оказании технической помощи и использовании финансовых инструментов для поддержания частных инвестиций, направляемых в добычу полезных ископаемых, обрабатывающую промышленность, банковский сектор и отрасли, производящие потребительские товары. Валовой объем средств, утвержденных МФК для инвестирования в Россию, превысил 200 млн. долл. США. Спрос на гарантии МИГА по покрытию политических рисков также возрос. При валовой сумме

гарантий около 260 млн. долл. США, Россия сегодня является четвертым крупнейшим клиентом МИГА.

В СССР 1997 года особое внимание также уделялось проектам укрепления региональной инфраструктуры (водоснабжение, канализация, районное теплоснабжение, городской транспорт и восстановление шоссе дорог). Практика оказания помощи регионам получила широкое распространение среди доноров в середине и конце 1990-х годов. Ожидалось, что субнациональные образования будут конкурировать за право получения средств из внешних источников, необходимых для осуществления проектов, причем критериями отбора станут заинтересованность регионов в проектах и их приверженность реформам. Была также подчеркнута важность оказания поддержки мерам по защите окружающей среды, в том числе с помощью Глобального экологического фонда (ГЭФ). Наконец, в соответствии с этой стратегией Банк должен был оказывать на выборочной основе поддержку высокоприоритетным программам наращивания институционального потенциала (включая правовую реформу, развитие финансового сектора, поддержку науки и техники).

До того, как разрушительные последствия восточноазиатского финансового кризиса 1997 года начали сказываться в России ближе к концу этого года, предоставления займов на поддержание платежного баланса страны, в отношении которых применялись ускоренные процедуры, не требовалось, поскольку сальдо текущего баланса неизменно оставалось активным, а рубль продолжал укрепляться в реальном выражении. Основное внимание было уделено займам на проведение структурных преобразований. Банк обосновал это необходимостью сосредоточить усилия российского правительства на долгосрочных реформах. Однако, за исключением небольшой группы реформаторов в пра-

вительстве, вопросам проведения реформ в рамках займов на структурные преобразования (ЗПС) и займов на структурные преобразования в сфере социальной защиты населения (ЗСПСЗ) не уделялось должного внимания. Условия предоставления займов были мягкими и в основном были связаны с необходимостью осуществления подготовительных мер для проведения реформ, таких как представление законопроектов в Государственную Думу. Требования о принятии законов, введении их в действие и применении на практике не выдвигались.

В начале лета 1997 года, после появления первых признаков стабилизации (Gaidar 1999), темпы реформ стали снижаться. Тем не менее, в конце 1997 года по требованию международного сообщества Банк увеличил размер Второго займа на структурные преобразования (ЗСП 2) и Второго займа на структурные преобразования в угольной промышленности (Угольный ЗСПС 2). При этом предусматривалось предоставление значительной части заемных средств на начальном этапе реализации этих займов.

Этап кризиса и восстановления

Назначение в апреле 1998 года нового премьер-министра с реформаторскими взглядами и надвигающийся финансовый кризис дали Банку беспрецедентную возможность повлиять на ход реформ. Одновременно основные акционеры Банка призвали Банк внести около 6 млрд. долл. США, главным образом в виде быстроиспользуемых средств, в созданный в июле 1998 года международный фонд по оказанию чрезвычайной финансовой помощи для укрепления падающего доверия к рублю. В ответ на этот призыв Банк ускорил процесс подготовки Третьего займа на цели структурных преобразований в размере 1,5 млрд. долл. США, который уже находился на стадии рассмотрения и утверждения. Однако на

этот раз Банк настаивал на многотраншевой схеме предоставления займа, “аккордном” выделении сумм и установлении более жестких требований, которые включали фактическое принятие Государственной Думой реформаторских законов. На деле использование кредитных ресурсов в рамках третьего ЗСП ограничилось первым траншем в размере 300 млн. долл. США и менее крупным траншем в размере 100 млн. долл. США после реструктуризации данного займа в середине 1999 года.

Кризис 1998 года подорвал стратегию Банка по оказанию содействия стране и оказал негативное воздействие на многие проекты, как напрямую (например, в банковской сфере), так и косвенно, вследствие сокращения возможности многих бенефициаров (особенно на местном уровне) погасить субзаймы, предоставленные Министерством финансов (Минфином). До середины 1999 года Банк

сосредоточил свои усилия на изучении социальных последствий кризиса (таких как потребности в продовольствии и лекарствах, сбои в работе энергетических систем, поставки в районы Крайнего Севера) и подготовке новой программы оказания помощи тем, кто больше всего пострадал от кризиса. Банком была проведена оценка ущерба, причиненного финансовому сектору, и оказана консультационная помощь и активное техническое содействие в этой области. Банк также практически незамедлительно начал интенсивный диалог с новым правительством, возглавляемым Примаковым, по вопросам структурной политики, продолжавшийся в течение всей середины 1999 года. При этом дополнительным рычагом воздействия явилась реструктуризация займов (ЗСП 3, Угольного ЗСПС 2, и ЗСПС3). В ходе этого диалога была достигнута договоренность об улучшении управления на макроэконо-

Таблица 2.1

Объемы зарезервированных кредитных средств Всемирного банка (млн. долл. США)

	Финансовый год								Всего
	1992-95	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Отменено	
Реабилитационные займы	1 200	0	0	0	0	0	0	0	1 200
Займы на структурные преобразования	0	500	1 400	1 600	1 500	0	0	1 100	3 900
Нефтегазовая промышленность и энергетика	1 180	528	40	0	0	0	85	352	981
Социальная сфера	110	470	137	29	0	0	130	120	755
Развитие частного сектора/ финансового сектора/ инфраструктуры	1 519	763	216	0	400	0	182	1 069	2 012
Сельское хозяйство/охрана окружающей среды	529	80	0	0	0	60	226	118	777
Управление экономикой госсектором	70	21	58	0	30	30	0	2	195
Всего	4 608	1 899	1 816	1 629	1 930	90	624	2 761	9 834
К сведению: использование кредитных ресурсов	729	981	2 086	2 172	657	606	605		7 836

Примечание: два угольных ЗСПС и заем ЗСПС3 относятся к категории займов на структурные преобразования.

мическом уровне и обеспечении более тесной связи между результатами проведения реформ и предоставлением последующих займов. Банком были также предприняты шаги для защиты специальных счетов, предназначенных для финансирования его проектов и открытых в банках, попавших в затруднительное финансовое положение. Банк добился того, чтобы экспертиза российского портфеля проектов проводилась дважды в год, и вел работу с правительственными чиновниками по вопросам реструктуризации данного портфеля.

С ослаблением кризиса, предоставление новых займов Банка было приостановлено в связи с отсутствием сколько-нибудь значительного прогресса в проведении согласованных реформ и в подготовке новых проектов, отвечающих более высоким стандартам (в соответствии с договоренностями, достигнутыми в процессе проведения ЭППС). Решимость нового российского правительства сформулировать новую среднесрочную программу реформ и достичь более широкого консенсуса по этой программе внутри страны, равно как и улучшение платежного баланса и фискального положения в России также привели к снижению потребности во внешнем кредитовании. В конце 1998 года был утвержден проект на сумму в 400 млн. долл. США, предназначенный для восстановления и содержания шоссейных дорог (2-ой проект по восстановлению и содержанию шоссейных дорог). Данный проект, свидетельствовавший о решимости Банка и в дальнейшем участвовать в осуществлении реформ в России, так и не был реализован. Объем новых зарезервированных кредитных ресурсов Банка составил всего 614 млн. долл. США в период между январем 1999 и июнем 2001 года, при этом предоставление нового займа на структурные преобразования не предусматривалось. Зарезервированные Банком кредитные ресурсы на сумму 2,8 млрд. долл. США были аннулированы, включая ресурсы двух прекращенных займов (про-

ект по реструктуризации предприятий в августе 1998 года и 2-ой проект по восстановлению и содержанию шоссейных дорог в сентябре 1999 года) и крупные остатки средств по займу ЗСП 3 (1,1 млрд. долл. США в августе 2000 года)⁸. Кризис также отразился на портфеле МИГА, поскольку некоторым инвесторам пришлось аннулировать или сократить его гарантии.

С 1999 года основное внимание в разработанной Группой организаций Всемирного банка стратегии содействия стране стало уделяться оказанию поддержки 1) реформе государственного управления и уменьшению масштабов коррупции; 2) управлению бюджетом, сбору налогов и финансовым отношениям между федеральным центром и регионами; 3) мерам по улучшению делового климата; 4) инвестициям в частный сектор, в том числе путем предоставления гарантий частичного покрытия рисков и участия в акционерном капитале; и 5) восстановлению систем образования и здравоохранения и борьбе с такими заболеваниями, как туберкулез и СПИД. Повысилось значение аналитической и консультационной деятельности (АКД), осуществляемой Группой организаций Всемирного банка, особенно в вопросах совершенствования системы управления. В документах ССС подчеркивалось, что переход России к рыночной экономике будет долгим, что, в свою очередь, потребует участия Банка в течение длительного периода.

С начала 2000 года, в ответ на повышение заинтересованности российского правительства в проведении реформ, Банк утвердил новые проекты по оказанию технической помощи, инвестированию и предоставлению гарантий. Эти проекты имеют целью совершенствование методов управления госсектором (статистическая система, управление региональными финансами, управление лесным хозяйством), стимулирование частных инвестиций в лесное хозяйство и угольную промышленность, основные

общественные услуги (муниципальное водоснабжение, канализация и теплоснабжение; городской транспорт; реформа системы образования; борьба со СПИДом и туберкулезом), содействие социальному развитию (в районах Севера) и решение природоохранных задач (с предоставлением гранта на пре-

кращение производства озоноразрушающих веществ). Российское правительство и Банк также договорились об активизации диалога по вопросам экономической политики, хотя руководство страны не проявило заинтересованности в получении займов на проведение структурных преобразований.



Услуги и продукты Банка

Аналитические и консультационные услуги

В совместном исследовании 1990 года (OECD 1991) были определены задачи переходного периода и предложен подход к быстрому и радикальному проведению реформ в области макроэкономики, ценообразования и структурной перестройки на основе принципов политической экономии и с учетом опыта перехода к рыночной экономике других стран. В исследовании подчеркивалась необходимость достижения макроэкономической стабилизации и проведения либерализации цен до начала осуществления других реформ, таких как приватизация, и институциональная и правовая реформы, на которые требуется гораздо больше времени. На раннем этапе Банк оказывал консультационные услуги и содействие, в основном опираясь на данные этого совместного исследования. Однако вскоре Банку пришлось столкнуться с новой проблемой, связанной со сложностью достижения стабилизации и низкими темпами проведения структурных реформ.

В целом, исследования Банка получили высокую оценку как в России, так и за рубежом. В них содержался объективный анализ положения дел и давались полезные рекомендации (вставка 3.1.). Тем не менее, начиная с 1995 года, Банк уделял меньше внимания ЭОИ и не расширял аудиторию, которую он информировал о результатах своих исследований¹. Значительная часть материалов исследований публиковалась в качестве исследовательских работ или рабочих документов. С апреля 1996 года не было подготовлено ни одного всестороннего официального доклада об экономической ситуации в стране. До 2000 года правительство не было заинтересовано в исследованиях Банка по вопросам рас-

ходной части бюджета или финансовой отчетности. Важным исключением явились исследования в областях субсидирования угольной промышленности, межструктурных налогово-бюджетных отношений и налогообложения. В период 1997–2000 годов Банком были подготовлены официальные отраслевые доклады только о воздействии сектора энергетики на окружающую среду, об образовании, масштабах бедности и неравенства. Персонал Банка осведомлен о состоянии дел и в других отраслях. В то же время, как было установлено ДООД, лишь немногие правительственные должностные лица и советники имели четкое представление о текущих взглядах Банка на реформы².

Благодаря финансированию проектов и выделению средств в рамках донорских трастовых фондов, сотрудники и консультанты Банка получили возможность оказать существенную помощь в сфере технического консультирования. В то же время, в течение 1996 года диалог по вопросам проведения экономических реформ был весьма ограничен. Если в 1996 году консультационная деятельность Банка касалась в основном реформ в угольном секторе, то в 1997–1998 годах она затронула все отрасли экономики. Результаты этой работы стали очевидными, начиная с 1999 года. При содействии Института Всемирного банка (деятельность которого не была проанализирована в настоящей ОРД) было подготовлено около 2 150 инструкторов, 10 тыс. специалистов и создано 200 обучающих учреждений (см. Приложение 13).

К середине 2001 года специалисты из Группы обеспечения качества Всемирного банка провели оценку выполнения пяти заданий по подготовке ЭОИ для России, причем результатам одного из них была дана высокая оценка (исследование по проблеме неплатежей), а выполнение трех других заданий было признано удовлетворительным. Они сочли неудовлетворительным Обзор секторов энергетики и охраны окружающей среды по причине отсутствия анализа исходных данных, слабой аргументации, охвата слишком широкого круга вопросов на стадии концептуальной разработки, недостаточного учета вклада российских специалистов и замечаний и рекомендаций штатных и независимых экспертов. Помимо этого, региональное исследование под названием «Переходный период – на благо всем» (World Bank 2000с) было также оценено как весьма удовлетворительное. В нем были обновлены данные и дополнены имеющиеся исследования по вопросам бедности, подчеркивались крайне негативные последствия переходного периода в Рос-

сии для бедности и неравенства. Данное исследование отличалось высоким качеством презентации, не избегало обсуждения трудных вопросов и было своевременным.

Консультационная служба по иностранным инвестициям (ФИАС) Группы организаций Всемирного банка провела ряд мероприятий в России. В 1991–1993 годах она предоставляла консультации по вопросам улучшения делового климата и институциональной структуры для регулирования прямых иностранных инвестиций. В последующие годы она консультировала федеральные власти в отношении нескольких вариантов законодательства об иностранных инвестициях и по вопросам инвестиций, связанных с вступлением России во Всемирную торговую организацию (ВТО), а также проводила работу с администрацией Новгородской области по привлечению инвестиций. С 2000 года она оказывает содействие центральному правительству и нескольким областям путем проведения ряда исследований по изучению проблемы административных барьеров, которые мешают привлечению инвестиций. На региональном уровне Новгородская область действовала в соответствии со многими рекомендациями ФИАС и смогла улучшить свой рейтинг в отношении рисков, поднявшись с десятого места на второе среди областей³. До недавнего времени усилия ФИАС на федеральном уровне имели относительно небольшое воздействие. Политическая оппозиция рекомендованным реформам затрудняет их проведение, и многие из проблем, выявленных в начале 90-х годов, по настоящее время тормозят процесс привлечения инвестиций.

В октябре 2000 года МИГА в сотрудничестве с Канадским агентством по международному развитию (КАМР) и российскими правительственными структурами приступило к осуществлению инициативы под названием «База данных о приватизации в России» (PrivatizationLink Russia). Инициатива была призвана сократить операционные издержки и пре-

Вставка 3.1**Эффективные аналитические и консультационные услуги**

Транспорт. Анализ и решения, предлагаемые в отраслевом исследовании 1993 года, были всеобъемлющими и хорошо сформулированными. В докладе содержались отличные статьи, рассматривающие все субсекторы, их экономическую и финансовую деятельность и институциональную основу. Исследование давало практические рекомендации на ближайшую, средне- и долгосрочную перспективу. Исследование стало основой для формулирования целей институционального развития и экономической политики для финансируемых Банком проектов в области транспорта, а также для транспортных компонентов ЗСП. Доклад обсуждался на нескольких семинарах, проведенных на национальном и международном уровнях. В обновленной версии 1998 года были четко сформулированы приоритеты и содержались практические рекомендации, однако эта версия появилась всего за два месяца до начала финансового кризиса и не оказала большого воздействия.

Угольный сектор. В первом докладе Всемирного банка об экономической ситуации в России, подготовленном в сентябре 1992 года, были ясно выявлены основные проблемы монополизированного угольного сектора, для которого было характерно перекрестное субсидирование, осуществлявшееся между высоко- и низко-

затратными шахтами. Хотя в 1993–1994 годах субсидии угольному сектору достигали одного процента ВВП, сокращение производства в угольном секторе происходило в результате потери рынков и неплатежеспособности многих потребителей, и меры, принимаемые правительством, были временными, непоследовательными и политически взрывоопасными. В 1993–1994 годах Банк вместе с правительством предпринял анализ проблем угольного сектора по регионам и рассмотрел меры по оказанию помощи шахтерам и шахтерским поселениям, пострадавшим в результате закрытия шахт. Исследование явилось основой для успешного выполнения программы реструктуризации с помощью двух угольных займов на структурные преобразования (ЗСПС).

Изучение проблемы неплатежей (версия этого исследования была опубликована в работе Pinto, Drebensov and Morozov 2000). Экспертная комиссия ГОК дала высокую оценку этому исследованию по всем параметрам (актуальность, соответствие внутренним стандартам качества, изложение и потенциальный эффект). Однако ко времени презентации этого исследования в 1999 году российские экономисты уже хорошо понимали этот вопрос, и масштабы этой проблемы стали уменьшаться.

доставить международным инвесторам свободный, безвозмездный и прозрачный доступ к информации о приватизации. Эта инициатива повышает степень осведомленности об инвестиционных возможностях, однако было бы преждевременным оценивать ее воздействие на этой ранней стадии.

Тенденции в области кредитования

На конец июня 2001 года общая сумма зарезервированных Банком средств на

займы для России составила 12,6 млрд. долл. США по 55 проектам. В двух случаях в связи с ухудшением качества портфеля Банк и правительство провели реструктуризацию некоторых проектов. За период 1995–1998 финансовых годов были аннулированы займы и компоненты займов на общую сумму 315 млн. долл. США. В течение 1999–2001 финансовых годов были аннулированы займы на сумму 2,4 млрд. долл. США, включая остаток (1,1 млрд. долл. США) по ЗСП-III и все средства в размере 400 млн. долл. США по Второму проекту

восстановления и содержания шоссейных дорог.

Совокупный объем обязательств Банка за вычетом аннулированных займов составил 9,8 млрд. долл. США. Банком были предоставлены кредитные ресурсы на общую сумму 7,8 млрд. долл. США, включая 2,8 млрд. долл. США на реализацию инвестиционных проектов или проектов технической помощи и 5 млрд. долл. США на поддержание платежного баланса и поддержку бюджета. Таким образом, на конец июня 2001 года объем неиспользованных зарезервированных средств составил 1,9 млрд. долл. США. Общая сумма зарезервированных средств составила в среднем в год 1,3 млрд. долл. США, а сумма использованных кредитных средств – 0,8 млрд. долл. США, при этом в 1999 финансовом году было использовано 1,9 млрд. долл. США, а в 2000 финансовом году – 0,09 млрд. долл. США. Коэффициент использован-

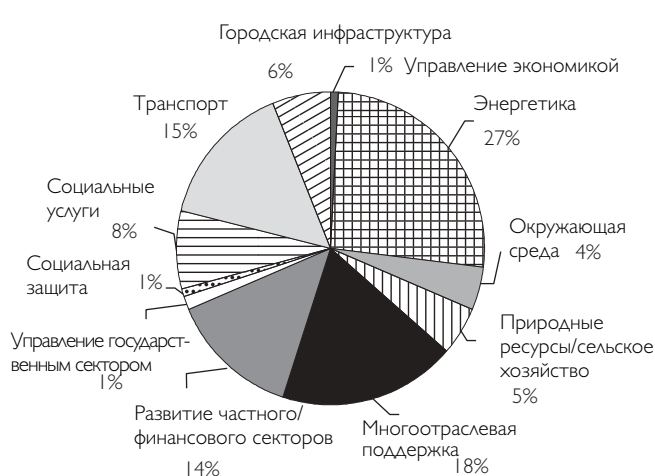
ных кредитных ресурсов, показывающий отношение предоставленных кредитных ресурсов к неиспользованному остатку за прошлый год, вырос с 1,3 процентов в 1994 году до 20 процентов в 1998 году в основном благодаря выделению траншей займов на структурные преобразования.

По своей структуре кредитные операции, проводившиеся Банком в первой и второй половине десятилетия, значительно отличались друг от друга (см. рис. 3.1.). За период 1992–1996 финансовых годов финансовые средства Банка (6,5 млрд. долл. США) были потрачены на осуществление восстановительных и инвестиционных проектов во многих секторах, при этом большая часть средств была вложена в энергетический сектор (в основном в нефтегазовый комплекс). В последующие годы в структуре кредитования (6,0 млрд. долл. США) преобладали (90 процентов) займы на структурные преобразования и связан-

Рис. 3.1

Отраслевая структура новых займов

Распределение по отраслям в разбивке по зарезервированным средствам: 6,5 млрд. долл. США в 1992-1996 годах



Распределение по отраслям в разбивке по зарезервированным средствам: 6,0 млрд. долл. США в 1997-2001 годах



Источник: Всемирный банк.

ные с ними займы на техническую помощь.

Оценка эффективности завершенных проектов

На конец июня 2001 года Департаментом по оценке операционной деятельности была проведена оценка пятнадцати проектов (включая грант на выполнение соглашения о техническом сотрудничестве), общая сумма зарезервированных средств по которым составляла 5,1 млрд. долл. США. Результаты по семи проектам были признаны удовлетворительными, а в отношении результатов шести проектов было признано их значительное воздействие на институциональное развитие. В то же время, дела с обязательствами Банка обстояли менее успешно, поскольку результаты завершенных проектов были признаны удовлетворительным лишь в 28 процентах случаев, а воздействие на институциональное развитие было признано значитель-

ным в рамках 16 процентов проектов⁴. Если не учитывать займы на структурные преобразования, предоставленные в 1997 году, то семь из одиннадцати завершенных проектов (64 процента) и 57 процентов чистых обязательств получили удовлетворительную оценку по полученным результатам. С точки зрения необратимости большинства изменений в области экономической политики и институционального развития, результаты были признаны устойчивыми в 67 процентах проектов и 78 процентах обязательств. Тем не менее, за исключением устойчивости, показатели для России были намного ниже контрольных показателей, а также средних показателей по Банку и по Региональному управлению для стран Европы и Центральной Азии (см. таблицу 3.1.). Общая оценка, данная Региональным управлением для стран Европы и Центральной Азии результатам выполнения завершенных проектов, значительно отличается от оценки ДООД⁵.

Таблица 3.1		Рейтинг проектов Банка по данным оценок ДООД				
	Число проектов	Чистые обязательства (долл. США)	Удовлетворительные результаты (%)	Вероятность достижения устойчивых результатов (%)	Значительное воздействие на ИР (%)	Удовлетворительная работа Банка на этапе оценки (%)
Российская Федерация	15	5 094	28	78	16	50
Бразилия	51	6 545	88	70	51	70
Китай	52	6 958	87	83	72	84
Венгрия	15	1 422	95	91	51	94
Польша	14	1 820	82	89	76	99
Мексика	28	2 542	79	67	40	84
Регион/Банк						
Европа и Центральная Азия	115	11 427	85	75	44	83
В целом по Банку	1 070	88 492	79	60	39	73

ДООД признал работу Банка удовлетворительной на этапе оценки и во время осуществления надзора лишь в отношении 9 завершенных проектов из 15⁶. Временной разрыв между оценкой проекта и началом его осуществления, равный в среднем девяти месяцам, и большое число случаев реструктуризации (13 проектов) в основном объясняются неадекватной операционной средой и недостаточной заинтересованностью страны в достижении целей проекта.

Содействие со стороны МФК и МИГА

Параллельная оценка деятельности МФК по оказанию содействия, проведенная Группой оценки операционной деятельности (ГООД), показала, что результаты ее технической помощи на момент погашения этих займов были впечатляющими. ГООД дала удовлетворительную оценку всем приватизационным и постприватизационным проектам МФК по оказанию технического содействия в области развития. В то же время, удовлетворительную оценку получили менее половины других проектов МФК по оказанию технического содействия (отраслевые экспертизы, идентификация проектов и их подготовка). Оценивая эти операции с точки зрения затрат, ГООД признала работу МФК удовлетворительной в 96 процентах всех случаев. Особенно успешной была деятельность МФК в области приватизации, которая в большой мере способствовала, помимо прочего, передаче большинства мелких предприятий в частные руки и создала основу для осуществления общей программы приватизации.

Ограниченность инвестиций МФК в российскую экономику была связана с высокой степенью риска таких инвестиций, а также с корпоративным решением, предоставляющим ЕБРР направлять основную часть финансирования со стороны международных финансовых учреждений в частный сектор экономики. Объем кредитных ресурсов, зарезервиро-

ванных собственно МФК, в общей сложности составил 0,5 млрд. долл. США (в эту сумму не включены, к примеру, займы категории «В», предоставленные другими участниками). Около 20 процентов от этой суммы составили займы финансовым институтам и инвестиционным фондам. Результаты инвестиционной деятельности МФК на момент погашения таких займов оказались неудовлетворительными. Только 35 процентов вложений принесли удовлетворительные или хорошие результаты в плане развития (48 процентов, взвешено по использованным кредитным ресурсам), и лишь 20 процентов инвестиций имели удовлетворительные для МФК результаты по доходности (33 процента взвешено). Данные результаты значительно хуже по сравнению с результатами инвестиций МФК в других странах мира и, в частности, в Восточной Европе и бывших республиках СССР. Но в целом они соответствуют результатам финансовой деятельности ЕБРР в России (см. Приложение 9). За период с 1993 года и по второй квартал 2002 финансового года МФК потеряла чистыми (до вычета административных расходов) 37 млн. долл. США по своим кредитным операциям и по вложениям в акции. За вычетом 63 млн. долл. США административных расходов (включая 29 млн. долл. США на консультационную деятельность и техническую помощь), в результате своих операций в России за этот период МФК потеряла 100 млн. долл. США. Эти издержки и потери приходилось покрывать за счет перекрестного субсидирования из доходов операций МФК в других странах и регионах.

Согласно результатам аналитической экспертизы, проведенной Отделом оценки операционной деятельности, гарантийная программа МИГА позволила обеспечить осмотрительный и выборочный подход к удовлетворению спроса частных иностранных инвесторов на страхование от политических рисков. Вследствие этого Агентство не понесло финансовых потерь

Вставка 3.2**Сильные и слабые стороны программы МФК для России****Сильные стороны:**

- Стратегические приоритеты были правильно определены и в должной степени учитывали потребности страны и возможности МФК;
- Решимость добиться достижения всех стратегических приоритетов с последовательным и четким выполнением операций по оказанию технического содействия;
- Беспрецедентный масштаб операций технического содействия на страновом уровне, которые нацелены на достижение стратегических целей на региональном уровне;
- Удовлетворительные или более высокие показатели выполнения 96 процентов проектов ТС (оцененные на основании их стоимости); значительное влияние этих проектов;
- Быстрая адаптация деятельности к изменяющимся потребностям и возможностям страны;
- Эффективная переориентация на осуществление надзора за выполнением программ в период после кризиса 1998 года;
- Применение накопленного в прошлые годы опыта при осуществлении новых инвестиций;
- Значительное расширение объема одобренных инвестиций в 2001 году в связи с улучшением условий.

Слабые стороны :

- Нарастание объемов инвестиционных операций в 1995-1998 годах до начала проведения серьезных реформ, что привело к высокому проценту приостановленных или аннулированных впоследствии операций и неудовлетворительным результатам в области развития и инвестиций;
- В основном по причине кризиса операции в России принесли МФК чистые убытки;
- МФК поддалась давлению и приняла на себя инвестиционные обязательства в неблагоприятных и незнакомых условиях коммерческой деятельности и в некоторых случаях снизила уровень своих требований, приняв на себя риски, последствия которых невозможно было смягчить;
- Стратегия МФК основана на понимании важности развития МСП, однако ее применение не увенчалось успехом в создании устойчивого оптово-посреднического канала, который мог бы в дальнейшем расширяться.

в России, которая входит в первую пятерку стран в портфеле Агентства. До финансового кризиса в России МИГА гарантировало покрытие рисков, связанных с переводом средств, но не предоставляло гарантий по рискам, связанным с конвертируемостью валют. Для покрытия собственных рисков в России Агентство использовало гарантии покрытия убытков сверх оговоренной суммы и схемы перестрахования. После отказа России от погашения своей внешней задолженности МИГА продолжало финансирование проектов. Несмотря на относительно невысокий спрос на продукты МИГА, покрытие инвестиционных рисков в размере 549

млн. долл. США в рамках 18 проектов – преимущественно в таких секторах как сельское хозяйство, пищевая промышленность, финансы, горнодобывающая промышленность – позволило России получить около 1,3 млрд. долл. США прямых иностранных инвестиций, которые, в противном случае, вряд ли бы поступили в страну из-за моратория на выплату долгов (см. Приложение 12). В октябре 2002 года было начато предоставление услуги по инвестиционному маркетингу с использованием Веб-страницы “PrivatizationLink Russia”, предоставляющей важную и своевременную информацию потенциальным иностранным инвесторам.

Вставка 3.3

Реструктуризация угольной отрасли – проект, осуществляемый при поддержке Банка с использованием передового опыта

Проект «Второй угольный ЗСПС» получил высокую оценку экспертной комиссии ГОК и авторов исследований, проведенных в рамках подготовки ОРД, несмотря на необходимость его реструктуризации после финансового кризиса и невыполнение условий предоставления займа в установленные сроки. Основными результатами реализации проекта явились резкое сокращение и выделение бюджетных субсидий не на поддержание неэффективного производства, а на его рационализацию и сокращение, ликвидацию монополии на добычу угля, «прозрачную» приватизацию рентабельных угледобывающих предприятий и усиление государственного контроля за расходованием государственных средств. В основе успеха проекта лежит несколько факторов:

- до того, как Банк принял участие в осуществлении проекта, правительство уже работало над программой реструктуризации отрасли при содействии Британского фонда новейших достижений в науке и технике;
- в основе Первого угольного ЗСПС лежало обстоятельное исследование текущего состояния отрасли (см. вставку 3.1);
- перед началом реализации проекта были проведены широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами;
- решение экологических и социальных вопросов было поручено квалифицированным специалистам;
- до утверждения проекта уже было многое сделано в области реструктуризации данной отрасли;
- цели проекта были тесно увязаны с ССС;
- проект был хорошо проработан с технической точки зрения, при этом был учтен опыт реализации проекта «Первый угольный ЗСПС», что позволило Банку оказать поддержку «реформаторам» в российском правительстве по ключевым, наиболее сложным, вопросам реализации проекта;
- сопутствующий проект IAP, в рамках которого была оказана техническая помощь, эффективно дополнял заем на структурную перестройку;
- непродолжительность периода экспертизы, а также оперативность использования кредитных средств первого транша свидетельствуют о высокой профессиональной квалификации членов рабочей группы, гибкости системы проведения управленческой экспертизы (на всех уровнях) и достоверности исходной информации.

Управление портфелем проектов

Когда в середине 90-х годов стало очевидным, что многие операции не отвечают принятым в Банке стандартам качества для начальных этапов реализации проекта, Банк совместно с правительством подготовил документ «Экспертиза портфеля проектов в стране» (ЭППС), в котором основное внимание было направлено на оценку результатов деятельности, готовность к обсуждению проблем и принятию корректировочных мер (включая масштабную реструктуризацию и даже аннулирование проектов). В результате был выявлен

ряд недостатков, в том числе задержки с учреждением отделов реализации проектов и с оформлением последующих кредитных соглашений и закупочной документации. В период после 1997 года дальнейшее ужесточение требований относительно готовности к реализации проектов, привело к замедлению темпов кредитования по новым проектам.

Начиная с 1997 года внутренние комиссии ГОК провели оценку качества 10 проектов, находящихся на начальном этапе реализации. По результатам этой оценки проекты «Второй угольный ЗСПС» (см.

вставку 3.3) и «Реформа электроэнергетической отрасли» были признаны наиболее удачными (хотя с реализацией последнего впоследствии возникли серьезные трудности). Кроме того, удовлетворительные оценки получили проекты «Восстановление Санкт-Петербурга», «Реформирование энергетической отрасли», «Бюро экономического анализа», проекты ЗСПСЗ, ЗСП-I и ЗСП-II, а также проект «Восстановление и содержание шоссейных дорог». Пилотный проект реформы здравоохранения и проект ЗСП-III были признаны неудовлетворительными. Из 15 проектов, которые были оценены с точки зрения качества надзора за их реализацией, лучшими были признаны проекты «Реформа законодательства» и «Коми». Остальные 13 были признаны удовлетворительными

и ни один не получил неудовлетворительной оценки.⁷

Доля проектов, связанных с повышенным риском (в соответствии с отчетами ГОК и Банка о надзоре), достигла 65 процентов (68 процентов по объему зарезервированных кредитных ресурсов) в 1996 финансовом году и 68 процентов (92 процентов, по объему зарезервированных кредитных ресурсов) в 1999 финансовом году. В обоих случаях жесткий надзор, реструктуризация и аннулирование займов способствовали повышению качества портфеля. К июню 2001 года в рамках 34 принятых к реализации проектов (бюджет которых составлял в сумме 3,8 млрд. долл. США) доля проектов и финансовых обязательств, связанных с повышенным риском, была снижена до

Вставка 3.4

Мнения отдельных государственных должностных лиц относительно управления портфелем

В феврале 2001 года представители Минфина обсудили с миссией по подготовке ОРА вопросы, связанные с деятельностью Банка. Официальные лица министерства, непосредственно отвечающие за контроль над деятельностью Банка, высказали следующие критические замечания в отношении качества подготовки и управления проектами со стороны Банка (более подробно об этом см. Приложение II):

- Поспешная подготовка проектов нередко приводит к задержкам и проблемам в ходе реализации, но, с другой стороны, иногда эти задержки и проблемы вызваны необходимостью проведения сложных институциональных преобразований.
- Сотрудники как с российской стороны, так и со стороны Банка недостаточно мотивированы для эффективной и своевременной работы.
- Работа российского персонала не всегда отвечает предъявляемым требованиям, особенно, когда речь заходит о принятии на себя ответ-

ственности за важные решения. С другой стороны, персонал Банка не всегда заблаговременно принимает меры для решения вопросов, связанных с управлением и повышением заинтересованности страны-клиента. Зачастую эти вопросы передаются для решения российской стороне.

- Российской бюрократии, как правило, не уступает бюрократия Банка, которая не спешит с принятием положительных резолюций и не торопится давать «добро».
- Не все сотрудники Банка обладают одинаково высокой профессиональной квалификацией.
- Ввиду нерегулярности заседаний совместной российско-банковской межведомственной комиссии, и в связи с тем, что уровень этой комиссии слишком высок для решения конкретных вопросов, связанных с подготовкой и реализацией проектов, следует укрепить совместную рабочую группу правительства и Банка, что позволит им обеспечить постоянную связь и плодотворное сотрудничество.

24 процентов, доля текущих проблемных проектов – до 9 процентов (а по объему зарезервированных кредитных ресурсов – до 6 процентов)⁸. Эти цифры, в то же время, остаются выше контрольных показателей, а также средних показателей как по Банку в целом, так и по его Региональному управлению для стран Европы и Центральной Азии. Значительное расхождение между оценками ДООД и Банка завершённых проектов (35 процентов по «российскому портфелю», в сравнении с 6 процентами по Региональному управлению по странам Европы и Центральной Азии и с 10 процентами по Банку в целом) указывает на серьёзную возможность сильного завышения при оценке собственной деятельности (см. таблицу А.5). Кроме того, остаются проблемы с реализацией проектов, о чем свидетельствуют относительно низкие показатели сроков реализации и использования кредитных ресурсов.

Отделы реализации проектов (ОРП)

В 1995 году, столкнувшись с неудовлетворительными результатами реализации проектов, недостаточной ясностью в отношении того, могут ли министерства на законных основаниях заключать контракты на поставку товаров и предоставление услуг, а также с нехваткой квалифицированных кадров из числа низкооплачиваемых российских госслужащих, министерство финансов (Минфин) предложило (а Банк принял это предложение) поручить реализацию проектов независимым юридическим лицам, имеющим организационно-правовой статус некоммерческих фондов. Контроль за деятельностью таких фондов осуществляется либо правлением, в которое входят представители правительства, либо межведомственными комиссиями. За счет займов Банка было профинансировано 100 процентов операционных расходов ОРП, включая заработную плату их сотрудников, соответствующую

уровню заработной платы в частном секторе, что вызвало критику со стороны Счетной палаты РФ (Приложение 14). В некоторых случаях возражения Банка в отношении высокого уровня заработной платы приводили к тому, что правление фондов предпринимало соответствующие корректирующие меры.

В конце 2000 года Минфин поднял вопрос о возможности передачи ответственности за руководство реализацией программ от некоммерческих фондов отдельным министерствам. Банк был готов обсудить этот вопрос, но проинформировал российскую сторону о том, что такая передача потребует изменения условий займов и заключения новых официальных договоров. В настоящее время Банк и Минфин изучают возможные альтернативные варианты. Тем временем Минфин передал новые проекты для реализации лучшим из имеющихся ОРП. Эта передача происходила на конкурсных условиях, новые ОРП не создавались.

Эффективность затрат

В 90-х годах средний годовой административный бюджет Банка по операциям в России составлял около 11,2 млн. долл. США в постоянных ценах 2001 года (что сопоставимо с аналогичным показателем для Бразилии). Эта цифра значительно превышала ту, которая могла бы быть выделена по обычным страновым нормам Банка, принятым на середину 90-х годов. После этого, помимо сокращения расходов, предусмотренных Стратегическим соглашением Банка, бюджет для России был урезан с учетом уменьшения бюджета Банка и сроков реализации программы. Наибольшая сумма (14,1 млн. долл. США) была выделена в 1994 финансовом году, наименьшая (9,6 млн.) – в 1996 и 1997 финансовых годах. После увеличения бюджета на 15 процентов в 1998 финансовом году в 1999 и 2000 финансовых годах бюджет снова был урезан, но в 2001 году вновь увеличен до 9,7 млн. долл. США (см. таблицу А.11).

Наибольшему сокращению подверглось финансирование аналитической и консультативной деятельности (АКД) в период с 1993–1995 по 1995–1997 финансовые годы. Это сокращение составило 75 процентов (20 процентов ресурсов Банка). В условиях стремительного увеличения объемов кредитования, роста числа проблем, связанных с портфелем проектов и сокращением бюджета, руководство Банка стало уделять повышенное внимание подготовке проектов и надзору за их реализацией. Расходы на ЭОИ почти удвоились в период с 1998 по 2001 финансовые годы и достигли 30 процентов от бюджета российской программы. Сменявшие друг друга страновые директора жаловались на неадекватность финансовых ресурсов, выделяемых для АКД, в свете сложности задачи перехода к рыночной экономике.

В период между 1992–1996 и 1997–2001 финансовыми годами расходы на подготовку кредитования также снизились в реальном выражении (на 22 процента по каждому проекту и на 39 процентов по каждому финансовому обязательству). Снижение в расчете на каждое финансовое обязательство было значительнее, чем в случае большинства компараторов. В то же время, интенсивность надзора в расчете на одно финансовое обязательство увеличилась более чем в три раза, что свидетельствовало о стремлении повысить эффективность портфеля проектов в 1997

финансовом году, а затем и в 1999–2000 финансовых годах. Если интенсивность надзора в расчете на финансовое обязательство остается на среднем уровне в сравнении с компараторами, то в расчете на проект она значительно выше. Подобная ситуация возникла в конце 90-х годов, когда параллельно осуществлялось несколько крупных займов на структурные преобразования с жесткими требованиями по надзору. Если расходы по реализации программы соотносятся исключительно с зарезервированными средствами, получившими удовлетворительную оценку в отношении завершенных и текущих проектов, эффективность затрат Банка на помощь РФ оказывается очень низкой (см. таблицу А.12).

Децентрализация операционной деятельности Банка

В целях повышения эффективности своей помощи Банк в 1997 году направил странового директора на работу в Россию и расширил полномочия местного представительства по проведению операций. При этом задача заключалась в том, чтобы расширить политический диалог, повысить эффективность операционной деятельности, а также снизить расходы на осуществление надзора путем делегирования полномочий по управлению операциями местным специалистам. Обе задачи, по большей части, были решены.⁹



Эффективность с точки зрения содействия развитию

Развитие частного сектора

В отношении основных направлений реформ¹, связанных с развитием частного сектора (РЧС), совместное исследование 1990 года (World Bank and others 1990) рекомендовало дать более четкое определение прав собственности и обеспечить их защиту в качестве необходимого первого шага. В исследовании рекомендуется также использовать гибкий подход в вопросах приватизации с учетом вида деятельности и масштабов предприятия, применяя как «бесплатный» метод передачи госсобственности в частные руки, так и передачу за деньги. Выручка от приватизации по второму варианту должна была обеспечить покрытие части издержек экономических реформ. Отмечалось, что демонополизация и соблюдение жестких бюджетных ограничений должны стать важнейшими мерами при проведении реструктуризации действующих предприятий, передаче простаивающих основных фондов новым предприятиям и повышении конкуренции. Среди других неотложных задач назывались создание действенной судебной-правовой базы, наращивание институционального потенциала и утверждение в политике принципа верховенства закона, совершенствование корпоративного управления и поощрение конкуренции. Приоритеты, намеченные в упомянутом исследовании, отражали широкий консенсус по этим фундаментальным вопросам среди реформаторов в правительстве, ученых и должностных лиц международных финансовых учреждений. Однако в этом исследовании не было уделено должного внимания вопросам государственного управления и бюрократических препон, имеющим первостепенное значение для формирования инвестиционного климата, выхода на рынок и роста новых предприятий.

В течение всего последнего десятилетия в рамках своей отраслевой стратегии Группа организаций Всемирного банка уделяла особое внимание институциональному развитию и реформам экономической политики, направленным на стимулирование конкуренции, реструктуризацию предприятий, утверждение

принципа верховенства закона, формирование рынков финансовых ресурсов, земли и жилья, борьбу с бюрократизмом и сокращение налогового бремени предприятий. Группа организаций Всемирного банка верно определила цели своей деятельности: содействовать проведению приватизации и формированию благо-

приятных условий для развития экономики путем проведения широкой аналитической работы, предоставления консультаций по вопросам экономической политики, выделения грантов на техническое содействие (включая программы, финансируемые донорами под эгидой МФК), предоставления комбинированных (гибридных) займов, сочетающих оказание технической помощи с открытием кредитных линий (общая сумма средств, зарезервированных в рамках займов на поддержку проведения приватизации (ЗППП), проекта развития финансовых учреждений (ПРФУ), проекта поддержки предприятий (ППП), проекта развития рынков капитала (ПРРК), проекта по снятию жилого фонда с баланса предприятий (СЖБП) и аннулированных проектов по оказанию услуг по реструктуризации предприятий составила почти 1 млрд. долларов США), а также займов с быстрым использованием средств (два реабилитационных займа и три ЗСП).

Начиная с последних месяцев 1991 года сотрудники Банка играли важную роль (наряду с консультантами, оплачиваемыми Агентством США по международному развитию) в практической разработке программы массовой приватизации (ПМП), осуществление которой финансировалось, главным образом, другими организациями-донорами, прежде всего, Агентством США по международному развитию, ЕБРР и ЕС. При содействии МФК было проведено 1100 аукционов в 5 регионах. Рассматривались и другие, альтернативные, варианты приватизационной стратегии, связанные, в частности, с дроблением предприятий перед приватизацией, но реформаторы сочли эти схемы слишком затянутыми и сложными (см. Приложение 7).

МФК сыграла важную роль и в проведении малой приватизации. В апреле 1992 года в Нижегородской области МФК организовала первый в России аукцион по приватизации малых предприятий. Несколько

месяцев спустя эта схема была одобрена федеральным правительством, и МФК предприняла шаги по ее распространению на отрасль грузовых автоперевозок (см. вставку 4.1) и сельское хозяйство, а также меры по ее использованию в масштабах всей страны. К концу 1993 года практически все малые предприятия в Нижнем Новгороде были приватизированы. В основе подхода МФК лежал принцип проведения справедливых и открытых аукционов. Во многих городах, где МФК принимала лишь косвенное участие в процессе приватизации, городские власти продавали малые предприятия не на аукционах, а через коммерческие торги, а кое-где и путем бесконкурсных продаж или даже в порядке прямой передачи предприятий администрации и трудовым коллективам. Однако независимо от способов приватизации, данные многочисленных обследований приватизированных малых предприятий указывают на то, что приватизация привела к серьезной реструктуризации промышленности, повышению прибыльности предприятий, снижению цен и повышению качества продукции и услуг (IFC, 1994; Barberis and others, 1996).

В целом в России сделано немало по разгосударствлению предприятий. Однако почти не видно улучшений в том, что касается прозрачности прав собственности и вторичного ее перераспределения. Кроме того, схема «залоговых аукционов» (Банк ее не поддержал, но и не выступил открыто против нее) сильно подорвала доверие к программе реформ. В результате с 1996 года ход реализации программы приватизации существенно замедлился, несмотря на принятие в 1997 году ясной и прозрачной схемы приватизации конкретных предприятий.

Деятельность Банка по оказанию помощи в создании благоприятной для развития частного сектора среды приносила весьма скромные результаты вплоть до конца 1998 года; мало что изменилось в плане проведения эффективной экономической политики и создания институцио-

Вставка 4.1

Приватизация отрасли грузовых автоперевозок: результат успешной работы Группы организаций Всемирного банка (1993-1994 финансовый год)

И правительство, и Банк рассматривали проведение приватизации излишне крупных, неэффективно управляемых региональных монополий в отрасли грузовых автоперевозок в качестве одной из первоочередных задач. Просьба администрации Нижегородской области к МФК об оказании содействия в проведении приватизации автотранспортных предприятий послужила основой для тесного сотрудничества между МФК и Банком. Благодаря работе в этом секторе сотрудники Банка при проведении приватизации смогли заручиться поддержкой федерального Министерства транспорта. В результате обсуждений с участием сотрудников МФК и Банка, областных органов власти, администрации и трудовых коллективов автотранспортных предприятий-монополистов была принята схема, предусматривавшая проведение аукционов по приватизации 20 процентов парка грузового автомобильного транспорта области и создания на этой основе сотен малых автотранспортных предприятий. А остальные 80 процентов грузовых автомобилей предстояло распределить между 42 автотранспортными предприятиями среднего масштаба, которые предполагалось создать в ходе приватизации в рамках ПМП (аукцион, проведенный в октябре 1992 года, стал первым успешным испытанием приватизационных чеков (ваучеров), выданных населению в рамках ПМП). К июлю 1993 года в результате приватизационных аукционов, проведенных в Нижегородской области под руко-

водством МФК, частным владельцам было передано свыше 800 грузовиков.

На основе опыта приватизации малых предприятий МФК приняло меры по распространению схемы приватизации автотранспортной отрасли на всю страну. Для этой цели должностным лицам региональных органов власти было разослано руководство по приватизации, в девять других регионов направлена группа нижегородских специалистов и создан отдел для оказания краткосрочного консультационного и технического содействия органам власти других регионов.

К 1995 году в отрасли грузовых автоперевозок России сформировалась устойчивая конкурентная среда; 88 процентов всех автотранспортных предприятий страны (включая предприятия пассажирского транспорта) вышли из-под контроля государства, во всех регионах была завершена или проводилась приватизация грузового автотранспорта общего пользования, в 70 процентах регионов использовалась нижегородская модель. В ходе последующего обследования, проведенного МФК, 90 процентов лиц, приобретших грузовики на нижегородских аукционах, ответили, что довольны своими приобретениями, и только 29 процентов сообщили о трудностях с получением прибыли. Ни одно из промышленных предприятий, которые посетили представители ГООД в ходе проведения оценки эффективности помощи МФК, не сообщило о каких-либо проблемах с грузовым автомобильным транспортом.

Источник: по данным ГООД и МФК.

нальной основы для реструктуризации предприятий, совершенствования корпоративного управления, стимулирования конкуренции, расширения доступа к рынку новых предприятий и привлечения частных инвестиций. С другой стороны, Банк оказывал помощь в разработке законодательства и создании ведомств, при-

званных способствовать развитию частного сектора (например, Антимонопольного комитета, Федеральной энергетической комиссии). Имеются также факты, свидетельствующие об успешной реализации проекта «Обучение в области управления и финансовой деятельности», а также практического обучения в процессе

работы, которое организуется в рамках почти всех проектов, финансируемых по линии Банка. Наконец, многие из рекомендаций, предложенных Банком за последние десять лет, нашли свое отражение в нынешней программе реформ.

Развитие финансового сектора²

В конце 80-х годов либерализация финансовой системы СССР привела к стремительному росту числа финансовых учреждений, которыми управляли отраслевые министерства, государственные и кооперативные предприятия, а также частные финансово-промышленные группы. Однако новая система не имела механизмов эффективного регулирования и надзора. Выпуск акций использовался скорее как механизм установления контроля над имеющимися активами, нежели как способ финанси-

рования новых инвестиций. Слабость производственного сектора, наряду с недостатками экономической политики и институциональной инфраструктуры, тормозили становление здоровой, ориентированной на рынок, финансовой системы³. В числе этих недостатков следует назвать отсутствие жестких бюджетных ограничений в отношении как предприятий, так и банков; неадекватные стандарты бухгалтерского учета и отчетности; задержка в создании действенной системы надзора за деятельностью банков и рынков капитала; недостаточно четкое определение и слабая защита прав собственности, прав акционеров и кредиторов; низкое качество управления банками и предприятиями; отсутствие прозрачных и эффективных механизмов принятия мер в отношении разорившихся банков.

Вставка 4.2

Содействие укреплению сравнительных преимуществ России в области космических технологий

Программа «Морской старт» представляет собой международный проект, совместно осуществляемый такими компаниями, как «Боинг» (США), «Квернер Мэритайм» (Норвегия), НПО «Энергия» (Россия), «Южное»/«Южмаш» (Южный машиностроительный завод) (Украина), по производству и экспорту ракет и установок для запуска космических спутников. Ракеты выводят на орбиту коммерческие спутники, запускаемые с плавучей платформы, расположенной в Тихом океане. Представители Банка убеждены, что этот проект, осуществляемый на коммерческой основе, может способствовать сохранению рабочих мест для тысяч квалифицированных специалистов в России и Украине, поэтому в 1996 году было принято решение об оказании поддержки российской и

украинской сторонам проекта путем предоставления гарантий частичного покрытия рисков².

На сегодняшний день изготовлено и экспортировано около десятка ракет, успешно осуществлены семь запусков. Механизмы предотвращения и сокращения риска, по всей видимости, работают эффективно. Когда возникали проблемы, они решались системно, так что правительству не пришлось делать выплат по искам, и все компании, работающие в России – не только в рамках проекта «Морской старт» – выиграли от внедрения принципа главенства закона. В сентябре 2000 года был утвержден еще один проект, предусматривающий предоставление гарантий частичного покрытия рисков. Его реализация в угольной отрасли и лесном хозяйстве должна начаться в ближайшее время.

Источник: интервью с руководителем рабочей группы по проекту «Морской старт» и материалы отчетов о контроле за ходом реализации проекта.

В 90-е годы Банк и другие доноры стремились оказать органам власти содействие в деле создания и развития финансовой системы. Банк оказывал техническую помощь Центральному Банку (ЦБ) РФ, а также некоторым банкам и органам надзора за деятельностью рынков капитала путем предоставления компьютерного аппаратного оборудования, организации кредитных линий и консультаций по вопросам экономической политики в рамках Проекта развития финансовых учреждений (ПРФУ), Проекта поддержки предприятий (ППП), Проекта развития рынков капитала (ПРРК). Общий объем займов составил 489 млн. долл. США (4 процента суммарного объема зарезервированных кредитных средств Банка за десятилетие). Другие проекты, связанные с мерами по охране и рациональному использованию окружающей среды, а также со снятием жилого фонда с баланса предприятий, тоже предусматривали открытие кредитных линий. В рамках трех ЗСП предусматривалось проведение реформ финансового сектора. Однако усилия, предпринятые в этом направлении, успели дать лишь весьма скромные результаты к 1998 году, когда разразился финансовый кризис и практически все банки оказались неплатежеспособными. Средства, выделенные на мероприятия по укреплению банковского надзора, остались неиспользованными, и кредитные линии оказались невостребованными. Не удалось достичь существенных успехов в области внедрения международных стандартов бухгалтерского учета и привлечения иностранных банков в Россию.

Кризис 1998 года повысил заинтересованность органов власти в получении консультационной помощи и технического содействия. После кризиса многочисленные совместные миссии специалистов Банка и МВФ сосредоточили свои усилия на ускорении реформ и координации помощи, оказываемой

международным сообществом. Проводилась систематическая работа по разъяснению сути реформ более широкому кругу участников и заинтересованных групп. При активном участии Банка и МВФ Межведомственный координационный комитет под руководством ЦБР разработал проект соглашения об оказании технического и финансового содействия со стороны доноров. Были достигнуты соглашения по реструктуризации ПРФУ (предполагалось уделить основное внимание вопросам банковского надзора и отменить порочную систему аккредитации), ППП и ПРРК. Российские банки должны внедрить международные стандарты бухгалтерского учета к 2004 году, а некоторые используют их уже сегодня. Но многие задачи в области реформ еще только предстоит выполнить, так что перспектива создания стабильной финансовой системы, обеспечивающей поддержку экономического роста и ориентированной на рынок, пока остается неясной.

Управление государственным сектором и финансовая отчетность⁴

Неадекватная разработка и реализация государственных программ – серьезная проблема, оставшаяся еще с советского периода. Кроме того, правила и нормы, разработанные в то время, оказались непригодными для управления государственным сектором (УГС) в новых условиях переходного периода. Это серьезно ослабило бюджетно-налоговую дисциплину, снизило качество услуг, предоставляемых государством, а также подорвало доверие к государственным институтам. В России, как и в большинстве стран с переходной экономикой основные институты финансовой отчетности находятся пока на ранней стадии развития. Немало еще предстоит сделать для достижения прозрачности налогово-бюджетной системы: выработать методы оценки объемов скрытого субсидирования,

условных обязательств, внедрить типовые методы бухгалтерского учета и систему обеспечения надежности и достоверности финансовых данных с привлечением независимых экспертов, систему контроля над финансовыми операциями правительства со стороны органов законодательной власти и общественности.

За исключением некоторых особых случаев вплоть до 1999 года Банк уделял недостаточно внимания вопросам управления налогово-бюджетной сферой, наращивания потенциала, совершенствования методов управления, государственной финансовой отчетности (ГФО) в России – как в аналитических исследованиях, так и при выделении кредитов. Сотрудники Банка объясняют это следующими причинами: 1) нехваткой надежной информации и аналитических исследований, где рассматриваются вопросы, связанные с системой государственного управления в России; 2) высокой текучестью кадров верхнего и среднего эшелона в правительстве; 3) нежеланием российских должностных лиц до недавнего времени обсуждать указанные вопросы с представителями Банка. В то же время правительственные чиновники утверждают, что представители Банка в 90-е годы рассматривали эти вопросы в качестве второстепенных.

В начале и середине 90-х годов экономические и отраслевые исследования, проводимые специалистами Банка по проблемам государственного сектора были, как правило, посвящены вопросам межструктурного финансирования; кроме того, было проведено несколько исследований по вопросам налогообложения и собираемости налогов, включая такие проблемы, как административное бремя и изъятие прибыли у эффективно работающих предприятий. Однако вследствие противодействия со стороны Минфина специалисты Банка провели лишь предварительные исследования по проблемам управления государственными расходами

и государственной службы. Образовавшийся в результате пробел в информации ограничил возможности Банка по предоставлению консультаций в отношении путей и методов перестройки и модернизации государственного сектора.

Предоставленные в 1992 и 1995 годах реабилитационные займы не включали компонентов, связанных с управлением государственным сектором, хотя деятельность Банка по реформированию системы субсидирования угольной отрасли стала основой для широкой дискуссии по вопросам совершенствования механизмов контроля над государственными расходами. Предоставленные в 1997 и 1998 годы ЗСП предусматривали требования в отношении улучшения системы сбора налогов, контроля и регулирования бюджета и межструктурного финансирования. Однако вплоть до конца 1999 года при реализации проектов не удавалось достичь согласованные цели. Банк утвердил еще шесть соответствующих отраслевых займов (на сумму в 211 млн. долл. США) для поддержки Бюро экономического анализа, налоговой администрации (этот проект завершен с удовлетворительной оценкой результатов), статистического ведомства, правовой реформы и мер по управлению портфелем проектов и его развитию. По результатам проведения надзора за реализацией этих проектов получены удовлетворительные оценки, но судить об эффективности этих начинаний пока еще рано.

После финансового кризиса 1998 года Банк уделял повышенное внимание мерам по наращиванию потенциала, особенно в системе государственного управления и судебной системе, а также в областях управления доходами и расходами и финансовой отчетности. Банком подготовлены документы с изложением позиций в целях содействия обсуждению в правительстве путей модернизации системы государственного управления. Проводившиеся ранее и

проводящиеся теперь экономические и отраслевые исследования посвящены вопросам государственных капиталовложений, борьбе с коррупцией, проблемам управления федеральным бюджетом. Проведение экспертиз государственных расходов по отдельным отраслям финансируется другими донорами. Пока эта работа сильно затруднена из-за неудовлетворительного качества статистических данных о расходах. Предлагаемое Банком кредитование предусматривает реализацию соответствующих проектов по вопросам деятельности казначейства, по проведению бюджетно-налоговых реформ в регионах и таможенной реформы.

В начале и середине 90-х годов содействие Банка было направлено в основном на совершенствование систем бухгалтерского учета и аудита на предприятиях частного сектора, но успехи были невелики. Банк уделял недостаточно внимания внедрению системы «сдержек и противовесов» в государственном секторе. Ни подготовка консолидированных финансовых отчетов правительства в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета, ни анализ государственных расходов и внутренних процедур контроля, ни укрепление возможностей для проведения ежегодных независимых гласных аудиторских проверок государственных расходов не выдвигались в качестве приоритетных задач, даже тогда, когда Банк предоставлял крупные займы на поддержание бюджета в целом, как это было в 1997 году. Тем не менее Банк придерживался обязательных для всех его подразделений фидуциарных принципов проектного кредитования и проконтролировал использование фондов по всем займам на цели структурных преобразований, после того, как прозвучали обвинения в использовании фондов МВФ не по назначению в период после кризиса 1998 года. Несмотря на удовлетворенность Банка тем фактом, что все предоставленные им

финансовые ресурсы использовались в соответствии с соглашениями о займах, власти согласились принять дополнительные меры по усилению соответствующей отчетности и контроля над использованием средств в будущем. Банк также предпринимал попытки совершенствования отдельных аспектов финансового управления и контроля в государственном секторе, в частности, путем внедрения системы международных конкурсных торгов на создание объектов инфраструктуры, сооружаемых на средства Банка, а также посредством участия в разработке нового закона о государственных закупках в 1997 году. Результаты этих мер пока не проявились в полной мере. До начала 2000 года Счетная палата (СП) – главный ревизионный орган государственного сектора – не откликалась на предложения Банка оказать помощь в укреплении потенциала ревизионных органов, организовать обмен информацией и диалог по вопросам реализации проектов, финансируемых Банком (см. Приложение 14: краткая информация об анализе проектов Банка специалистами СП; эта информация была представлена в Банк только в феврале 2001 года). За последние два года степень информированности Банка значительно возросла благодаря проведению Оценки эффективности системы закупок, подготовительной работы к Анализу системы финансовой отчетности, а также Анализа стандартов и кодексов специалистами МВФ.

Социальная защита

С начала 90-х годов Банк считал содействие реформированию программ социальной защиты⁵ важным элементом своей стратегии содействия. В своей консультационной деятельности Банк уделял первоочередное внимание вопросам совершенствования адресности программ социальной помощи, расширения институциональных возможностей, перестройки системы социального обе-

спечения и модернизации Кодекса законов о труде. Эта стратегия реализовывалась посредством экономических и отраслевых исследований (ЭОИ), а также займа 1992 года на развитие служб занятости и социальной защиты (СЗСЗ), займа 1997 года на структурные преобразования в сфере социальной защиты (ЗСПСЗ), займов 1996 и 1997 годов на отраслевые структурные преобразования (ЗСПС) в угольной отрасли и займа 1998 года на реализацию программы социальной защиты. Социальные компоненты присутствовали и во всех трех займах на структурные преобразования (ЗСП).

СЗСЗ представлял собой заем на оказание технического содействия, предназначенный для помощи в решении проблемы ожидаемого сокращения занятости вследствие реструктуризации предприятий. Заем также предназначался для содействия в разработке планов

реформирования пенсионной системы и других аспектов системы социальной защиты малоимущих, однако в тот период правительство не было готово заниматься этими вопросами, так как решало более неотложные задачи, такие как стабилизация и проведение политики рыночных реформ. Ввиду того, что процесс реструктуризации предприятий протекал медленно, а осуществление проекта было задержано на два года, цели займа были пересмотрены: основной упор был сделан на внедрение программ активного воздействия на рынок труда и на совершенствование управления пенсионным обеспечением путем приобретения компьютеров для местных отделений пенсионного фонда. Эти (более скромные) цели СЗСЗ были достигнуты. Вплоть до конца 1998 года собираемость налогов (в том числе и в пенсионный фонд) оставалась недо-

Вставка 4.3

Деятельность Банка в поддержку обеспечения гендерного равенства

В публикации Всемирного банка «Феминизация бедности» (World Bank, 2000) содержатся утверждения о том, что в 90-х годах женщины пострадали больше, чем мужчины от роста безработицы, сокращения средней заработной платы и ухудшения качества социальных услуг. Вместе с тем продолжительность жизни у мужчин снизилась резче, чем у женщин: разрыв увеличился с 10 лет в конце 80-х годов до 16 лет в 1994 году (но с тех пор он сократился до 12 лет). В то же время качество статистических данных в разбивке по полам понизилось, а их охват сократился.

Банк финансировал ряд исследований и конференций по вопросам влияния переходного периода на положение женщин и изменение их роли в обществе, однако стратегия содействия

решению гендерных проблем не была сформулирована. Компонент, ориентированный на женщин и детей, был включен в Пилотный проект реформы здравоохранения 1997 года. В основном женщины выиграли и от реализации некоторых компонентов пакета ЗСПСЗ, главным образом, от повышения размера минимальных пенсий и пособий по безработице. Однако Банк не рассматривал другие аспекты предлагаемой пенсионной реформы (такие, как накопительная составляющая пенсионной системы, где размер пенсии тесно увязывается с размером заработка), которые могут оказать на положение женщин более негативное влияние, нежели на положение мужчин. Не рассматривал Банк и вопрос о более низкой продолжительности жизни у мужчин.

влетворительной, что приводило к задолженностям по выплате заработной платы и пенсий. На фоне роста числа неимущих недостаточное внимание уделялось адресному характеру социальной поддержки.

В рамках займов, предоставленных Банком на реструктуризацию угольной отрасли, были предусмотрены крайне важные компоненты, направленные на обеспечение выплаты заработной платы и социальных пособий, на трудоустройство безработных горняков, на восстановление и ремонт объектов социально-культурной сферы перед передачей их с баланса угледобывающих предприятий на баланс местных органов власти. Эффективность этих проектов с точки зрения достижения первой цели оценивается как высокая, второй – как значительная, а третьей – как удручающе низкая^{6,7}. Успехом увенчались и усилия Банка по повышению прозрачности прохождения средств от казначейства к получателям.

Пакет проектов ЗСПСЗ-ЗРПСЗ был направлен на продвижение ряда важных реформ системы социальной защиты населения. Он сосредотачивал внимание правительства на сложном характере пенсионной реформы, необходимости совершенствования адресности пособий и модернизации трудового законодательства. Эти займы помогли повысить размер минимальных пенсий, ликвидировать задолженность по выплате пенсий, укрепить финансовое положение фондов, из которых выплачивались пенсии, пособия на детей, пособия по безработице, а также повысить адресность многих существующих социальных пособий. Условия предоставления займа ЗСПСЗ, в соответствии с которыми в Думу необходимо было внести проекты законов о реформе пенсионной системы и рынка труда, официально были выполнены, однако приняты эти законы были только в 2001 году. Кроме того, проекту недоставало жесткой ориентации на реализацию его целей в регионах, в нем не были учтены такие важные вопросы, как

дотирование потребителей и групповые привилегии.

После завершения ЗСПСЗ в сентябре 2000 года Банк продолжает предоставлять оперативные консультации и техническое содействие. Как представляется, к настоящему времени шансы достижения целей, поставленных Банком в этой сфере, существенно возросли. Ожидается, что в начале 2002 года Государственная Дума примет новые законы о реформе пенсионного обеспечения и рынка труда: это – прямое следствие недавно сформировавшегося широкого консенсуса по этим вопросам. Некоторые аспекты предлагаемой реформы (например, финансовая жизнеспособность новой пенсионной системы, готовность финансового сектора участвовать в развитии ее накопительной составляющей) по-прежнему вызывают озабоченность, но теперь на первый план вышли скорее вопросы ее практического осуществления, нежели программной концепции. Банк также приступил совместно с правительством к работе над повышением качества обследований бюджетов домохозяйств и оценки масштабов бедности.

Энергетический сектор

Энергетический сектор⁸ играет в России более важную роль, чем в большинстве других стран мира. Нефть, уголь и природный газ – важнейшие статьи российского экспорта. Поставки энергоносителей внутри страны имеют огромное значение в связи с суровыми российскими зимами. И, наконец, производство энергоресурсов является одной из основных причин ухудшения состояния окружающей среды. В начале 90-х годов все отрасли энергетики столкнулись с одними и теми же проблемами: неизменно низкие цены, слабая нормативная база, недостаточная конкуренция, экологическое неблагополучие. Не взыскивая платы за поставки своей продукции или соглашаясь на их оплату на основе бартера, предприятия сектора энергетики подпитывали остальные отрасли экономики

немалыми субсидиями, давая многим предприятиям возможность не придерживаться жесткой бюджетной дисциплины. Кроме того, положение каждой отрасли энергетики и стоящие перед нею проблемы и задачи переходного периода имели собственную специфику⁹.

С самого начала своей деятельности в России Банк вел активную работу в энергетическом секторе, используя каждую возможность, открывавшуюся в той или иной отрасли, и поддерживая те чрезвычайные операции и программы реформ, в осуществлении которых правительство проявляло явную заинтересованность. Важное место в первом докладе Банка об экономическом положении страны (1992 год) и в последующих документах по ССС занимали вопросы нефтяной отрасли (добыча нефти, ценообразование, налогообложение, законодательство о поддержке совместных предприятий, инвестиционные потребности)¹⁰. Однако Банк уделял лишь незначительное внимание вопросам взаимосвязи между производством энергии и поддержанием устойчивого природопользования. Как образец качественной работы на отраслевом уровне выделяется доклад об угольной отрасли 1994 года (см. также вставку 3.1). Банк также вел активный диалог с правительством по вопросам реформирования электроэнергетики.

Итоги оказания Банком содействия сектору энергетики (включая предоставление займов на общую сумму 2,6 млрд. долл. США) неоднозначны. Результаты реализуемой программы реструктуризации угольной промышленности (включая предоставление займов на общую сумму 1,3 млрд. долл. США) были удовлетворительными. Закрыто более 70 процентов наименее рентабельных угледобывающих предприятий, приватизировано свыше 65 процентов производственных мощностей, выплата заработной платы и пособий горнякам производится в срок (см. также вставку 3.2). Успешно реализованы проект Глобального экологического фонда (ГЭФ)

по поэтапному сокращению потребления озоноразрушающих веществ (ОРВ) и чрезвычайный проект по ликвидации разлива нефти в Республике Коми и смягчению его последствий. Одобренный недавно проект развития систем городского теплоснабжения отражает неоднозначный опыт реализации предшествующих пилотных проектов, особенно в связи с тем, что кризис 1998 года ослабил финансовые возможности местных органов власти.

Существенный прогресс достигнут на пути реформирования электроэнергетики, что предусматривалось займами ЗСП: с 1997 года действует более рациональное ценообразование, с 2000 года радикально улучшилась собираемость денежных платежей, с середины 2001 года был дан новый импульс процессу демонополизации отрасли. Более того, в газовой отрасли денежные платежи в настоящее время превышают 95 процентов, что составляет более чем четырехкратный рост с 1998 года. Эта перемена благотворно повлияла на объем налоговых поступлений и качество обслуживания, а кроме того, способствовала сокращению объемов задолженности в других отраслях. Начиная с 2000 года реформы проводились без привлечения заемных средств Банка, однако с учетом рекомендаций, полученных в ходе проводившегося ранее диалога с Банком по вопросам стратегии. Банк также внес обоснованные предложения по реструктуризации и повышению прозрачности газовой отрасли, включая разделение Газпрома, в интересах развития конкуренции, на независимые компании по добыче, транспортировке и сбыту газа. Однако всеобъемлющий план реструктуризации этой отрасли не входит в число приоритетных задач правительства. Два завершающих реабилитационных проекта в нефтяной отрасли способствовали существенному росту объемов добычи нефти и некоторому усовершенствованию порядка налогообложения отрасли. Однако результаты обоих проектов были признаны Региональным управлением и ДООД неудовлетворительными, поскольку не удалось

достигнуть существенного продвижения к заявленным целям в сфере отраслевой политики и институциональных реформ.

Общая оценка содействия со стороны Банка¹¹

Банк установил для предоставляемого им содействия высокие критерии – во всех документах ССС подчеркивались его конечные цели (соответствующие провозглашенным в 1991 году президентом Ельциным): способствовать созданию условий, благоприятствующих экономическому росту, обеспечивая в то же время защиту неимущим и социально уязвимым слоям населения. Вплоть до конца 1998 года цели деятельности Банка вполне соответствовали сложным проблемам переходного периода, быстро меняющейся внутренней и международной обстановке и институциональным приоритетам Банка. Однако эффективность помощи, предоставляемой Банком, оставалась скромной.

До середины 90-х годов главным достижением Группы организаций Всемирного банка стало изменение формы собственности в рамках программы массовой приватизации крупных и средних предприятий и программы «малой» приватизации. Содействие Банка также сыграло весомую роль в противодействии протекционистскому давлению, в создании либо поддержке различных институтов, которые, однако, сумели выполнить возложенные на них функции лишь в ограниченном объеме (например, службы занятости, Пенсионный фонд, Федеральная энергетическая комиссия, Федеральная комиссия по ценным бумагам). Среди прочих достижений следует упомянуть ограниченное внедрение тендеров на государственные закупки и увеличение объемов добычи нефти.

Что касается главной задачи переходного периода, то по 1998 год так и не произошло существенных улучшений ни в управлении государственным сектором, ни в создании благоприятного режима для

развития частного сектора. Более того, как видно из предыдущих разделов, результаты содействия отдельным отраслям были, по большей части, разочаровывающими (см. также Приложения 3, 4 и 5). Во второй половине 90-х годов финансирование по линии МФК оказывало меньшее воздействие, чем прежде. Попытки сконцентрировать помощь на уровне регионов также имели лишь ограниченный успех, ввиду отсутствия здоровой конкурентной среды на общенациональном уровне, в которой конкуренция между субъектами федерации могла бы дать положительные результаты.

Учитывая общий неудовлетворительный итог развития по состоянию на середину 1998 года и большой объем кредитования, результаты содействия Банка с 1992 по 1998 финансовый год (по июнь 1998 год включительно) признаются неудовлетворительными, а его влияние на институциональное развитие – скромным¹². Фундаментальные перемены, которые произошли в России в сфере прав собственности в отношении предприятий, и другие структурные реформы (например, либерализация цен и внешней торговли) были в период финансового кризиса уже практически необратимыми. Однако устойчивое проведение обоснованной макроэкономической политики казалась весьма маловероятным.

Тем не менее, за три с половиной года, прошедших после кризиса 1998 года, значимость помощи Банка и качество его проектов существенно повысились, хотя низкие темпы использования кредитных ресурсов и задержки с практической реализацией новых проектов сохранились. Успешно приняты важные реформаторские законодательные акты. Реализация программы реформ по некоторым направлениям лишь началась, но эта программа уже доказала свою действенность в плане влияния на показатели экономической эффективности. Этому способствовал совокупный эффект от работы,

выполненной Банком в предшествующие периоды. К концу 2001 года благодаря содействию Банка удалось улучшить режим стимулирования, необходимый для обеспечения устойчивого экономического роста, повысить минимальные пенсии и адресность программ социальной помощи, продолжить реструктуризацию угольной отрасли. Особенно важно, что при выработке нынешним правительством программы рыночных реформ, обеспечения надлежащего управления и повышения социальной ответственности немаловажную роль сыграл диалог между Банком и высшим эшелоном российских разработчиков политики по вопросам структурной реформы, который активизировался с конца 1998 года. Это – весомые достижения.

Таким образом, результаты помощи Банка с середины 1998 года по 2001 год признаются удовлетворительными, а ее влияние на институциональное развитие – существенным. Экономика России все еще остается уязвимой перед воздействием неблагоприятных внешних факторов, в особенности существенного и продолжительного падения цен на нефть. Однако улучшение управления российской экономикой, усиление ориентации содействия, оказываемого Банком, на результативность, институциональное развитие и управление государственным сектором, а также более широкая заинтересованность в проведении программы реформ дают основание полагать, что получение удовлетворительных результатов может приобрести устойчивый характер.



Факторы, способствовавшие повышению эффективности помощи Банка

Настоящая оценка подтверждает, что результативность помощи, оказываемой Банком, в решающей степени зависит от заинтересованного участия страны-бенефициара и ее внутреннего потенциала для реализации планируемых мер. Кроме того, в ней отмечается немаловажная роль тяжелых исходных условий и последствий внешних шоковых воздействий. Внутренние трения в правительстве, отражавшие тревогу российского населения в отношении темпов и направления перехода к рынку, препятствовали формированию и проведению последовательной программы реформ. Тем не менее, на всем протяжении 90-х годов Россия не сворачивала с пути социально-экономических преобразований. Если и удавалось достичь согласия, то оно было непрочным ввиду частых перестановок в верхних эшелонах власти.

Реформаторы, которые, как правило, работали в ведущих министерствах по управлению экономикой, имели ясные цели и программы. Но они не могли убедить многих отраслевых министров (например, энергетики, сельского хозяйства) в необходимости реформ. Принятие решений в отношении проектов, финансируемых Банком, нередко затягивалось, что свидетельствовало о наличии разногласий в правительстве по поводу возможных вариантов использования средств Банка, а также по поводу того,

насколько обоснованы те условия, на которых предоставлялись отдельные займы. Кроме того, вплоть до весны 1997 года Банк – в отличие от МВФ – не всегда рассматривали в качестве основного партнера при обсуждении вопросов экономической политики.

Начиная с 1999 года правительство приняло большую часть программ в области макроэкономики и структурных преобразований, поддерживаемых Банком в последнее десятилетие, которые реформаторы не сумели провести в

жизнь. И тем не менее по-прежнему случаются длительные проволочки в освоении заемных средств. Призыв президента к более тщательному изучению условий заимствования на цели технического содействия, содержащийся в бюджетном послании на 2001 год, был воспринят многими министерствами как запрет на привлечение таких займов⁷. В результате лишь один из шести займов плюс одна гарантия, утвержденные за период с мая 2000 года (каждый из которых содержит компонент технического содействия), вступили в силу к концу 2001 года, несмотря на заявления правительства о заинтересованности в получении подобных займов.

Трудно предложить убедительные альтернативные контрфакты в случае такой сложной программы, как реформы в России, где действия Банка диктовались главным образом четко выраженными ожиданиями его акционеров. Банку пришлось оперативно провести организационные изменения, привлечь и произвести перестановку большого числа сотрудников, обладавших необходимой квалификацией⁸. Внешнее давление и потенциальная возможность получения отличных результатов при своевременном проведении реформ приводили к чрезмерно оптимистическим оценкам факторов риска и структуры проектов. Результаты деятельности Банка в отдельных отраслях неоднозначны⁹. В этом разделе говорится о том, как действовал Банк, решая встававшие перед ним непростые задачи, а также о тех случаях, когда, возможно, ему следовало бы занять иную позицию – хотя все это становится ясно только теперь, по прошествии времени.

Предоставление Банком помощи главным образом в форме аналитических и консультационных услуг, а также займов на техническое содействие – при одновременном ослаблении акцента на объемы кредитования и краткосрочные нужды бюджета – было бы предпочтительным с точки зрения удовлетворения более дол-

госрочных потребностей страны в проведении институциональной реформы, наращивании потенциала и совершенствовании управления государственным сектором. Это также позволило бы сократить расходы России. Если бы основные акционеры Банка занимали менее активную позицию при формировании его программ, это позволило бы Банку действовать более осторожно и осмотрительно при отборе проектов и разработке схем их реализации. С самого начала Банку следовало избрать стратегию кредитования на основе саморегулирования, которая была принята уже позднее, после 1998 года, когда передача ресурсов перестала быть первоочередной задачей для России и для акционеров Банка. Такая стратегия позволила бы увязать отбор проектов с заинтересованностью правительства в проведении системных реформ, утверждение проектов с принятием решений о проведении реформ и готовностью к их осуществлению, а выделение кредитных ресурсов – с конкретными результатами в проведении реформ. Хотя такой подход и не изменил бы общий ход событий в России, он позволил бы, тем не менее, обойтись значительно меньшими суммами кредитных средств и, возможно, обеспечил бы более высокую результативность проектов при сокращении их общего числа.

В первой половине 90-х годов под давлением своих акционеров Банк утвердил целый ряд амбициозных проектов технического содействия и инвестиционных проектов, которые были недостаточно подготовлены к реализации и предназначались для отраслей, не слишком заинтересованных в реформировании (таких, как нефтяная отрасль, сельское хозяйство, банковский сектор и содержание автомагистралей). Кроме того, Банк предоставлял кредитные ресурсы для новых инвестиционных проектов в таких отраслях (как, например, жилищное строительство, городской транспорт, а также при открытии кредитных линий), где граница раздела между государственным и частным секторами быстро менялась и где упор следовало бы

сделать на приватизации и (или) укреплении регулирующих механизмов и системы корпоративного управления. К недоработкам в схемах проектов относились весьма терпимо на начальных стадиях реализации, в надежде, что их удастся устранить в процессе работы. Хотя к началу 1997 года правительству и Банку удалось улучшить состав и структуру портфеля проектов путем усиления надзора и глубокой реструктуризации проектов, внесение корректировок в проекты в большинстве случаев повлекло за собой значительные транзакционные издержки и привело к сокращению масштабов первоначальных задач, а значит, и потенциальной результативности проектов.

Представители Регионального управления для стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА) утверждают, что проявленные ими гибкость и способность к адаптации, стремление демонстрировать добрую волю и оказывать реальную помощь реформаторам, действовавшим в тяжелейших условиях, представляли собой наиболее эффективный подход в ситуации, характеризующейся чрезвычайно трудными исходными условиями, слабой заинтересованностью страны в проведении реформ и неразвитостью институциональной инфраструктуры. По мнению представителей Управления для стран ЕЦА, Банк адекватно оценивал степень заинтересованности заемщиков в момент представления проектов на рассмотрение Совета директоров. Аналогичным образом, правительство считает, что следует принимать во внимание чрезвычайные обстоятельства имевшей место радикальной политической, социальной и экономической трансформации общества. ДООД согласен с такой точкой зрения в отношении ряда проектов (например, в сферах социальной защиты, налогообложения и в секторе электроэнергетики), но считает такое мнение малообоснованным в отношении более крупных проектов. Банк должен был действовать более осторожно при предо-

ставлении займов на реализацию этих более масштабных проектов, уделяя основное внимание оказанию аналитических и консультационных услуг и предоставлению займов и грантов на техническую помощь.

Общие условия для оказания Банком консультационной помощи лишь незначительно улучшились в России в период 1996–1998 годов. Глубокое разочарование по поводу проводившихся в 1995–1996 годах «залоговых аукционов»¹⁰ привело к тому, что в ходе консультаций по вопросам экономической политики и при разработке ЗСП Банк настаивал – хотя и без особого успеха – на использовании четких и прозрачных процедур при проведении приватизации отдельных предприятий. Было также понятно, что структурные проблемы России – наличие серьезных налогово-бюджетных дисбалансов, отсутствие жестких бюджетных ограничений, огромные масштабы «бегства капитала», недостаточная реструктуризация предприятий, неэффективное управление, недостатки институциональной базы, отсутствие широкой поддержки программы реформ, широкое распространение неплатежей и бартерных сделок – оставались нерешенными или усугублялись. На эти проблемы указывали ученые, они обсуждались на семинарах и рабочих совещаниях с участием сотрудников МВФ, ЕБРР и Всемирного банка.

По поводу решений, которые принимались Банком в тот период, существуют различные мнения. По мнению ДООД, расширение Банком объемов кредитования в 1996–1997 годах не было обоснованным шагом, хотя международное сообщество и рассчитывало на то, что Банк поддержит российское правительство путем увеличения объемов кредитования и не будет ослаблять его позиции открытой критикой и угрозами сокращения размеров кредитования. Гайдар (в работе 1999 года) описывает состояние беспочвенной эйфории реформаторов в марте 1997 года, в результате чего Банк и МВФ выделили крупные средства, не

выдвинув при этом жестких условий по займам¹¹. И хотя Банк считал, что переход к кредитованию на основе проведения правительством адекватной экономической политики является правильным подходом к решению проблем в сфере системных реформ, российское правительство заключило, что в силу геополитических соображений финансирование со стороны международного сообщества не будет прекращено, несмотря на просчеты и нерешительность при принятии программы реформ.

Неадекватное выполнение Россией мер, согласованных в 1995 году в рамках Второго реабилитационного займа, которые правительство обязалось выполнить по получении кредитных ресурсов, должно было усилить обеспокоенность у сотрудников Банка по поводу эффективности кредитования на цели структурных преобразований. С учетом неудовлетворительного опыта в прошлом разработка ЗСП-I для России была необоснованной, а суммарный объем ЗСП, утвержденных в июне 1997 года (1,4 млрд. долл. США), был завышенным. Ошибочным представляется и решение о предоставлении через шесть месяцев еще большего пакета займов (на сумму в 1,6 млрд. долл. США), условия которых опять же предусматривали главным образом подготовительную работу и обещания, а не принятие и реализацию программ реформ, и это при том, что многие меры, которые предусматривалось принять после выделения кредитных средств согласно условиям ЗСП-I, так и не были приняты.

Скромные результаты, достигнутые в рамках займов ЗСП-I и ЗСП-II, указывают на то, что Банк должен был настаивать на принятии решительных и конкретных мер, направленных на решение важнейших проблем повышения налогово-бюджетной дисциплины, обеспечения финансовой отчетности, прозрачности схем приватизации, проведения банковской реформы, искоренения неплатежей, утверждения вер-

ховенства закона. В июне 1997 года президент ЕБРР предупредил субъектов международных рынков капитала о высокой степени риска, связанной с финансовыми инвестициями в Россию. Приняв решение о продолжении операций в России, Банк должен был значительно сократить суммы, предоставляемые в рамках займов ЗСП-I, ЗСП-II и ЗСПСЗ, поделить их на несколько траншей, с выделением большей части средств аккордно. Такой подход, вероятно, позволил бы избежать увеличения суммы обязательств Банка (оцениваемой в 2,2 млрд. долл. США) только за период с июня 1997 по январь 1998 года. Возможно также, что это привело бы к переоценке кредитоспособности страны на международных финансовых рынках на более раннем этапе и позволило бы противостоять давлению в пользу повышения реального курса рубля, приблизило бы принесшую положительный эффект девальвацию национальной валюты и заставило бы Россию улучшить собираемость налогов и ускорить проведение налоговой реформы.

В отсутствие консенсуса относительно необходимости проведения реформ и практических действий Банк должен был ограничить масштабы помощи на цели поддержания бюджета и направлять эту помощь только в те секторы, в которых правительство имело возможность осуществлять программу реформ и где требовались дополнительные средства для компенсации социальных издержек. Этим критериям отвечали только займы на поддержку торговой реформы (Второй реабилитационный заем) и преобразование угольной отрасли (Угольные ЗСПС 1 и 2). В отношении других отраслей Банк должен был предложить займы на финансирование аналитической и консультационной деятельности (АКД) и технического содействия (если донорских грантов оказывалось недостаточно) в целях подготовки законодательных предложений и планов действий.

Сотрудники Регионального управления для стран Европы и Центральной Азии

Вставка 5.1

Мнения сторонних наблюдателей относительно эффективности работы Банка

Аналитики, выступившие с жесткой критикой политики России в переходный период (в том числе Стиглиц, Эллерман, Коэн, Реддеуэй и Глински), подвергли также критике определенные Банком приоритетные направления помощи, его решения относительно предоставления займов и, прежде всего, оказанную им поддержку ваучерной приватизации, ограничение диалога узким кругом правительственных работников, а также предоставление ЗСП в 1997 и 1998 годах. Один из аналитиков, выступавших в защиту достижений России, тоже подверг Банк критике, но уже с другой позиции: «Банк также играет важную роль [в России, хотя и менее заметную, чем МВФ]. Он действовал на более широком фронте, но это также означает, что его деятельность являлась менее целенаправленной и менее эффективной. Как правило, он действовал медленнее, чем МВФ, а его кредитные договоры были перегружены мелочными условиями, отвлекающими внимание от главных требований. С течением времени Банк в большей степени сосредоточил свою деятельность на важнейших структурных реформах, которые реально осуществимы, и перестал придавать исключительное

значение инвестиционным проектам, оканчивавшимся неудачей» (Aslund, 2000).

Российские и международные эксперты, анализирувавшие деятельность Банка по оказанию помощи России при подготовке материалов для настоящего документа ОРД, критиковали сроки предоставления большинства ЗСП, завышенные размеры этих займов, а также их слишком либеральные и нечеткие условия. Они также отмечали слишком частую смену сотрудников на российском направлении, что, естественно, не способствовало накоплению опыта и знаний. В то же время они высоко отзывались о квалификации экспертов Банка и положительно оценивали деятельность Банка по проведению экономических и отраслевых исследований, а также исследований по проблемам переходного периода. Кроме того, высокую оценку экспертов получили консультационная деятельность Банка по вопросам экономической политики, обеспечение технического содействия и помощь в практическом обучении. Было отмечено, что вся эта работа вносит большой, хотя и опосредованный, вклад в решение задач переходного периода.

(ЕЦА) согласны с тем, что к 1996 году перед Россией стояли задачи проведения системных реформ, и именно по этой причине Банк принял решение переключиться с кредитования инвестиций на кредитование структурных преобразований. Но они не согласны с тем, что это решение было неверным, полагая, что в тот период риск был оправдан, с учетом потенциальной отдачи. Выражая сомнения с позиций сегодняшнего дня по поводу обоснованности размеров предоставленных займов на структурные преобразования, сотрудники Управления для стран ЕЦА считают, что если бы помощь Банка ограничивалась займами на финансирование аналитической и консультационной деятельности и

небольшими кредитами, Банк мог бы и впредь оказывать лишь весьма ограниченное влияние на формирование экономической политики России. Предоставленные в 1997 году ЗСП и ЗСПСЗ были необходимы для обеспечения влияния на выработку программы структурных реформ, помимо ограниченного влияния через оказание аналитической и консультационной помощи. Кроме того, выделение ЗСП-II было оправдано и в связи с необходимостью нейтрализации косвенных последствий восточноазиатского кризиса. Сотрудники ЕЦА также утверждают, что отсутствие поворотов вспять в экономической политике России, а также улучшение отношений между Россией и Банком были

бы невозможны без укрепления взаимного доверия в результате утверждения займов ЗСП-I, ЗСП-II и ЗСП-III. Кроме того, эти займы послужили источником программы реформ, которая была принята в 2000 году и в настоящее время реализуется. (См. также Приложение 8).

К весне 1998 года Банк столкнулся с дилеммой. Экономисты ЕЦА пришли к выводу, что России будет трудно поддерживать фиксированный валютный курс и не допустить дефолта по долговым обязательствам. Они выражали обеспокоенность и по поводу того, что в результате реального укрепления рубля предприятия обрабатывающих отраслей утрачивали конкурентоспособность. Поэтому сотрудники ЕЦА были против дополнительного предоставления средств Банка для предотвращения надвигающегося кризиса доверия по отношению к рублю. В 1997 году сотрудники ЕЦА уже выражали обеспокоенность по поводу тенденций обменного курса рубля и целесообразности дальнейшего кредитования со стороны МВФ. В начале 1998 года они еще раз выразили свою обеспокоенность в этой связи.

Сегодня, по прошествии времени, можно сказать, что более благоприятным вариантом для России было бы введение плавающего курса рубля при одновременном проведении налогово-бюджетных и структурных реформ. Приняты меры по предупреждению кризиса, Россия могла бы избежать увеличения внешнего долга (на 16 млрд. долл. США), безуспешно пытаясь не допустить дефолта (см. работу Kharas, Pinto and Ulatov, 2001). Однако многие другие влиятельные комментаторы и аналитики рынков приводили доводы в пользу оказания России экстренной помощи, а Банк не отвечал непосредственно за макроэкономические и финансовые аспекты этой программы. Разделяя опасения Банка относительно того, что удержать фиксированный курс будет чрезвычайно трудно, представители МВФ рассудили за

благо добиваться дальнейшей перестройки налогово-бюджетной сферы и поддержания фиксированного курса рубля, продолжая оказывать масштабную помощь извне. Поскольку этой точки зрения придерживались и российское правительство, и основные акционеры Банка, руководство Банка в июле 1998 года приняло решение также принять участие в оказании чрезвычайной помощи России.

Следует отметить, что руководство Банка все же извлекло уроки из опыта предоставления займов ЗСП-I и ЗСП-II и при предоставлении ЗСП-III приняло меры по снижению риска, разделив заем на транши и предусмотрев аккордное выделение кредитных ресурсов. Первый транш составил всего 300 млн. долл. США из общей суммы займа Банка в 1,5 млрд. долл. США; причем этот заем сам по себе был лишь небольшой составной частью международной программы помощи в размере 22,6 млрд. долл. США. Кроме того, условия ЗСП-III, в отличие от условий предыдущих займов, были в большей степени ориентированы на конечный результат и направлены на решение фундаментальных проблем – ликвидации системы неплатежей, дефицита бюджета, совершенствования механизмов регулирования. Назначение ЗСП-III состояло в том, чтобы четко дать понять международным инвесторам, что Россия твердо намерена осуществлять структурные реформы¹². В тот период была надежда на то, что Государственная Дума в конечном итоге утвердит проведение различных реформ. Хотя время было упущено, и эти реформы едва ли могли предотвратить финансовый крах, они могли, по крайней мере, смягчить его негативные последствия.

Ввиду весьма скромных достижений в реализации программы реформ на момент реструктуризации ЗСП-III в июле 1999 года было выделено дополнительно лишь 100 млн. долл. США, а в сентябре 2000 года этот заем был

аннулирован. То обстоятельство, что большая часть ЗСП-III осталась неизрасходованной и что заем был разделен на несколько траншей, позволило Банку продолжить диалог по вопросам политики с правительством Примакова. Последовавшая за этим реструктуризация ЗСП-III была в первую очередь направлена на обеспечение заинтересованности правительства, а не на изменение предусмотренной проектом программы реформ, которая не утратила своей актуальности и после кризиса. Кроме того, Банк приложил много усилий по расширению круга сторон, заинтересованных в осуществлении программы реформ, путем организации семинаров и проведения диалога по вопросам экономической политики на высоком уровне. Эти усилия в значительной мере способствовали интернационализации программы реформ в рамках ЗСП-III, которая отражена в нынешней программе правительства.

Кроме того, профинансированная Банком программа технической помощи, направленная на разработку мер в области экономической политики и на расширение административных возможностей, оказалась полезной при корректировке тарифов на коммунальные услуги, повышении собираемости денежных платежей и контроле за исполнением обязательств, что имело первостепенное значение для решения проблемы неплатежей. Вклад Банка в обеспечение регулирующих и институциональных механизмов, которые формально уже существовали, имел важнейшее значение для привлечения частного финансирования из-за рубежа в космические проекты России (см. вставку 4.2). Кроме того, благодаря глубокой реструктуризации проектов и аннулированию части займов Банку удалось

(совместно с правительством России) добиться заметного улучшения показателей портфельных операций. Больше значения стало придаваться новым проектам, ориентированным на институциональное и социальное развитие и создание благоприятных условий для частных инвестиций. Банк ввел более строгие требования при выработке условий кредитов, даже если это и приводило порой к замедлению процесса предоставления кредитных средств для реализации проектов. С середины 1998 года Банк проводит более активную работу с Государственной Думой и другими заинтересованными сторонами, добился улучшения отношений с Минфином и ЦБР. Все это свидетельствует о повышении эффективности деятельности Банка.

Еще одна непростая проблема – координация деятельности по предоставлению помощи. В конце 1992 года страны «большой семерки» приняли решение о том, что совещания доноров по координации помощи России должны проводиться под председательством Банка. Однако Банк провел только одно такое совещание, поскольку правительство предпочитает иметь дело с донорами на двусторонней основе. В 1994 году по решению «большой семерки» один из бывших менеджеров Банка был направлен в Москву для координации программ по оказанию помощи, но эта схема оказалась неэффективной, и от нее вскоре отказались. В первые месяцы после кризиса 1998 года Банк с успехом осуществлял координацию мероприятий по оказанию продовольственной помощи России; кроме того, развивалось тесное сотрудничество с банковским сектором (правда, результаты этого сотрудничества еще не проявились), в котором ведущую роль совместно выполняют Банк и МВФ.



Уроки и рекомендации

Основные задачи развития

Россия многого достигла за период перехода от плановой экономики к рыночной. Перед страной все еще стоят серьезные задачи, но теперь она гораздо лучше подготовлена к их решению. В общем и целом налицо внутренняя заинтересованность в проведении реформ для решения стратегических задач, которые рассматриваются ниже. Многие реформы уже были одобрены Государственной Думой (см. Раздел 1 и Приложение 1), и главное теперь – обеспечить их скорую и эффективную реализацию.

Ключевой пункт программы реформ – добиться эффективности, действенности и прозрачности государственного сектора. В целях стимулирования частных инвестиций необходимо улучшить условия деятельности предприятий, содействовать их реструктуризации и созданию новых компаний путем более четкого определения прав собственности и укрепления судебной системы, совершенствования корпоративного управления и развития конкуренции. Для мобилизации сбережений населения в целях обеспечения стабильного экономического роста и для возврата в страну огромных частных капиталов необходимо также укреплять доверие граждан к банковской системе и повышать ее эффективность. Однако все еще не достигнут консенсус по вопросу о том, следует ли приватизировать государственные банки и предприятия ряда клю-

чевых отраслей и как ограничить могущество монополий. Предложения о создании рынка сельскохозяйственных земель по-прежнему вызывают жаркие споры.

Существует опасность дальнейшего ухудшения качества жизни населения России, если не будут приняты корректирующие меры и найдены дополнительные ресурсы для сокращения социальных издержек переходного периода. Необходимо укреплять систему социальной защиты малоимущих и населения в целом, а также вести борьбу с эпидемией туберкулеза, назревающим кризисом с ВИЧ-СПИДом, ростом алкоголизма, сильным загрязнением атмосферного воздуха и ухудшением качества окружающей природной среды.

Какие извлечены уроки

Главный урок работы Банка в России заключается в том, что решающую роль в

обеспечении успеха деятельности Банка играет заинтересованность самой страны в проведении реформ. С учетом этого Банку необходимо уделять особое внимание политическим и институциональным аспектам реформ и проводить консультации со всеми заинтересованными структурами правительства и гражданским обществом в целях повышения значимости и совершенствования своей деятельности, а также недопущения операций, не подкрепленных планами самого правительства.

К числу других общих уроков относится следующее:

- С учетом неудовлетворительного опыта в прошлом и недостаточной заинтересованности страны в осуществлении реформ, крупная программа кредитования на структурные преобразования (особенно если она предполагает предоставление большей части заемных средств на начальном этапе реализации) может затормозить, а не ускорить проведение реформ¹.
- С учетом неудовлетворительного опыта в прошлом и достигнутого недавно консенсуса относительно программы реформ кредитование на структурные преобразования следует предоставлять после того, как правительство официально примет программу необходимых реформ или приступит к их реализации, как это было в случае Займов на структурную перестройку угольной промышленности (ЗСПС). Предоставление основной части заемных средств должно быть предусмотрено ближе к концу реализации займов и тесно увязано с достижением реального прогресса в осуществлении намеченных реформ².
- Кредитованию должна предшествовать необходимая аналитическая работа. Объем финансирования АКД должен быть соизмерим с предполагаемой ролью Банка.
- Графики реализации должны быть реалистичными.
- Для того, чтобы реабилитационные и инвестиционные проекты достигли постав-

ленных целей в области развития, необходим прогресс в проведении экономических и институциональных реформ.

Рекомендации

Важнейшие направления

Как уже отмечалось в Стратегии содействия стране (ССС) 1999 года, кредитование со стороны Группы организаций Всемирного банка следует направлять не в те отрасли, где уже имеются сложившиеся ниши или осуществляются пилотные программы (с этим лучше справляются двусторонние донорские организации), а в те секторы, где существует наибольшая заинтересованность правительства в проведении системных реформ. По данным на конец 2001 года, это такие направления работы, как управление государственным сектором, проведение судебно-правовой реформы в целях обеспечения защиты договорных прав и прав собственности, создание благоприятного климата для деятельности предприятий, пенсионная реформа, создание земельных рынков, реструктуризация угольной отрасли и электроэнергетики. Быстрые темпы прогресса в выполнении программы реформ на федеральном уровне и уделение основного внимания вопросам практической реализации реформ, которая во многих случаях тесно увязана с региональными аспектами, а также наличие значительных потребностей и нужд в регионах, указывают на то, что Банку следует подумать о возможности направления части оказываемой помощи непосредственно в те регионы, где существует прочная приверженность делу осуществления реформ.

В государственном секторе в настоящее время Банк имеет более широкие возможности для оказания помощи в распределении ассигнований, совершенствовании государственного управления, наращивании потенциала учреждений-исполнителей по реализации и мониторингу проектов, а также в совершенствовании

системы управления финансами и системы отчетности. Опираясь на свой опыт работы последнего времени, Банк совместно с государственными органами и другими донорами должен периодически участвовать в проведении экспертизы государственных расходов. Кроме того, Банк должен привлечь внимание общественности к необходимости совершенствования системы управления государственным сектором и системы финансовой отчетности, активизировать диалог с законодателями и неправительственными организациями. Банк может предложить прямое финансирование технического содействия и помочь в получении такого финансирования от других доноров.

В области развития частного сектора Группа организаций Всемирного банка должна: 1) возобновить оказание технической помощи учреждениям и регулирующим органам, занимающимся антимонопольной политикой на федеральном и региональном уровнях; 2) завершить аналитические исследования по проблемам операционных издержек; 3) приступить к разработке проекта судебной реформы; 4) оказывать более широкую поддержку совершенствованию механизмов арбитражных разбирательств и добровольного урегулирования коммерческих споров; 5) активизировать работу по подготовке к вступлению России в ВТО и анализу связей России с Европейским Союзом и странами СНГ; 6) предложить новые гарантии страхования в целях привлечения частных инвестиций; 7) осуществлять прямые инвестиции в перспективные частные проекты.

В сфере поддержки реформы банковского сектора Группа организаций Всемирного банка могла бы: 1) продолжить оказание технического и консультационного содействия, а также способствовать расширению дискуссий по вопросам реформы банковского сектора с привлечением государственных должностных лиц, ученых и депутатов Государственной Думы; 2) оказывать поддержку проекту проведения семинаров для руководящих и технических работников банков и орга-

нов банковского надзора с учетом сохраняющейся потребности во внедрении современных концепций, установок и навыков в области банковского дела и деятельности финансовых рынков; 3) продолжать диалог по вопросам стратегии в области реструктуризации государственных банков; 4) обеспечить финансирование частного сектора главным образом через финансовых посредников в МФК, согласно предложениям, содержащимся в ССС 1999 года; а также 5) содействовать расширению деятельности иностранных банков на территории России. Что касается возобновления помощи в развитии рынков капитала, то в настоящее время это представляется нецелесообразным; соответствующее решение будет зависеть от реальных изменений в правилах и нормах раскрытия необходимой информации, в области стандартов бухгалтерского учета, корпоративного управления и обеспечения прав акционеров.

Исходя из результатов работы Банка по развитию *сектора энергетики*, представляется целесообразным: 1) выделить дополнительный отраслевой заем на завершение программы реструктуризации угольной отрасли; 2) продолжить оказание содействия в повышении рентабельности и совершенствовании системы финансирования энергопотребления жилищного сектора; 3) предложить новую помощь региональным органам власти в целях сокращения загрязнения городской воздушной среды; 4) продолжить работу по формированию консенсуса относительно программы сокращения объемов сжигания газа на факельных установках нефтедобывающих предприятий; 5) содействовать принятию правительством мер по ужесточению экологического контроля. Банк должен продолжить свое участие в дискуссиях по возможным вариантам реструктуризации монополий газовой промышленности и при необходимости быть готовым к расширению технического содействия, которое Банк в настоящее время оказывает в

отношении реструктуризации электроэнергетической монополии. Кроме того, Группе организаций Всемирного банка следует рассмотреть возможность предоставления гарантий, долевого участия в акционерном капитале, а также предоставления займов для реализации проектов по созданию новых генерирующих мощностей, линий электропередач, экспортных нефте- и газопроводов, но это возможно лишь после того, как произойдут реальные сдвиги в реструктуризации энергетической отрасли.

В области социальной защиты и социального обеспечения Банк должен продолжить оказание консультационного содействия по вопросам осуществления реформ, особенно пенсионной реформы, а также финансовой поддержки по расширению потенциала организаций на местах. В отдельных случаях возможно выделение средств на поддержку образования и предотвращение серьезных кризисов в области здравоохранения, так как скудное финансирование и недостаточно активные действия правительства по решению указанных проблем могут поставить под угрозу возможности долгосрочного и социально справедливого экономического роста.

Средства оказания помощи

Любым решениям об ускоренном предоставлении средств должно предшествовать достижение взаимопонимания с правительством по вопросам совершенствования управления государственным сектором и системы финансовой отчетности. Схема займов должна предусматривать тесную увязку использования кредитных средств с реальным ходом реформ и затратами на необходимые изменения в экономической политике. Гибкие схемы займов на реформирование отраслей, включая программные займы, представляют собой эффективное средство поддержки преобразований в различных секторах с учетом различий

в темпах этих преобразований, обеспечения заинтересованности учреждений-исполнителей, при условии, что выделение кредитных средств осуществляется с учетом эффективности их освоения.

В целях удовлетворения большого спроса на качественные консультационные услуги на следующем этапе оказания помощи следует предусмотреть организацию расширенной программы аналитической и консультационной деятельности в целях распространения передового опыта на основе деятельности Банка в различных странах и регионах мира. Наиболее актуальной задачей экономических и отраслевых исследований, планирование которых началось осенью 2001 года, является подготовка всестороннего доклада о состоянии экономики, который должен содержать анализ проделанной работы и достижений России за истекший период и оценку программы реформ. В целях предоставления конкретных консультаций по вопросам выработки и реализации экономической политики в 2002–2003 годах Банк должен обеспечить накопление и обобщение знаний и опыта по ключевым направлениям реформ, включая реформу регулирующих органов, предоставление государственных услуг и их адресность, преобразования на уровне регионов. Для содействия формированию консенсуса в отношении программы реформ необходимо обеспечивать широкое распространение информации о результатах этой работы.

При выработке следующей Стратегии содействия стране (ССС) необходимо проводить консультации с более широким, чем это было раньше, кругом заинтересованных организаций в России, включая представителей региональных учреждений, ассоциаций гражданского общества и внешних партнеров. Необходимо также обеспечить более широкое распространение этого документа.

Приложения

Приложение 1: Тематический Обзор Проблем, Связанных с Переходом
России к Рыночной Экономике

Проблемы переходного периода

В конце 80-х – начале 90-х годов правила игры в странах Центральной Европы и в Советском Союзе резко изменились. Радикальные политические и экономические реформы, осуществленные до и после крушения коммунистического строя, открыли для этих стран новые возможности. Трудно переоценить масштаб преобразований, необходимых для перехода от централизованной плановой экономики к рыночному хозяйству. Накануне перехода к рыночной экономике страны коммунистического блока не имели необходимых для этого политических, институциональных и правовых механизмов и отличались чрезмерной индустриализованностью; при этом большая часть основных фондов была непригодна для налаживания производства в условиях рыночной экономики. Кроме того, населению этих стран зачастую предоставлялись чрезмерные социальные защита и инфраструктура.

Плановые органы распределяли ресурсы без должного учета повышения цен в период товарного дефицита. Ресурсы для неэффективных инвестиций изымались в обязательном порядке через механизм высоких налогов на прибыль предприятий и путем принудительных сбережений. Конкуренция, в том числе со стороны внешней торговли, отсутствовала. Компании находились в финансовой зависимости от государства и редко имели прямые контакты со своими поставщиками, оптовыми покупателями и конечными потребителями продукции. Когда плановая система прекратила свое существование, компаниям потребова-

лось значительное время для установления таких связей. Для обеспечения информационных потребностей, связанных с планированием, компании разрастались до гигантских размеров, зачастую были в высшей степени вертикально интегрированы и ориентированы в большей степени на производство, чем на сбыт. Стимулы для модернизации и повышения эффективности производства были весьма слабы, при этом компании работали в условиях отсутствия жестких бюджетных ограничений.

В структуре производства преобладала промышленная продукция, в первую очередь машиностроения, тяжелой и оборонной промышленности, при этом экономическая география определялась факторами, которые не могли возникнуть под влиянием конкуренции (например, появление моно-городов в Советском Союзе). Для приведения предложения в соответствие со спросом требовалась масштабная реструктуризация экономики, предполагавшая коренные сдвиги в ее структуре от промышленности к сфере услуг, от тяжелой промышленности к легкой и от производства станков и вооружений к производству потребительских товаров. Проведение такой реструктуризации зависело как от появления новых компаний, так и от переориентации уже существующих. Однако в условиях плановой экономики мелкие компании фактически отсутствовали, равно как и институциональная инфраструктура, необходимая для стимулирования и оказания поддержки в их создании (предоставление финансовых

ресурсов, создание правовых механизмов и единых правил игры для вновь созданных и существующих компаний и т.д.). Политическая система, преимущественно построенная на связях между руководителями предприятий и политиками, также благоприятствовала существующим компаниям.

Перед странами с переходной экономикой стояла двуединая задача создания современных демократических политических институтов, с одной стороны, и перевода их экономических систем, основанных на централизованном планировании, на рыночные принципы, перехода от преобладания государственного сектора к развитию частного сектора, от закрытости к открытости для внешнего мира, от ориентации на развитие промышленности к расширению сферы услуг, с другой. В конце 80-х годов между экономистами-реформаторами в странах с переходной экономикой и западными экономистами существовало согласие в том, что переход к рыночной экономике требовал макроэкономической стабилизации и устранения бюджетных дефицитов (отмены субсидий предприятиям); либерализации цен; создания эффективных правовых механизмов, стимулирующих заключение контрактов на добровольной основе и свободный выход на рынок и уход с него; усиления конкуренции на частных рынках за счет либерализации внешней торговли (конвертируемость валюты, снижение пошлин) и проведения антимонопольной политики; а также приватизации действовавших предприятий. Прямые иностранные инвестиции рассматривались как решающий источник притока частного капитала, управленческих навыков и технологий.

Проблемы переходного периода усугубились распадом торгового блока – Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) – и Советского Союза, что вызвало серьезную дезорганизацию торговли и разрыв связей между предприятиями, а также резкие изменения в структуре внутренних цен. Все страны с переходной

экономикой испытали сокращение объемов производства, однако, благодаря проведению активных программ реформирования экономики, в большинстве стран Центральной Европы и Балтии (ЦЕБ) экономический рост возобновился к 1993 году, и приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) значительно вырос к 1994 году¹.

Специфические проблемы России

В начале 80-х годов в связи с застоем в реальных объемах производства на душу населения и снижением эффективности инвестиций возрастало недовольство результатами деятельности советской экономики. Параллельно с политикой «гласности» (политической открытости) президента Горбачева в середине 80-х годов началась «перестройка» (реструктуризация экономики), сопровождаемая как ростом расходов на социальные нужды и инвестиции, так и отсутствием регулирования цен и налогов. Была разрешена мелкая частнопредпринимательская деятельность, включая создание кооперативов. Государственные предприятия обрели значительную самостоятельность, не неся при этом ответственности за результаты своей деятельности. В этот период также происходила либерализация банковской системы и началась спонтанная приватизация – переход государственной собственности и предприятий в руки их руководителей. Наряду со снижением мировых цен на нефть и антиалкогольной кампанией, в результате чего сократились важные источники государственных доходов, проводимая политика способствовала росту бюджетного дефицита, резкому увеличению внешнего долга и развитию черного рынка. Центральные власти утратили реальный контроль в сфере управления экономикой (Мау 2000)². Все усилия выработать программу экономических реформ столкнулись с сильным сопротивлением внутри страны и встретили лишь риторическую поддержку со стороны правительств стран Запада.

Провалившийся государственный переворот в августе 1991 года спровоцировал распад Советского Союза, на месте которого позже возникло консультативное сообщество большинства бывших советских республик (СНГ). Возникшая независимая Российская Федерация (Россия) унаследовала индустриализованное и урбанизированное общество и высоко развитый человеческий капитал, однако, в то же время, – и груз нерешенных экологических, военных и демографических проблем. Страна переживала глубокий экономический спад, однако продолжала сохранять статус великой державы. Это самая большая по площади страна мира (17 млн. кв. км.), на ее территории находится 11 часовых поясов, и она занимает шестое место в мире по численности населения (146 млн. чел. в 2001 году). Она располагает 22 процентами мировых лесных ресурсов и 32 процентами запасов природного газа.

Стартовые условия России были более сложными, чем в странах Центральной Европы и Балтии (ЦЕБ). В России мало кто имел хоть какие-то воспоминания о кратком и далеком опыте жизни при капитализме, частном предпринимательстве и рынках в период до Первой мировой войны и большевистской революции 1917 года. Экономика страны была сформирована под воздействием по крайней мере шестидесятилетнего периода искаженных относительных цен, подавленной инфляции, насильственной коллективизации и централизованного планирования. Структура ее экономики характеризовалась расточительностью использования ресурсов, жесткостью, опорой преимущественно на сырьевые отрасли, милитаризованностью и сверхинтеграцией, что делало ее очень уязвимой к потрясениям и колебаниям мировых цен. Обширная территория, наличие малонаселенных районов, слабо развитая транспортная инфраструктура и несовершенная экономическая география создавали трудности для торговли, которая не была в состоянии обеспечить достаточ-

ную конкуренцию за пределами нескольких крупных городов. Федеративная структура и несовершенный государственный аппарат серьезно усложняли проблемы экономики и управления.

Конституция 1993 года предусматривала сильную президентскую власть и создание двухпалатного законодательного органа в составе верхней палаты – Совета Федерации, представляющего субъекты Федерации, и нижней палаты – Государственной Думы, представляющей противоречащие друг другу интересы политических партий. Однако ни Дума, избранная одновременно с проведением референдума по Конституции, ни Дума, избранная в середине 1995 года, не поддерживали президента и его команды экономистов-реформаторов. Только после выборов новой Думы в конце 1999 года и президента Путина в начале 2000 года между законодательной и исполнительной ветвями власти установились более гармоничные политические отношения. Весь период до конца 1999 года характеризовался идеологическим и политическим расколом в обществе по вопросу о рыночных реформах; восприятием риска отката назад; частыми перестановками и серьезными разногласиями в самом правительстве, в том числе разногласиями между регионами и центром; а также противодействием реформам со стороны парламента. Частое использование президентской власти для управления страной при помощи декретов также ослабляло политическое согласие. Переходу России к рыночной экономике мешали также утрата государством контроля за сырьевыми отраслями, враждебное отношение к иностранным инвестициям, несоблюдение экономическими субъектами новых правил игры и низкий уровень доверия участников рынка друг к другу и к государственным институтам. Масштабные внутренние миграции населения (в основном из Сибири в районы с более умеренным климатом) усугубили проблемы переходного периода³.

Помимо этих проблем, внимание правительства в первую очередь было сосредоточено на кризисном урегулировании, при

этом в большей степени – путем принятия краткосрочных и зачастую импровизированных политических мер в отношении новых возникающих критических ситуаций, а не путем реализации долгосрочной и комплексной программы стабилизации и реформ. Основные реформы шли волнами, продвигаемые небольшой группой реформаторов, временно пользовавшихся личной поддержкой президента, и под давлением обстоятельств, требующих решения насущной кризисной ситуации. Как следствие, достижения в целом были более успешными, когда от государства требовалось прекратить осуществление какой-либо деятельности, нежели тогда, когда осуществлялось более долгосрочное институциональное строительство или реформы, требующие согласованных действий в различных областях экономической политики. Более заинтересованное участие в проведении реформ, а также потенциал для проведения мер политики продолжали сдерживаться, хотя приверженность реформистского крыла правительства политике реформ никогда не ставилась под сомнение, и все правительства России заверяли о своей поддержке курса реформ, а электорат в важнейшие моменты голосовал за продолжение перехода к рыночной экономике.

Задачи и достижения периода перехода к рыночной экономике в 90-е годы

Ключевыми задачами нового российского правительства реформаторов были быстрое продвижение к либеральной демократии западного образца и переход к открытой рыночной экономике. Первые два правительства посткоммунистической России (вплоть до декабря 1992 года) начали серию рыночных реформ, которые продолжались неравномерно вплоть до конца десятилетия. Задачи экономической политики России были провозглашены президентом Ельциным в октябре 1991 года:

- либерализация цен на большинство товаров и услуг;

- унификация обменного курса рубля и либерализация операций по текущим счетам;
- макроэкономическая и финансовая стабилизация в целях снижения инфляции;
- ускоренный переход к рыночной экономике путем приватизации, реформирования нормативной базы, проведения антимонопольной политики и совершенствования деятельности финансового сектора;
- создание эффективной системы социальной защиты наиболее уязвимых слоев населения.

По мнению большинства экспертов по проблемам переходного периода, изменения в политической и институциональной сферах, а также в сфере собственности зашли слишком далеко, чтобы быть обращенными вспять, хотя распространение благ достижений перехода к рыночной экономике на беднейшие слои населения продолжает в решающей степени зависеть от дальнейшего улучшения показателей социальноэкономического развития и решения экологических проблем. Россия действительно продвинулась от плановой к рыночной экономике, хотя и со значительными диспропорциями и слабыми системами социальных услуг и социальной поддержки (см. Mau 2000; Dabrowski, Gomulka and Rostowski 2000; Shleifer and Treisman 2000; Fischer 2001). Это является историческим успехом, в достижении которого Всемирный банк внес значительный вклад.

Результаты экономического развития

Официальная статистика отражает один из глубочайших и наиболее продолжительных спадов в сфере производства среди стран с переходной экономикой. ВВП на душу населения сократился более чем на 50 процентов за период до 1998 года (см. таблицу 1.1 в главе 1). Такой глубокий спад в значительной степени может быть объяснен необходимостью преобразования экономики после развала советской экономической системы и окончания «холодной войны», потребовавшей резкого сокращения производства

вооружений и товаров производственного назначения, имевших ограниченный спрос на мировом рынке. Тем не менее, большинство экономистов считают, что оценки ВВП до и после перехода к рыночной экономике несопоставимы из-за завышения данных в отчетности о выпуске продукции до 1992 года, искаженных оценок, широкомасштабного бартера и нормированного распределения нерыночными методами, а также роста в последние годы неофициального сектора экономики, составлявшего, по оценкам, в середине 90-х годов 42 процента ВВП (Aslund 2000). Кроме того, влияние корректировки объемов производства на благосостояние населения было менее значительным в связи с более умеренным снижением уровня потребления и корректировками структуры относительных цен. На самом деле, по паритету покупательной способности российский ВВП на душу населения, составлявший 6186 долл. США в 1998 году, был сопоставим с аналогичным показателем Литвы и был выше, чем этот показатель в Латвии и Болгарии. Положительный экономический рост возобновился в 1999 году.

Либерализация внутренних цен была проведена быстро в большинстве регионов. За период с января 1992 до начала 1993 года был фактически упразднен контроль над ценами на большинство товаров на уровне розничной и оптовой торговли. Исключение было сделано для нескольких жизненно важных продовольственных товаров, квартирной платы, коммунальных услуг и нефтепродуктов. В основном в связи с масштабной денежной эмиссией и, в меньшей степени, из-за наличия избыточной денежной массы, в 1992 году цены выросли по официальным данным более чем в 14 раз. Хотя владельцы сбережений, работники и пенсионеры и пострадали, социальные издержки без проведения либерализации цен (включая острый дефицит товаров и деятельность черного рынка) могли бы быть выше (Maу 2000).

Россия также добилась быстрого прогресса в либерализации внутренней и

внешней торговли и платежной системы. Унифицированная система обмена иностранной валюты со свободно плавающим курсом обмена рубля была введена в июле 1992 года (см. следующий абзац). В области импорта, к 1995 году была в значительной степени усовершенствована структура таможенных пошлин, со средневзвешенной импортной пошлиной в объеме 13-14 процентов и стандартными отклонениями на приблизительно 7 процентов. Темпы роста экспорта были выше темпов роста импорта, и в течение десятилетия баланс по текущим операциям был положительным, а объем внешней торговли составил 45 процентов ВВП уже к 1996-1997 году до скачка цен на нефть. Произошло значительное изменение в географической структуре внешней торговли – на страны СНГ в 1996 году приходилось только 20-30 процентов внешнеторгового оборота России. С другой стороны, в структуре экспорта продолжало доминировать сырье, в первую очередь природный газ, сырая нефть и нефтепродукты, в то время как важнейшими импортными товарами были машины и оборудование, а также продовольствие. Высокий уровень субсидирования национальной экономики через искаженные цены и задолженности в энергетическом секторе был причиной возникновения системы «неплатежей», охватившей всю экономику, и бартера. По ожиданиям правительства, вступление России во Всемирную Торговую Организацию (ВТО) к 2003 году в еще большей степени оздоровит торговый режим России и будет способствовать ее интеграции в мировую экономику.

Предпринятые в самом начале усилия по достижению экономической стабилизации были направлены на снижение инфляции и сокращение дефицита консолидированного бюджета (до величины менее 10 процентов к концу 1992 года). Однако, центральные банки стран рублевой зоны (ликвидированной в 1993 году)

проводили высоко инфляционную политику увеличения денежной массы, которая перетекала в Россию. Кроме того, Центральный Банк России (ЦБР) в июле 1992 года и новое правительство в декабре 1992 года отказались от усилий по установлению финансовой дисциплины и ограничению кредитования⁴. Стабилизационная стратегия, окончательно принятая в 1995 году при поддержке МВФ, основывалась на трех важнейших элементах: фиксации обменного курса рубля в качестве номинальной привязки, ужесточении условий кредитования предприятий и ограничении кредитования казначейства Центральным банком. Благодаря этой стратегии к началу 1998 года удалось снизить уровень инфляции до однозначных чисел.

Однако процесс уменьшения дефицита бюджета шел медленно вплоть до 1999 года, когда в федеральных счетах было впервые зарегистрировано положительное сальдо (см. таблицу А.1). Был принят ряд мер в области налогообложения, однако при сокращающихся объемах производства, неэффективной системе сбора налогов и несоблюдении

налогового законодательства, несовершенной федеральной фискальной системе и продолжающемся освобождении от налогов нерентабельных предприятий государственные доходы резко сократились. Расходы были также сокращены, в особенности на оборону, субсидии и капиталовложения, однако это сокращение было несоразмерно с падением налоговых поступлений. После введения жесткой кредитно-денежной политики в начале 1995 года масштабное финансирование дефицита платежного баланса продолжилось из новых источников: 1) отечественные и (после 1996 года) иностранные портфельные инвесторы, которые покупали высокодоходные государственные краткосрочные ценные бумаги (ГКО и ОФЗ) и валютные евробонды; 2) МВФ и Банк (ежегодные чистые поступления финансовых ресурсов от МВФ и Банка в течение 1995–1997 годов были равны 1,1 процента ВВП); и 3) правительства иностранных государств, в основном, за счет реструктуризации долгов.

Государственные институты, проводимая политика и нормативно-правовые

Показатель	Выборочные финансовые показатели (1992-2001 гг.)									
	Финансовый год									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Баланс федерального бюджета (% ВВП)	-10,4	-65	-11,4	-5,7	-8,4	-7,1	-5,9	-4,2	0,9	2,7
Доходы (% ВВП)	16,6	13,7	11,8	12,9	12,5	12,3	11,0	12,8	16,0	14,5
Расходы (% ВВП)	27,0	20,2	23,2	18,6	20,9	19,4	16,9	17,1	15,1	14,5
Консолидированный баланс федерального бюджета (% ВВП)					-8,9	-7,9	-8,0	-3,2	3,2	2,8
Доходы (% ВВП)					33,5	36,5	33,4	34,0	38,4	35,8
Расходы (% ВВП)					42,4	44,4	41,4	37,2	35,1	33,1

Источник: расчеты персонала МВФ

акты не способствовали внедрению жесткой бюджетной дисциплины в отношении банков и предприятий, допуская резкий рост бартерных операций, задержки с выплатой налогов, заработной платы, пенсий и задолженности поставщикам в государственном секторе и среди энергетических и инфраструктурных монополий. Находясь в руках руководителей, неспособных или не желающих заниматься реструктуризацией, а также под давлением либерализации импорта, сокращающегося спроса в государственном и частном секторах, повышения реального валютного курса рубля и высоких реальных банковских процентных ставок, предприятия и банки с готовностью пользовались нежеланием правительства по политическим мотивам заниматься банкротством предприятий и искоренением «системы неплатежей». Доля бартерных операций в экономике достигла пика в августе 1998 года, составив 54 процента, а общая сумма задолженности по платежам выросла к этому периоду до 40 процентов ВВП. Энергетический сектор находился в центре этой системы, что облегчало злоупотребления и уклонение от уплаты налогов⁵.

Неустойчивость финансирования дефицита стала очевидна только со временем, по мере того как доходы по ценным бумагам стали резко колебаться в 1996 году в связи с перспективой новых выборов президента и состоянием здоровья Б. Ельцина. После разрешения нерезидентам участвовать в торговле государственными краткосрочными долговыми инструментами доходы по ним продолжали снижаться с конца 1996 года вплоть до сентября 1997 года. Несмотря на повторные обещания правительства международным финансовым учреждениям, продолжали сохраняться «система неплатежей», неудовлетворительные налогово-бюджетные показатели, а также завышение курса выпускаемых краткосрочных долговых обязательств. К концу

октября быстро распространявшийся мировой финансовый кризис и снижавшиеся мировые цены на нефть, газ и металлы, наложившись на нерыночный фиксированный курс рубля и хронически слабую налогово-бюджетную политику и недостаточно развитые основы микроэкономики, начали толкать экономику России к пропасти. С ростом платежей по обслуживанию задолженности, инвесторы потеряли уверенность в способности правительства удержать обменный курс рубля в объявленном коридоре и собрать достаточно налогов для того, чтобы обслуживать долг. Они стали уходить с российских рынков, в результате чего резко повышались процентные ставки. Затянувшиеся перестановки в кабинете министров в начале 1998 года – несмотря на заверения нового премьер-министра в приверженности реформам – явились еще одним ударом по доверию инвесторов. Кроме того, продолжавшаяся патовая ситуация в отношениях между основными заинтересованными сторонами – федеральной исполнительной властью, Думой, региональными лидерами и олигархами – затрудняла проведение обоснованной налогово-бюджетной политики и осуществление программы структурных реформ в экономике (Shleifer and Treisman 2000).

Опасаясь того, что финансовый крах в России может иметь серьезные внутренние и внешние социальные, экономические и политические последствия, в июле 1998 года было объявлено о том, что был быстро собран большой международный чрезвычайный финансовый пакет на сумму в 22,6 млрд. долл. США⁶. Пузырь, однако, лопнул 17 августа 1998 года с объявлением дефолта по долгам и вынужденным введением плавающего курса рубля. Ухудшающаяся ситуация в некоторых странах Восточной Азии и других странах с переходной экономикой нанесла решающий удар. Финансовый кризис в России уходил корнями в налогово-бюджетный кризис, который в свою

очередь уходил корнями в более глубокий структурный кризис⁷. Обесценение рубля на 65 процентов к концу сентября и прекращение доступа России на международные финансовые рынки привели к неплатежеспособности большинства банков, которые были в значительной степени подвержены валютным рискам, всплеску инфляции и глубокому, хотя и краткосрочному, экономическому спаду.

Показатели социального развития

Показатели уровня бедности, равенства, развития людских ресурсов и социального развития были очень низкими как в абсолютном выражении, так и по сравнению с другими странами с переходной экономикой. Среди достижений последнего десятилетия можно назвать искоренение острого дефицита потребительских товаров, который больше всего ослаблял предыдущую систему; введение права собственности на жилье для большинства домохозяйств; значительно улучшившееся качество и расширившийся ассортимент товаров и услуг; расширившийся доступ к внутренним политическим процессам и глобальной информации и возможностям. Кроме этого, социальная мобильность больше не сковывалась широко распространенными до этого административными ограничениями. С другой стороны, согласно официальной статистике, к середине 1999 года 55 процентов населения, в первую очередь дети и престарелые, жили в суровых лишениях, по сравнению с 32 процентами в 1997 году. Лица, принадлежащие к категории малоимущих в течение длительного периода времени, составляют около 13 процентов населения⁸. Показатели имущественного неравенства удвоились к 1993 году и достигли уровня стран Латинской Америки (коэффициент Джини был равен 0,46 в 1993 году и 0,47 в 1998 году). Показатели развития людских ресурсов резко ухудшились за период с середины 80-х до середины 90-х годов, после чего они оставались без изменений или демонстрировали лишь слабый рост. Улучшив-

шись по сравнению с наихудшим уровнем, показатели детской и материнской смертности продолжают оставаться высокими, показатели средней ожидаемой продолжительности жизни (особенно среди мужчин) – низкими, а доступность услуг в сфере здравоохранения – недостаточной по сравнению со странами ЦЕБ (см. таблицы А.3, А.4 и А.5).

Предыдущие достижения в социальной сфере основывались на неустойчивых и дорогостоящих системах социальной защиты, здравоохранения и образования⁹. Однако эти системы продолжали разрушаться в течение 90-х годов, поскольку они были реформированы лишь частично. Неспособность сохранить существовавший ранее уровень социальных услуг и предоставить систему социальной поддержки уязвимым группам населения в условиях роста цен и сокращения доходов отбросила назад достижения России в области развития людских ресурсов и социальной сферы и подорвала политическое согласие в обществе в отношении необходимых реформ, особенно – в области реструктуризации предприятий.

Унаследованная Россией система социальной защиты требовала коренной реструктуризации. Пособия по системе социального обеспечения необходимо было адресовать тем, кто в наибольшей степени нуждается в помощи, например, безработным и членам бедных домохозяйств. Институты социального страхования также нуждались в реформировании – необходимо было уменьшить роль, которую в прошлом играли предприятия, и усовершенствовать систему управления как на общенациональном, так и на местном уровне. В начале 90-х годов были созданы новые службы занятости, улучшилось управление распределением пенсионных пособий, и в конце 90-х годов социальная помощь населению стала более адресной. Однако предложенные реформы трудового законодательства и пенсионной системы не были приняты. Абсолютный

уровень пособий по системе социального обеспечения вплоть до настоящего времени остается низким – например, размер пособия на ребенка составлял в 1999 году около 6 процентов прожиточного минимума для ребенка в возрасте до 16 лет, тогда как в 1998 году этот показатель составлял примерно 13 процентов, а размер минимальной пенсии был ниже, чем это установлено законом, то есть менее 80 процентов прожиточного минимума для лиц старшего возраста.

Государственное финансирование здравоохранения и образования резко сократилось в реальном исчислении по сравнению с концом 80-х годов. По словам официальных лиц, эта тенденция объяснялась главным образом отсутствием индексации бюджетных ассигнований¹⁰. Вне зависимости от причин, результатом явился серьезный дисбаланс между спросом и предложением квалифицированной рабочей силы в условиях быстро меняющегося рынка труда, снижение качества услуг и увеличение неравенства в доступе к среднему образованию и профессиональному обучению для различных социальных групп и жителей различных регионов. Кроме того, сфера здравоохранения страдает от хаотичной децентрализации, ошибочных приоритетов и недостаточного размера взносов на цели медицинского страхования.

Результаты институциональной реформ

По показателям ЕБРР, отражающим прогресс в переходе к рынку в 2000 году, Россия занимает среднее место среди стран с переходной экономикой, имея высокие показатели доли частного сектора в общем объеме производства и степени либерализации цен, но при этом низкие показатели результатов развития финансового сектора, проведения политики стимулирования конкуренции, реформы предприятий и корпоративного управления (EBRD 2000). Оценка Банком политики и результатов институциональных

реформ за этот период представляет собой весьма мрачную картину, однако в 2001 году отмечаются существенные улучшения. Неудовлетворительные результаты продолжают отмечаться в сфере экологической устойчивости, в отношении защиты прав собственности и решении проблем прозрачности, подотчетности и коррупции в государственном секторе.

Хотя трансформация контроля над средствами производства со стороны государственной и партийной номенклатуры в право собственности де-юре началась уже в последние годы существования Советского Союза, этот процесс усилился в России в начале 90-х годов. По крайней мере до конца 1998 года в стране происходил активный «захват государственной собственности» индустриально-финансово-медийными магнатами (так называемыми олигархами) как на национальном, так и на региональном уровнях¹¹. Эти процессы, наряду с инфляцией, задержками с выплатой и серьезным сокращением реальной заработной платы и пенсий, в значительной степени объясняют циничное отношение россиян к свободному рынку, отмеченное некоторыми западными комментаторами (Freeland 2000).

По сравнению с большинством других стран с переходной экономикой, приватизация в России проходила более быстрыми темпами, что в значительной степени объяснялось боязнью реставрации коммунистического строя. Осознавая неспособность государства управлять деятельностью руководителей предприятий, небольшая группа убежденных реформаторов использовала период «чрезвычайных мер» в 1991–1992 годах, чтобы быстро демонтировать систему общественной собственности на средства производства, созданную большевистской революцией. В этом они преуспели. К середине 90-х годов фактически все малые предприятия были проданы или другим способом выведены из государственной собственности, перейдя, в

основном, в собственность трудовых коллективов. В рамках программы массовой приватизации (ПМП) средних и крупных предприятий правительство к июлю 1994 года: 1) акционировало и зарегистрировало в качестве акционерных обществ более 24 тыс. предприятий; 2) распространило ваучеры среди населения всех 89 областей, краев и автономных республик; 3) приватизировало с использованием прозрачной процедуры более 16 тыс. предприятий, большинство из которых принадлежали рыночному сектору. Более 70 процентов российских предприятий, приватизированных по ПМП, осуществили приватизацию, выбрав модель, согласно которой активы передавались в собственность большинства членов трудового коллектива (Logue, Plekhanov, Simmons 1995). Более 41 миллиона россиян стали акционерами либо непосредственно через приобретение акций, либо через ваучерные инвестиционные фонды. К середине 90-х годов более 70 процентов ВВП производилось в частном секторе.

Руководители предприятий со временем сумели аккумулировать у себя контрольный пакет акций большинства приватизированных предприятий, действуя законными методами и/или методами запугивания. Участие внешних инвесторов было минимальным в основном из-за противодействия руководства предприятий, чему в немалой степени способствовало решение разрешить персоналу предприятий владеть 51 процентом акций (вариант, выбранный большинством предприятий), а также неспособность правительства вплоть до последнего времени проводить в отношении предприятий жесткую бюджетную политику. Меры, принятые для обеспечения прозрачности системы собственности, содействия вторичному перераспределению собственности и защиты акционеров от обмана и злоупотреблений, оказались недостаточными. Как следствие этого, а также в связи с продолжением излишне мягкой бюджет-

ной политики в отношении предприятий, их реструктуризация имела очень ограниченный масштаб. Недостаточные демонополизация и реструктуризация до и после проведения ПМП не способствовали созданию конкурентной среды.

Некоторые комментаторы утверждают, что ПМП предполагала слишком усложненные для российской экономики (только что вышедшей из семи десятилетий централизованного планирования) отношения между ее важнейшими хозяйственными единицами («длинные цепочки посредников») и что ее последовательность должна была быть обратной. Они утверждают, что поддержка спонтанной приватизации (через аренду с правом выкупа и кооперативы), проводившейся инсайдерами во время перестройки, была бы лучшим выбором в условиях слабо укоренившихся прав собственности и юридических прав и неэффективного корпоративного управления, поскольку в этом случае отношения между хозяйственными единицами были бы минимизированы¹².

Однако, многие другие эксперты утверждают, что Россия не имела достаточно развитой институциональной среды для того, чтобы предотвратить широкомасштабную экспроприацию собственности руководством предприятий при реализации последней схемы. В любом случае, такая последовательность проведения ПМП – сначала приватизация, а позднее – институциональная реформа и изменение нормативной базы – сложилась не под влиянием ошибочного понимания реформаторами и их зарубежными советниками экономических принципов, а под воздействием внутренних реалий. Выбор ваучерной приватизации, вовлекшей все население страны в процесс перераспределения, был основан на законодательном компромиссе, достигнутом летом 1991 года (до прихода к власти первого посткоммунистического правительства) между реформаторами и законодателями, стремящимися остановить разграбление государственной собствен-

сти инсайдерами. Опасаясь возврата коммунистической системы, в условиях, когда иностранные инвесторы не допускались в страну, а базовые правовые нормы, защита прав собственности и рынок капитала отсутствовали, реформаторы рассматривали ваучерный вариант как единственный реальный метод быстрой и социально справедливой приватизации. Ожидалось, что передача экономических объектов в частные руки обеспечит сильную общественную поддержку в проведении необходимых законодательных и институциональных реформ¹³. К сожалению, это произошло только в конце 90-х годов.

Последующие усилия по приватизации на основе прозрачности, индивидуального подхода и платности включали механизм «залоговых аукционов», посредством которого государство в 1995–1996 годах уступило свои акции в 13 крупных и дорогостоящих компаниях, преимущественно в нефтедобыче и цветной металлургии. При этом использовались непрозрачные процедуры, а в доход государства поступил лишь 1 млрд. долл. США (Lieberman and Veimetra 1996). Механизм «залоговых аукционов», укрепивший могущественные финансово-промышленные группы и подорвавший усилия государства по увеличению своих доходов, явился платой так называемым олигархам за проведение успешной кампании 1996 года по перевыборам президента Ельцина. Эти события, наряду с недостатками ПМП, подорвали доверие к процессу приватизации и, соответственно, усилили противодействие ему. И действительно, дальнейшее размывание крупных пакетов акций, принадлежащих государству, остается заблокированным вплоть до настоящего времени¹⁴.

Усилия по проведению демонополизации, стимулированию создания новых предприятий и привлечению инвестиций оказались недостаточно энергичными и практически безрезультатными. Экономика оставалась неэффективной, деловой климат – неблагоприятным. Первоначаль-

ное быстрое увеличение числа малых и средних предприятий (МСП) в начале 90-х годов происходило за счет заполнения многочисленных ниш и наличия широких возможностей проведения арбитражных операций в то время. Однако это увеличение в последующем приостановилось под воздействием неблагоприятной институциональной среды, хищнической бюрократии и недостаточного доступа к источникам финансирования¹⁵. Общий чистый приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Россию за прошлое десятилетие был минимален (менее 12 млрд. долл. США), ограничен преимущественно сырьевыми отраслями и географически сконцентрирован на Москве и Санкт-Петербурге и прилегающих областях, на которые пришлось значительно больше половины общего объема ПИИ (- Broadman and Recanatini 2001).

Неясные и противоречивые законы, нечетко сформулированные права собственности, чрезмерное регламентирование, ненадежность судебной системы, коррупция, непрозрачность прав собственности, злоупотребления в корпоративном управлении, преступность и отсутствие доверия к несовершенной банковской системе и способности государства осуществлять управление экономикой – все это удерживало инвесторов от рассмотрения возможности проведения операций в России и сдерживало деятельность МФК и МИГА. Вплоть до августа 1998 года старые и убыточные предприятия, вместо того, чтобы сократить свои активы, продолжали функционировать, не платя налоги, не оплачивая счета за коммунальные услуги и не платя поставщикам, а завышенный обменный курс рубля сдерживал инвестиции вне отрасли сырьевого экспорта. В течение того же периода двойная система цен удерживала внутренние цены на очень низком уровне и сдерживала инвестиции в нефтедобычу. В результате, а также в связи с некомпетентным управлением экономикой и ростом преступных и неза-

конных доходов, отток капитала составил в среднем 11-19 млрд. долл. США в год в течение 1994–1999 годов (IMF 2000)¹⁶.

Отсутствие надлежащей нормативной базы и реструктуризации огромных предприятий-монополистов до начала их частичной приватизации укрепило могущественные финансово-промышленные группы и заморозило структурную неэффективность экономики России, в которой до сих пор наличествуют серьезные препятствия для развития частного сектора, а именно: 1) концентрация собственности и контроля в руках инсайдеров, которые не смогли реструктурировать предприятия; 2) высокие затраты по организации и ведению бизнеса, включая серьезные бюрократические препоны развитию МСП; 3) незащищенные права собственности; 4) слабая правовая и судебная системы; 5) ограниченная конкуренция на товарных рынках; 6) плохо регулируемый, слабо капитализированный и несовершенный финансовый сектор.

Достижения последнего времени

В течение последних трех лет отмечаются высокие показатели экономического развития и значительный прогресс в проведении программы реформ. Хорошие бюджетно-налоговые показатели, большое положительное сальдо платежного баланса и впечатляющее восстановление объемов производства сопровождалось повышением доверия в деловых кругах и резким сокращением неплатежей предприятий и объемов бартерных операций между ними. Росту экономики способствовали более высокие мировые цены на энергоносители и повышение конкурентоспособности – за счет более низкого уровня реальной заработной платы – продукции ненефтяных экспортных отраслей, последовавшее за девальвацией 1998 года. Значительную роль в этом сыграли также политическая стабильность, более ясные политические ориентиры и более широкий политический консенсус в отношении реформ.

Правительство Примакова, которое пришло к власти в сентябре 1998 года и от которого ожидали принятия новой политической программы, а именно – отказа от монетарной системы ограничений, увеличения расходов и поворота вспять уже осуществленных весьма ограниченных структурных реформ, вскоре осознало, что российский народ не хочет высокой инфляции или прекращения усилий по развитию рыночной экономики. На самом деле правительство улучшило налогово-бюджетную дисциплину, тем самым ограничив инфляцию, разрешило поставки только незначительного объема продовольственной помощи, с тем, чтобы не нанести урон стимулам сельхозпроизводителей, и воздержалось от того, чтобы обратить вспять ход либерализации экономики и других реформ.

В середине 2000 года правительство Касьянова одобрило комплексную среднесрочную программу политических и институциональных реформ, разработанную российскими экспертами, которая, однако, удивительно походила на программу, в течение длительного времени предлагавшуюся мировым сообществом¹⁷. Важная налоговая реформа, в результате которой подоходный налог был уменьшен до единой ставки в 13 процентов, расширение зоны действия государственного казначейства и успешно проведенный пересмотр отношений между центром и регионами привели к более строгому соблюдению требований налогового законодательства и восстановлению власти центра над регионами. В 2001 году Государственная Дума приняла законы, направленные на реформирование налогообложения доходов юридических лиц и сокращение налога на прибыль с 35 до 24 процентов, прояснение вопросов собственности и либерализацию транзакций с несельскохозяйственными землями, реформирование пенсионной системы, модернизацию Трудового кодекса, ослабление государственного контроля над деловой активностью и внесение необходимых изменений в законодательство о банках.

Был принят план реструктуризации электроэнергетической монополии, который ждет сейчас своей реализации, и к концу 2001 года в Думу предполагалось внести целый ряд предложений по изменению законодательства. В стадии разработки находятся также законопроекты по другим важнейшим реформам в системе социальных трансфертов, созданию рынков сельскохозяйственных земель (на добровольной основе на уровне регионов), дальнейшему упрощению системы налогообложения и

уменьшению налогового бремени, модернизации правовой и судебной систем, дальнейшему улучшению делового климата и корпоративного управления и вступлению в ВТО. В программу правительства входит также осуществление важнейших реформ в банковском секторе, возобновление курса на приватизацию, дальнейшая либерализация транзакций по счетам движения капиталов, совершенствование систем здравоохранения и образования и расширение финансирования науки.

Приложение 2: Хронологический обзор проблем перехода России к рыночной экономике

1990–1991 годы

В течение последних двух лет существования Советского Союза правительство страны утратило контроль над экономикой, поддавшись популистским требованиям увеличить расходы, собирая при этом все меньше доходов. Растущий бюджетный дефицит финансировался за счет денежной эмиссии, вызывающей гиперинфляционное давление на экономику. В связи с сохранением контроля над ценами существенно усилился дефицит на всех рынках. Объем производства резко упал в результате дефицита и нарушения связей между предприятиями, последовавшего за распадом советского и центрально-европейского торговых союзов, а также всеобщего хаоса. Нерегулируемые банки (являвшиеся в основном финансовыми инструментами предприятий) росли как грибы. Руководители предприятий начали «спонтанную приватизацию» своих предприятий, фактический контроль над которыми в форме аренды с правом выкупа дал им закон 1987 года. Со всеобщим крахом законности и порядка быстро рос уровень преступности.

1992–1993 годы

Новое реформаторское правительство России, (сформированное в ноябре 1991 года) приступило в январе 1992 года к осуществлению программы радикальных рыночных реформ экономики. Этот начальный период реформ продолжался в течение 1993 года. Его яркими достижениями стали либерализация цен и приватизация малых, средних и крупных предприятий. С другой стороны, первоначальные усилия пра-

вительства реформаторов сбалансировать бюджет не увенчались успехом, и отказ от контроля над ценами дал возможность сдерживаемой до этого гиперинфляции появиться вновь. Центральный Банк России даже не пытался установить контроль над кредитно-денежной политикой, и соревнование между центральными банками стран СНГ по печатанью рублей продолжалось, подпитывая таким образом рост инфляции. Мало что было сделано по реформированию государственных институтов, и уровень преступности продолжал расти.

1994–1995 годы

Результаты выборов в декабре 1993 года были восприняты как поражение радикальных реформаторов, и в правительстве начали доминировать руководители государственных предприятий, выигравшие от массовой приватизации (в результате приватизации, завершившейся к середине 1994 года, в их руках оказалось около одной пятой части выпущенных акций и еще около двух пятых принадлежало персоналу этих предприятий, по данным Blasi et al. 1997). Государственная бюрократия стала применять ограничительные регламентирующие законы, которые сохранились со времени прежней системы. Несмотря на то, что проведение структурных реформ было приостановлено, в 1995 году кредитно-денежная стабилизация была наконец достигнута, в рамках программы МВФ «Стэнд бай». Преступность становилась все более организованной, хотя ее уровень стал снижаться.

1996–1998 годы

В конце 1995 года приватизация десятка важнейших компаний с использованием механизма залоговых аукционов ознаменовала конец власти государственных чиновников и рост влияния так называемых олигархов в период между 1996 и 1998 годами – рост, связанный с финансированием последними кампании по переизбранию Президента Ельцина летом 1996 года. Несколько бизнесменов, имевших хорошие связи и сколотивших состояния в конце 80-х – начале 90-х годов на арбитражных сделках на контролируемых государством и свободных рынках в различных отраслях, усилили свой контроль над могущественными финансово-промышленными группами. Эти группы со своими мощными службами безопасности вытеснили из сферы своей деятельности организованную преступность. Период характеризовался развитием бартерных операций в масштабах экономики страны и ростом неплатежей, что поддерживалось и субсидировалось энергетическим сектором, хронически большим бюджетным дефицитом, быстрым ростом краткосрочной государственной задолженности, ростом биржевых цен и относительно стабильным, но все более далеким от фактического обменным курсом рубля. В августе 1998 года этот этап пребывания у власти

слабого и неэффективного правительства закончился финансовым крахом и значительной девальвацией.

1998–2001 годы

С августа 1998 года начинает возникать более эффективная экономическая система. Правительство было вынуждено заниматься балансированием государственного бюджета, поскольку источники финансирования отсутствовали. Порочная система неплатежей и бартера, лежавшая в основе финансового краха, быстро сокращалась. В результате выборов в декабре 1999 года в парламенте впервые сформировалось устойчивое большинство в поддержку рыночных экономических реформ. Налоговая реформа, до этого долго обсуждавшаяся, была в конце концов проведена более радикально, чем кто-либо мог ожидать. Были также приняты реформы по улучшению делового климата и развитию рынка городских земель. Начиная с 1999 года Россия, вопреки большинству ожиданий, демонстрирует быстрый экономический рост на основе растущих цен на нефть, реальной девальвации и более совершенной экономической политики. Преступность и коррупция стали характерными особенностями для страны, но в политическую программу вошли реформы системы управления, судебной власти и социальной сферы.

Приложение 3: Оценка эффективности помощи Банка в транспортном секторе¹

Транспортная система, унаследованная Россией от Советского Союза в 1992 году, была рассчитана на перевозки больших объемов грузов без упаковки на большие расстояния между централизованными производственными объектами без должного учета высоких цен в периоды дефицита. Результатом явились неэффективно работающий транспорт и ценовые диспропорции, негативно влиявшие на конкурентоспособность российской промышленности и экспорта. В 1992 году на бюджете лежало тяжелое и растущее бремя субсидий транспортному сектору (11 процентов всех субсидий, финансируемых бюджетом, или 2 процента ВВП). Наиболее острой проблемой было наличие крупных дефицитов в городских транспортных системах, хотя наряду с этим существовали значительные и обостряющиеся проблемы подобного рода и в системе пригородных железнодорожных перевозок и на воздушном транспорте. Ухудшение состояния автодорог также сигнализировало о необходимости реформ и государственных инвестиций в этот подсектор.

В проведенной Банком аналитической работе особое значение придавалось налогово-бюджетным вопросам и необходимости трансформации транспортных учреждений и услуг в конкурентоспособные, ориентированные на рыночные условия и находящиеся в частной собственности. Подчеркивалась также необходимость отказа от инвестиций в модернизацию объектов, которые едва ли будут востребованы в новых экономических условиях, и защиты стратегических государственных объектов.

Четкая позиция, выраженная в отчетах Банка по проблемам транспортного сектора, дополненная ориентацией проектов на техническое обслуживание и текущий ремонт существующих объектов, а не на осуществление новых инвестиций, сыграла важную роль в предотвращении значительного объема нерациональных капиталовложений.

Общий объем кредитования, предоставленного Банком для транспортного сектора, на сумму 1,5 млрд. долл. США (11 процентов от общей суммы кредитования, предоставленного Банком России), относительно мал по сравнению с объемом кредитования транспортных проектов в других странах с обширной территорией, таких как Бразилия, Китай и Индия. Банк одобрил проекты развития автодорог в 1994, 1996 и 1999 финансовых годах, проект развития городского транспорта в 1995 финансовом году и проект развития городского транспорта Москвы в 2001 финансовом году. Однако, общая сумма в 400 млн. долл. США, предоставленная для реализации проекта развития автодорог в 1999 финансовом году, который включал также компонент развития автодорог в регионах, была аннулирована, а масштаб других проектов был сокращен в процессе их реализации. В общей сложности было аннулировано почти 50 процентов общей суммы одобренных кредитов на развитие транспортного сектора. Банк оказал содействие в развитии транспортного сектора также путем предоставления первого Реабилитационного займа, который включал финансирование закупок запасных частей для автобусов и оборудования для морских

портов. Тщательная отраслевая экспертиза состояния российских портов, проведенная Банком, рекомендовала осуществление коренных реформ для усиления конкуренции и повышения прозрачности. Было также выявлено, что потребности в инвестициях относительно невелики (в результате избыточного инвестирования в прошлом), и они в основном необходимы для восстановления и реконструкции береговых сооружений. Тем не менее, по просьбе центрального правительства, Банк начал работу по проекту развития портов, сконцентрировав внимание на Санкт-Петербурге, однако эти усилия потерпели неудачу из-за нежелания местных властей проводить коренные организационные преобразования. В соответствии с согласованным разделением труда, ЕБРР предоставил кредит на развитие железнодорожного транспорта, а помощь Банка была сосредоточена на совершенствовании ценообразования и развитии конкуренции в этом подсекторе. Однако, эти и аналогичные усилия по повышению прозрачности Дорожного фонда, предпринятые в рамках займов на структурные преобразования (ЗСП), не дали результатов.

Важность первого проекта по развитию автодорог была весьма значительной. Упор на техническое обслуживание, текущий ремонт и восстановление автодорог в рамках проекта обеспечил большую отдачу, кроме того, частные подрядчики были простимулированы путем введения системы конкурсных торгов за получение подряда на работы, которые прежде выполнялись предприятиями государственного сектора. Эффективность проекта оказалась тем не

менее достаточно скромной. Реализация проекта была затруднена в связи с более высокими затратами, чем предполагалось, из-за ограниченной конкуренции в ходе конкурсных торгов, а также сопротивления Департамента автодорог проведению аудиторской проверки Дорожного фонда в соответствии с международными стандартами. Основное внимание при реализации проекта развития городского транспорта уделялось повышению чрезвычайно низкой окупаемости в обмен на финансирование закупок новых автобусов. Однако значимость данного проекта остается под вопросом. Работа Банка могла бы быть более эффективной, если бы он оказал содействие муниципалитетам в проведении быстрой приватизации и создании регулирующих институтов, а не финансировал государственные закупки дорогих новых автобусов. И действительно, в городах, не охваченных проектом Банка, транспортный потенциал был сохранен за счет лучшей комбинации приватизации и государственных закупок подержанных автобусов в Западной Европе. Кроме того, заем на развитие городского транспорта оказался бедствием для большинства муниципалитетов, затраты которых на обслуживание задолженности увеличились в четыре раза после девальвации 1998 года (Министерство финансов настояло на том, чтобы субзаемщики брали на себя весь валютный риск)². Эти проблемы вызвали аннулирование больших объемов займов, и прогресс в сфере совершенствования ценообразования на железнодорожном транспорте оказался весьма скромным, а в отношении реструктуризации этого подсектора и вовсе ничтожным.

Приложение 4: Оценка эффективности помощи Банка в сельскохозяйственном секторе

Сельское хозяйство оказалось сектором, в котором сопротивление переменам было наиболее сильным, даже несмотря на то, что относительные цены в настоящее время в основном определяются действием рыночных факторов, субсидии сократились с 10 процентов ВВП в 1992 году до 2 процентов к концу десятилетия и приватизация оставила в руках государства только 10 процентов сельскохозяйственных земель. Однако в структуре сельхозпредприятий и управлении ими произошли очень незначительные изменения, и огромные приватизированные хозяйства продолжают действовать, как государственные или коллективные предприятия, отличаясь низкой производительностью факторов производства и минимальными стимулами к тому, чтобы адекватно реагировать на изменения рыночной конъюнктуры. Как и в начале 90-х годов, сектор остро нуждается в: 1) ясной правовой основе для формирования рынков сельскохозяйственных земель; 2) реформах институтов, занимающихся маркетингом, сбытом и кредитованием в сельском хозяйстве, в первую очередь на региональном уровне; а также 3) переориентации государственной поддержки с сохранения неэффективных хозяйств на поддержку создания эффективных новых хозяйств.

Рекомендации Банка в течение всего десятилетия были последовательными и адекватными. В отсутствие надежной политической и институциональной среды кредитование со стороны Банка было ограничено основными программами, нацеленными на поддержку рыночных институтов, в частности –

земельной реформы, приватизации и реструктуризации хозяйств, а также на поддержку Министерства сельского хозяйства в развитии рыночной инфраструктуры, информационных услуг для фермеров и конкурентоспособного семеноводства в частном секторе. Содействие сектору состояло из предоставления двух займов, одобренных в июне 1994 года: проект Содействия проведению реформ в сельском хозяйстве стоимостью 240 млн. долл. США и проект Содействия проведению земельной реформы стоимостью 80 млн. долл. США¹.

Компоненты займа, однако, были более прозаичными, чем их описание в ССС 1994 года, и включали расширение предоставления информационных услуг фермерам и демонстрацию роли частного сектора в сельском хозяйстве путем создания пилотных оптовых рынков и мощностей по переработке семян. Другие задачи включали изменения в субпроектах по развитию производства и маркетинга качественных семян, введение единой системы регистрации земель, кадастровое картографирование и подготовку кадров. Прогресс в выполнении этих более узких задач был очень медленным, однако, сейчас, по имеющимся данным, он может быть признан удовлетворительным (за исключением того, что частные семеноводческие хозяйства не в состоянии вернуть субкредиты, полученные в рамках проекта Содействия проведению реформ в сельском хозяйстве). Эти достижения имеют лишь небольшое значение, поскольку необходимые законодательная и политическая реформы, ориентирован-

ные на приоритетные потребности сельскохозяйственного сектора, пока еще только предстоит принять. Проект Содействия проведению реформ в сельском хозяйстве был преждевременным и его значение в лучшем случае можно признать скромным. Концентрация усилий проекта

Содействия проведению земельной реформы на наращивании потенциала органов управления, однако, может оказаться своевременной, учитывая прогресс, достигнутый в последнее время в области принятия законодательства по земельной реформе.

Приложение 5: Цели и результаты ССС 1997 и 1999 годов

Цели развития	Основные результаты	Достигнутый прогресс		
		1999 год	2001 год факт	2002–03 годы по оценкам (%)
Частный сектор	• Создание нормативной базы для приватизации на индивидуальной основе	В	В	100
	• Прозрачная приватизация на индивидуальной основе	Н	Н	<33
	• Реструктуризация предприятий	Н	У	>33, <67
	• Улучшение институциональных возможностей по проведению процедуры банкротств	У	У	>33, <67
	• Вступление в ВТО	Н	Х	>67
Финансовый сектор	• Создание нормативной базы (например, пруденциальное регулирование, законодательство о банкротстве, отчетность по МСБУ)	У	У	<33
	• Совершенствование нормативной и налоговой базы для рынка ценных бумаг	У	У	>33, <67
Система социальной поддержки	• Повышение реальной минимальной пенсии до приемлемого уровня	У	У	>67
	• Реформа пенсионной системы	Н	У	>67
	• Совершенствование трудового законодательства	Н	У	>67
	• Совершенствование системы пособий по безработице	У	Х	>33, <67
	• Повышение адресности социальной помощи	У	Х	>33, <67
Социальные услуги	• Достижение согласия по проведению реформы системы финансирования здравоохранения	У	У	>33, <67
	• Достижение согласия по проведению реформы системы финансирования образования	У	У	>33, <67
Государственный сектор и управление экономикой	• Перестройка межправительственных бюджетно-финансовых отношений	У	Х	>67
	• Совершенствование налоговой службы и налоговой системы	У	Х	>67
	• Расширение сферы деятельности системы казначейства	У	Х	>67

Достигнутый прогресс				
Цели развития	Основные результаты	1999 год	2001 год факт	2002–03 годы по оценкам (%)
	<ul style="list-style-type: none"> • Ликвидация задержек по выплате зарплат и пенсий 	X	B	>67
	<ul style="list-style-type: none"> • Укрепление законодательной базы и судебной системы 	У	У	>33, <67
	<ul style="list-style-type: none"> • Диагностическое исследование по коррупции (ССС 1999 года) 	нет данных	У	>33, <67
	<ul style="list-style-type: none"> • Реформа системы государственного управления 	нет данных	У	>33, <67
Сельское хозяйство и развитие сельских районов	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие законодательных и нормативных актов, облегчающих проведение операций на рынке земель 	H	H	<33
	<ul style="list-style-type: none"> • Реструктуризация хозяйств-банкротов 	H	H	<33
Энергетика, окружающая среда и инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> • Сокращение субсидий угольным предприятиям на цели инвестирования и производства 	X	B	>67
	<ul style="list-style-type: none"> • Участие частного сектора в проектах по производству и распределению электроэнергии 	H	H	>33, <67
	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение тарифов на коммунальные услуги до их себестоимости и поэтапная ликвидация перекрестного субсидирования 	У	У	>33, <67
	<ul style="list-style-type: none"> • Действующие независимые органы по регулированию инфраструктурных монополий 	У	У	>33, <67
	<ul style="list-style-type: none"> • Выполнение Экологической программы на федеральном и региональном уровнях 	У	У	>33, <67

H=незначительный; У=удовлетворительный; X=хороший; B=выполнено

Приложение 6: Результаты деятельности Банка в области развития секторов

Деятельность Группы организаций Всемирного банка по развитию частного сектора нельзя оценить однозначно. В первые годы МФК активно удовлетворяла потребности страны в техническом содействии развитию частного сектора, что с благодарностью воспринималось получателями помощи. Однако во второй половине десятилетия деятельность по ТС концентрировалась главным образом на решении более узких задач, менее важных для процесса перехода к рынку. Объемы инвестиций МФК, так же, как понесенные ею убытки, были незначительными. С учетом общей неблагоприятной инвестиционной ситуации, направление знаний и ресурсов МФК на использование потенциально жизнеспособных инвестиционных возможностей в России, не финансируемых ЕБРР, было оправданным и заслуживает одобрения в той степени, в какой это отражало как противодействие принятому порядку утверждений, так и внешнее давление, направленное на увеличение объема инвестиций. Не менее оправданным выглядит и решение МИГА о предоставлении страховых гарантий на принципах рациональности и избирательности. Анализ, рекомендации и техническое содействие Банка по РЧС предоставлялись своевременно и на должном уровне. Однако открытием кредитных линий Банка частным предприятиям, если это было выгодно с коммерческой точки зрения, должна была заниматься МФК.

В финансовом, транспортном и сельскохозяйственном секторах результаты деятельности Банка также не были одно-

значными (см. Приложение 3 по транспорту и Приложение 4 по сельскому хозяйству). Первоначальная диагностика финансового сектора была проведена Банком на должном уровне, при этом были четко определены технические и политические трудности, связанные с проведением необходимых реформ и осуществлением процесса институционального строительства. Рекомендации и компоненты займов по оказанию технической помощи были также актуальны и способствовали созданию перспективной основы для развития законодательной базы и институционального потенциала. Однако некоторые аспекты кредитной помощи Банка не были лишены недостатков.

Банку не следовало кредитовать банковский сектор, не удостоверившись в полной заинтересованности Центрального банка России (ЦБ) в осуществлении реформ и до установления с ним хороших рабочих отношений. Активный мониторинг и разъяснение компонентов институционального строительства в рамках предоставляемых Банком займов, в частности компонента по усилению надзорного потенциала ЦБ, способствовали бы более успешному выполнению стратегических целей Банка. Процесс аккредитации и мониторинга деятельности банков-участников в рамках Проекта развития финансовых учреждений (ПРФУ) имел серьезные недостатки, при этом надзор за осуществлением проекта был весьма неполным¹. Отчеты о результатах экспертиз и осуществлении надзора до 1998 года носили в целом

излишне оптимистический характер. Многие из того, что делалось в рамках Проекта развития рынков капитала (ПРРК) по укреплению законодательной, нормативной и институциональной основы для развития рынка капитала, было преждевременным ввиду недостаточной заинтересованности правительства в решении основных проблем в области раскрытия информации, корпоративного управления, защиты прав акционеров, без чего совершенствование инфраструктуры рынков капитала не даст результатов². До 1998 года недостаточно внимания уделялось реструктуризации государственных банков – даже несмотря на то, что этому вопросу придавалось большое значение в предыдущих ЭОИ по данному сектору – а также созданию более благоприятных условий для появления на рынке зарубежных банков. Более того, в отличие от подхода, принятого в отношении благополучных стран ЦЕБ, не удалось связать воедино диалог по вопросам политики в области реструктуризации предприятий и банков в России. Наконец, количество поддерживаемых Банком проектов было недостаточным для обеспечения более широкого понимания ключевых вопросов и распространения его собственного видения перспектив развития финансового сектора.

Программа Банка по кредитной поддержке банковского сектора (а также через банковский сектор), должна была быть более сжатой, четкой и находиться под пристальным надзором для сведения к минимуму риска для репутации Банка, а также для налаживания более тесной координации между Банком, другими МФУ и донорами до 1999 года. Хотя, по всей вероятности, это могло лишь в незначительной степени повлиять на конечные результаты – неплатежеспособность большинства банков после объявления дефолта по долгам в 1998 году и девальвацию – на фоне слабого развития соответствующих институтов, неблаго-

приятной микроэкономической ситуации и чрезмерного роста государственного долга при сохранении режима фиксированного валютного курса.

В области государственного финансового управления и отчетности Банк сыграл решающую роль в создании базовой системы отслеживания расходов в Министерстве финансов в рамках Угольного ЗСПС I, а также значительно повлиял на первоначальном этапе на развитие системы бухгалтерского учета. Однако до недавнего времени Банк медленно продвигался в диагностическом анализе и оказании содействия в создании основных институтов на общегосударственном уровне, даже в 1996–1999 годы, когда он предоставлял значительные по объему быстро расходуемые займы для поддержания бюджета. Взаимоотношения Банка с высшим ревизионным органом, который до 1999 года рассматривался правительством как инструмент оппозиционных партий в Думе, оставались сложными, однако Банк не приложил достаточных усилий для установления плодотворного диалога. Недостаточный уровень содействия в этой области свидетельствовал о недооценке Банком роли управления государственным сектором в процессе перехода России к рыночной экономике.

Однако Региональное управление для стран ЕЦА придерживалось официальных, принятых в масштабах всего Банка, фидуциарных установок по кредитованию, и, кроме того, предприняло и некоторые дополнительные шаги. Когда после финансового кризиса 1998 года раздавались обвинения в использовании не по назначению ресурсов МВФ, Банк пересмотрел все выплаты по займам на структурные преобразования. Хотя Банк и убедился в том, что они полностью учтены и использовались в соответствии с соглашениями о займах, была введена система отслеживания средств, чтобы обеспечить поступление оставшихся выплат по таким займам на бюджетные

счета Минфина или их использование ЦБ на осуществление платежей в погашение внешнего долга. Банк также стремился получить полный отчет СП об исполнении федерального бюджета за каждый год, когда предоставлялись средства по таким займам. Что же касается остального портфеля, то сотрудники Банка последовательно применяли принцип «ограждения», обязательный в отношении финансового управления проектами в масштабах Банка. Они применили новаторские меры, направленные на возврат неправомерных выплат и совершенствование качества аудиторской проверки проектов, в том числе проверили уровень квалификации частных аудиторских компаний, проведя аккредитацию наиболее компетентных из них.

В секторе социальной защиты в первоначальных прогнозах Банка переоценивался риск безработицы, поскольку эти прогнозы исходили из предположения, что реальная заработная плата будет устойчиво снижаться, а жесткие бюджетные ограничения для предприятий будут вводиться намного быстрее, как это уже было в странах ЦЕБ. Тем не менее, результаты деятельности Банка по первым проектам технического содействия и по угольным займам заслуживают положительной оценки. На протяжении десятилетия Банку удавалось сохранять вопросы социальной защиты в правительственной программе реформ. Однако в отношении ЗСПСЗ ошибочно были определены сроки проведе-

ния основных институциональных реформ, а условия предоставления займа были недостаточно жесткими. Более удачной альтернативой было бы кредитование исключительно технического содействия до осуществления правительством конкретных действий по проведению реформ и возникновению необходимости в компенсационном финансировании затрат на их реализацию.

В энергетическом секторе действия Банка были успешными не только в том, что касается успешной реструктуризации угольной подотрасли, но также и в электроэнергетике и газовой промышленности, где ответственность за просчеты или медленное продвижение по пути реформ полностью лежит на правительстве. Однако в нефтяной промышленности Банк слишком поторопился с реабилитационным займом, то есть предоставил его до утверждения правительством необходимых реформ. Кроме того, Банк не сумел оказать влияния на сектор транспортировки нефти, являвшийся основной помехой в расширении экспорта нефти. Наконец, Банк не смог предотвратить – путем проведения политического диалога или используя рычаги программы кредитования – превращения в жизнь ошибочных решений правительства о частичной продаже принадлежавшей ему доли акций в газовой и электроэнергетической монополиях до проведения их реструктуризации и создания их нормативно-правовой базы.

Приложение 7: Рассмотрение альтернативных вариантов

Могло ли увеличение поддержки бюджета в 1991–1992 годах обеспечить ускоренное и более плавное продвижение по пути макроэкономической стабилизации и реформ? Маловероятно. Ввиду того что Банк не мог предоставлять помощь России до ее вступления в члены МБРР, такая поддержка могла исходить только от стран «Большой семерки». В любом случае, благодаря крупным займам, произведенным Советским Союзом в последние годы его существования, Россия не торопилась приступать к реализации серьезной программы перехода к рыночной экономике. Более того, ход событий обернулся против реформаторов, несмотря на 1,6 млрд. долл. США, предоставленные МВФ и Банком в середине 1992 года практически без каких-либо условий, что давало все основания предполагать, что за этим последуют другие займы.

Могло ли предоставление широкомасштабного финансирования на цели поддержки системы социальной защиты способствовать ускорению реструктуризации и приостановить рост бедности? Маловероятно, поскольку дополнительные затраты на поддержание социальных программ на уровне 1992 года (11 процентов ВВП) в течение последующих шести лет составили бы приблизительно 20 млрд. долл. США в год. Внешняя помощь в таких масштабах просто не предоставлялась.

Могла ли более решительная поддержка Банком варианта приватизации на

основе аренды с правом выкупа, а также политики и институтов, направленных на развитие конкуренции либо прозрачной приватизации в каждом конкретном случае, привести к более положительным итогам приватизации? Вероятно, нет, хотя влияние Банка сократилось в результате отсутствия у него ресурсов для предоставления грантов, а также, в конце 1990-х годов, из-за разногласий в высшем руководстве Банка. В 1991–1992 годах сотрудники Банка были согласны с мнением реформаторов о том, что при слабой системе контроля метод аренды с правом выкупа при отсутствии права продажи акций представлял собой способ поглощения активов предприятия изнутри. Они предпочитали заключение отдельных транзакций в ходе приватизации конкретных предприятий и проведение их конкурсной реструктуризации до приватизации, однако в то время мнения зарубежных советников имели мало веса. К середине 1991 года реформаторы и законодатели уже избрали стратегию массовой приватизации, не предусматривающую проведение конкурсной реструктуризации, исходя из своих политических задач и существующих реалий. В этих обстоятельствах роль Банка сводилась к оказанию помощи в разработке ПМП.

Последующие усилия Банка свести к минимуму изъятия ПМП оказались бесплодными, однако не из-за того, что он не предпринимал никаких усилий в этой области. Правительство не занималось вопросами конкуренции и корпоративного управления, и таким образом, реко-

мендации и техническое содействие Банка оставались во многом не востребованными. Вместо предусмотренных прозрачных денежных аукционов и заключения отдельных транзакций в ходе приватизации конкретных предприятий, которые должны были быть поддержаны ЗППП, правительство в 1995–1996 годах пошло по пути осуществления непрозрачной схемы «залоговых аукционов». Последующее давление со стороны Банка в 1998 году тоже не дало результатов.

Мог ли Банк уделять больше внимания налогово-бюджетным проблемам, и принесло бы это результаты? При том, что Министерство финансов не приветствовало шаги и рекомендации Банка в таких областях, как реформа налоговой системы, управление расходами и распределение ассигнований, Банк все же не использовал должным образом имеющиеся у него рычаги, заложенные в программе кредитования для того, чтобы привлечь прави-

тельство к проведению технического анализа. Также в недостаточной мере были использованы и связи с российскими политическими институтами и МВФ для оказания косвенного влияния на принимаемые решения в области экономической политики. МВФ приветствовал бы конкретные рекомендации по реструктуризации расходов в качестве вклада в его программу ЕФФ в 1996–1997 годах, однако Банк мало что мог предложить. Только в областях налогообложения в нефтяной отрасли и субсидий на уголь Банк имел возможность участвовать в выборе технических вариантов налогово-бюджетной политики, поскольку здесь он взаимодействовал с отраслевыми министерствами. Однако Минфин и МВФ не учли рекомендации Банка по налогообложению нефтяного бизнеса, поскольку больше заботились об обеспечении доходов в краткосрочной перспективе, а не о более долгосрочных результатах воздействия на систему стимулов и доходов.

Приложение 8: Оценка руководством Банка результатов деятельности

Мы приветствуем Оценку результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации в период 1991–2001 годов, которая была проведена в течение первого периода устойчивого роста российской экономики после распада Советского Союза в 1991 году. В ОРД делается заключение, что переход России к рыночной экономике оказался более сложным, чем предполагалось¹, но быстро проведенная приватизация, демонтаж органов контроля и переориентация производства и торговли привели к необратимой трансформации экономики России, хотя и высокой ценой. Мы согласны с тем, что движение России к рыночной экономике необратимо, и считаем, что Группа организаций Всемирного банка сыграла важную роль в этой трансформации.

После разрушительного финансового кризиса 1998 года Россия воспользовалась передышкой, предоставленной высоким уровнем мировых цен на энергоносители, для разработки своей собственной комплексной программы реформ. В условиях большей политической стабильности правительство обеспечило прохождение через Думу важных законов, затрагивающих ключевые вопросы программы структурных реформ, включая новый налоговый кодекс, судебную реформу, сокращение вмешательства государства в экономику, реструктуризацию естественных монополий, реформирование землепользования в городах и пенсионную реформу. Многое еще предстоит сделать, и проведение этих реформ будет трудным и сложным. Банк, конечно, не может претендовать на исклю-

чительную или даже на главную роль в этих достижениях, поскольку она принадлежит правительству и народу России. Но, по нашему мнению (которое, как мы надеемся, разделяет и Правительство), Группа организаций Всемирного банка благодаря *совокупному* воздействию своей работы, проделанной за последние 10 лет как в сфере кредитования, так и в других областях, в значительной степени содействовала реформаторам в их усилиях по обеспечению необратимости реформ.

ОРД разделяет деятельность группы организаций Всемирного банка на два периода: с 1991 по 1998 год и с 1998 по 2001 год. В соответствии с ОРД, эффективность содействия Банка до 1998 года была скромной, однако после 1998 года актуальность и структура программ содействия Банка значительно улучшились. Мы не считаем такое разделение обоснованным, поскольку, по нашему мнению, необходимо рассматривать суммарное влияние нашего участия за весь период в целом. Однако, несмотря на достоинства или недостатки разделения оценки результатов работы Банка на два в достаточной степени произвольных периода, необходимо обратить особое внимание на нестабильные и порой хаотичные условия, в которых Банк работал на протяжении большей части 90-х годов. Распад Советского Союза, разрушение торговых связей, создание новой федеральной политической и административной системы, необходимость создания рыночной экономики с нуля, значительные бюджетно-налоговые проблемы, неустойчивые цены на энергоносители,

масштабная миграция населения и разрушение привычного уклада жизни – такова была обстановка, на фоне которой Банку приходилось работать.

Начальный этап нашей работы в России характеризовался наличием большого числа неизвестных и проблем, требующих решения. Однако в распоряжении Банка, как правило, не было проверенных моделей проведения реформ. Мы старались быстро реагировать и учиться действовать во многих ключевых секторах. Некоторые из этих экспериментов не удались, другие оказались успешными, но мы уверены, что важнейшие уроки были усвоены Банком, Россией и другими, и эти уроки создали базу для последующих реформ. Инвестиции, рекомендации и диалог, которые сработали, дали большую отдачу после 1998 года, и эта отдача перевешивает цену безрезультатных усилий. Поэтому мы согласны с выводом ОРД, что суммарная отдача от финансовой и консультационной деятельности Банка за последние 10 лет сыграла положительную роль в экономическом развитии России после 1998 года.

Мы добились этого, следуя в течение последних 10 лет стратегии, которая хотя и была рискованной, но, в то же время, могла принести хорошие результаты. Во время кризисных периодов мы подвергались давлению с разных сторон, направленному на то, чтобы ускорить предоставление финансовых ресурсов и увеличить их объем, поскольку многие испытывали обоснованные опасения в отношении геополитических, экономических и социальных последствий провала реформ. Дискуссия об оптимальном соотношении финансовой и консультационной помощи в периоды макроэкономической нестабильности будет продолжаться еще в течение длительного времени, и мы готовы согласиться с тем, что не всегда добивались оптимального соотношения. Мы также согласны с тем, что наши цели были иногда слишком

смелыми, тогда как правительство не проявляло должной заинтересованности в проведении необходимых институциональных реформ. В идеале техническое содействие процессу институционального развития должно предшествовать широкомасштабным инвестициям², хотя инвестиции могут быть важны даже и без институциональных изменений. К примеру, предоставление двух реабилитационных займов для нефтяной отрасли не смогло обеспечить проведение необходимых институциональных реформ, однако позволило повысить производительность и обеспечить финансирование важнейших восстановительных работ, благодаря которым объемы производства не были снижены. Предоставление нефтяной отрасли только технического содействия вряд ли позволило бы добиться как институциональных реформ, так и повышения производительности.

Мы поняли, что даже обоснованная политика не может проводиться при отсутствии сильной институциональной базы – и действительно, опыт России заставил нас переосмыслить модель экономического развития и соотношение относительной роли политики и институциональной базы. Кроме того, благодаря ретроспективному анализу, мы можем выделить области, которым мы должны были уделить большее внимание, например, государственным финансам и борьбе с коррупцией³. Иногда мы были излишне оптимистичны по поводу темпов и сложности процесса реформ, при том, что мы иногда недооценивали способность народа России перенести такую изнуряющую трансформацию. В течение длительного времени будут продолжаться споры о плюсах и минусах многих действий правительства, включая программу массовой приватизации и усилий по поддержанию обменного курса рубля. Однако результатом нашей деятельности является то, что пойдя на риск, мы внесли свой вклад в осуществ-

вление преобразований, которые невозможно обратить вспять.

Мы согласны с тем, что главный вектор полученного опыта и рекомендаций, а также предложенная ССС на период 2002–2004 годов, в значительной степени совпадают с ключевыми областями и механизмами оказания содействия, предложенными ОРД. Тем не менее мы предупреждаем о необходимости осторожного отношения к принятому в ОРД подходу к вопросу заинтересованности страны в осуществлении программы реформ. Заинтересованность играет ключевую роль в успехе оказываемого содействия. Однако достижение такой заинтересованности не может ограничиваться простой концентрацией внимания на политических и институциональных аспектах реформ и предоставлением консультаций по широкому кругу вопросов. Правительства и страны обычно не однородны и политический процесс редко бывает настолько определенным, чтобы Банк мог гарантировать заинтересованное участие страны до получения займов. Второй ЗСПС на структурные преобразования в угольной отрасли как раз является таким случаем. Этот проект рассматривается ОРД в качестве примера наилучшей практики, и он действительно является

таким с точки зрения проведенной предварительной аналитической работы, предоставленных консультаций и планирования. Но реализация проекта никогда бы не началась, если бы мы ждали достижения консенсуса – и тогда и даже сейчас этот проект весьма противоречив. Сейчас ясно, что приватизации в угольном секторе вряд ли можно дать обратный ход, однако это было абсолютно не гарантировано на момент запуска программы.

Мы твердо уверены в том, что Банк должен играть роль катализатора процесса реформ и должен быть готов действовать быстро и решительно в случае необходимости. Мы всегда должны стараться как можно лучше оценить и иметь наиболее ясное представление о рисках, а также как можно лучше управлять ими, но мы не должны отказываться от участия в работе, даже если глубокая заинтересованность страны в реализации программы реформ не полностью обеспечена на начальном этапе. Достижение заинтересованного участия страны должно быть в одинаковой степени целью нашей работы и необходимым условием нашего участия, хотя подчас этого невозможно добиться без неудач и отступлений.

Приложение 9: Россия: Обзор Результатов Деятельности МФК в
 Российской Федерации
 Международная Финансовая Корпорация
 Группа Оценки Операционной Деятельности

Резюме

Охват

В настоящем обзоре содержится оценка операционной деятельности МФК в России за период с конца 1991 года по декабрь 2000 года. В нем рассматриваются стратегия МФК, деятельность по оказанию технического содействия (ТС), инвестиционные операции, а также эффективность сотрудничества между МФК и Банком¹.

Обзор

В 1990-е годы основная деятельность МФК в России заключалась в предоставлении ТС, а не инвестиций. Эта стратегия отражала потребности России в первой половине 1990-х годов, наличие инвестиционного финансирования со стороны Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), а также сохраняющуюся по настоящее время обеспокоенность МФК по поводу высокого уровня риска, связанного с инвестициями в данной стране. Активно взявшись за решение вопросов, связанных с первоочередными потребностями в ТС в первые годы, МФК оказала значительную помощь в осуществлении переходного процесса в России, что с благодарностью воспринималось получателями помощи. Однако к середине 1990-х годов возможности для решения основных проблем переходного периода посредством ТС сократились, и ввиду неблагоприятного делового климата до и после кризиса 1998 года и соответствующих потерь, МФК по понятным соображениям опасалась расширять свои инвестиционные операции. Соотнесение

используемых в стране знаний и ресурсов МФК с потребностями России и потенциальными возможностями эффективных инвестиций в областях, не охваченных финансированием со стороны ЕБРР, было целесообразным и своевременным.

Операции технического содействия

Приватизация и развитие рынка капитала. В начале 1990-х годов МФК занималась проблемами, представлявшими уникальные возможности, поскольку объемы и масштабы потребностей России были беспрецедентны. Первоначально МФК сконцентрировала свои усилия на решении двух важнейших и актуальнейших задач перехода России к рыночной экономике – приватизации и развитию рынка капитала. Вклад МФК в реализацию этих усилий и результаты ее деятельности в этой области относятся к числу важнейших достижений МФК в работе на страновом уровне. Кроме того, деятельность МФК по оказанию ТС России обеспечила экспериментальную базу для осуществления аналогичной деятельности в Украине и других странах бывшего СССР.

Операции, связанные с инвестиционной деятельностью. С учетом изменяющихся потребностей России, а также целей и ограниченных возможностей доноров, техническое содействие со стороны МФК в последнее время было направлено на решение более узких, вторичных задач углубления процесса перехода к рыночной экономике. Эти

Таблица А.2

Краткий обзор стратегических приоритетов и результатов деятельности МФК

Направление	Предлагаемые действия	Исполнение	Результаты
Приватизация	Оказание ТС в приватизации малых предприятий, приватизации с участием иностранных инвесторов, приватизации грузового автотранспорта и приватизации земли.	В значительной степени проведена, за исключением приватизации с участием иностранных инвесторов. Хотя первоначально это не планировалось, оказано содействие в ваучерной приватизации.	Все удовлетворительные. Существенное воздействие
Развитие финансового сектора	Оказание ТС в развитии финансового сектора и рынка капитала.	Важные консультационные услуги по архитектуре рынка капитала и разработке законодательства в области лизинга.	Хотя результаты ТС оказались ниже, чем ожидалось, тем не менее, они оцениваются как удовлетворительные или более высокие.
Инвестиции в финансовый сектор	Инвестиции в новые финансовые институты и инвестиции в развитие институциональной базы, создание инвестиционных фондов и предоставление кредитных линий для оказания содействия МСП.	Предоставлены инвестиции для девяти институтов (трех новых) и четырех фондов, однако, кредитных линий для МСП предоставлено не было.	Результаты развития оцениваются как удовлетворительные в отношении 25% институтов и фондов, прошедших экспертизу (на основе невзвешенных показателей), по сравнению с 55% всех прошедших оценку проектов МФК по развитию финансовых рынков за пределами России; 5% институтов и 52% фондов на основе средневзвешенных показателей.
Инвестиции в реальный сектор	Инвестиции в нефтегазовую и другие сырьевые отрасли, отрасли, приносящие валютную выручку, инфраструктуру, обрабатывающую промышленность, новые предприятия, реструктуризацию, отрасли, представляющие иностранным инвесторам существенные конкурентные преимущества и сопряженные с низким страновым риском, национальные компании, услуги, МСП.	Предоставлены инвестиции 19 предприятиям. Определенные категории предприятий, для которых утверждены инвестиции МФК, в некоторых случаях соответствуют стратегическим приоритетам МФК, а в других – нет.	Результаты развития оцениваются как удовлетворительные для 50% инвестиционных проектов на основе невзвешенных показателей (по сравнению с 68% для всех прошедших оценку проектов МФК в реальном секторе за пределами России) и для 70% на основе средневзвешенных показателей.

Примечание: данные о предоставлении инвестиций приводятся по проектам, одобренным в течение 2000 года; данные о результатах приводятся по 20 инвестиционным проектам, по которым наступил срок погашения и которые были одобрены до финансового кризиса августа 1998 года, а также прошли экспертизу в период с января по апрель 2001 года.

операции ТС, многие из которых явились продолжением более ранней деятельности, отвечали потребностям страны и были весьма полезны.

Результаты. В целом деятельность МФК по оказанию ТС во многом соответствовала ее стратегии. Настоящий обзор показал, что оцененные на основании их

общей стоимости результаты в области развития, достигнутые в ходе реализации 96 процентов проектов технического содействия МФК (46 процентов от общего количества проектов), были удовлетворительными или более чем удовлетворительными.

Рекомендации по ТС. Общая сумма донорских средств, использованных МФК за оцениваемый период на ТС, составила 47 млн. долл. США. Это позволило добиться отличных результатов, однако МФК должна заботиться об обеспечении высоких результатов своих операций ТС и в будущем. Следовательно, МФК необходимо провести оценку того, каким образом могут быть использованы с наибольшей пользой людские и финансовые ресурсы, которые она может выделить для оказания ТС в целях содействия развитию России. При этом она должна по-прежнему гибко реагировать на новые потребности и возможности.

- В частности, она должна рассмотреть возможность использования проектов ТС для создания в России альтернативных механизмов разрешения споров, таких как третейский суд.
- Она также должна проанализировать опыт ЕБРР для определения оптимальных путей совмещения содействия малым и средним предприятиям (МСП) в форме ТС с крупными долгосрочными инвестиционными операциями с использованием разнообразных инструментов посредничества.

МФК должна по-прежнему активно привлекать донорскую помощь. Предоставление донорами финансовой помощи зависит от целого ряда факторов, в том числе от изменения приоритетов доноров, но МФК может снизить риск сокращения донорской помощи путем:

- предоставления донорам более полной и объективной отчетности, в том числе по всем видам ТС в соответствии с установленными МФК нормами. Однако, во избе-

жание излишних затрат глубина оценки и степень ее независимости должны определяться относительным объемом средств, израсходованных на ТС;

- более внимательного отношения к мнениям доноров в вопросах, имеющих существенное значение;
- более чуткого отношения к заинтересованности доноров в положительном освещении их роли.

В более широком плане, для улучшения интеграции усилий Банка, МФК и МИГА по совершенствованию инвестиционного климата и развитию финансового сектора, МФК необходимо работать в тесном сотрудничестве с Банком при привлечении и использовании финансовых средств доноров для оказания ТС в соответствии с указанными приоритетами Группы организаций Всемирного банка.

Инвестиционные операции

Инвестиционный климат для частных капиталовложений. Неясные и коллидирующие законы, недостаточно четко определенные права собственности, излишнее регулирование, ненадежная судебная система, недостаточно развитая банковская система, коррупция, непрозрачность собственности, злоупотребления в области корпоративного управления, преступность – все это препятствовало приходу иностранных инвесторов в Россию. Отечественные инвесторы сталкиваются с теми же проблемами, и не далее как в апреле 2001 года Президент Путин оценил масштаб оттока капитала в 2 млрд. долл. США в месяц, что в целом совпадает с оценками Всемирного банка. В течение последнего года инвестиционный климат в России изменился в лучшую сторону. Государственная Дума одобрила законодательство, направленное на ослабление государственного регулирования, сокращение административных и других барьеров для осуществления инвестиций и коммерческой деятельности, а также на

усиление защиты прав собственности. Эти институциональные реформы способствовали повышению инвестиционной привлекательности России в финансовых кругах: и журналы «Institutional Investor» и «Euromoney» повысили кредитный рейтинг России в своих последних оценках (март 2002 г.). После неуклонного сокращения объема инвестиций в течение последних четырех лет и отражая возобновление интереса со стороны инвесторов, чистые инвестиции, одобренные МФК в течение 2001 года, достигли максимального за все время уровня (см. диаграмму). Тем не менее серьезные препятствия сохраняются, и для дальнейшего улучшения инвестиционного климата России необходимо укрепить правопорядок путем проведения судебной реформы, создать равные для всех условия как при исполнении закона, так и при выполнении контрактных обязательств, а также обеспечить добросовестную конкуренцию. Также остается целый ряд серьезных нерешенных проблем в области

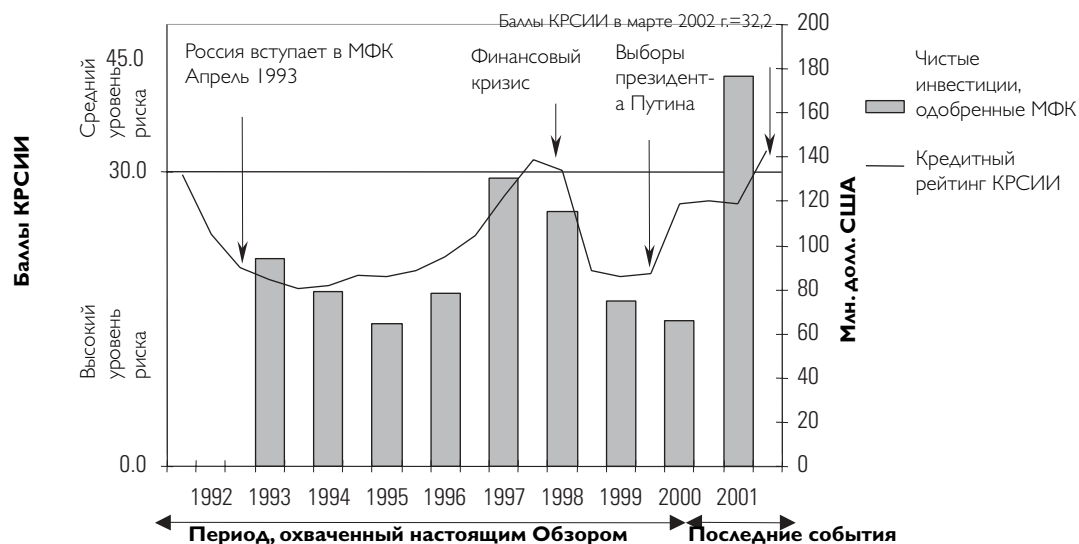
реформирования системы бухгалтерского учета и банковского сектора, борьбы с преступностью и создания благоприятных условий для развития МСП, которые необходимо решить, чтобы сделать Россию привлекательной для инвесторов и заложить основу для ее устойчивого роста.

Объем. Чистые инвестиции, одобренные для 48 предприятий в России за период с 1993 по 2000 финансовый год, составили 0,71 млрд. долл. США, что ставит Россию на 10-е место между Таиландом и Республикой Корея в числе 15 крупнейших (по масштабу экономики) стран, в которых действует МФК. Без учета аннулированных и отмененных обязательств, МФК взяла на себя 37 обязательств на общую сумму в 0,51 млрд. долл. США в отношении 34-х компаний, финансовых учреждений и инвестиционных фондов.

Ограничения. За исключением нефтегазовой отрасли, объем частных инвестиций был незначительным, а иностранные

Рисунок А.1.

Россия: кредитный рейтинг страны по данным «Инститьюшн Инвестор» (КРСИИ) и чистые инвестиции, одобренные МФК



компании опасались вкладывать деньги в российскую экономику. Российские компании зачастую противились реструктуризации, им были свойственны злоупотребления властью со стороны руководства компаний, непрозрачность собственности или даже связи с криминальной средой. У ЕБРР имелись возможности для удовлетворения финансовых потребностей по большинству проектов, имевших реальные шансы на успех – по 2000 год ЕБРР зарезервировал 3,66 млрд. долл. США на осуществление 112 инвестиционных проектов в частном секторе России, что более чем в семь раз превысило масштаб инвестиционной деятельности МФК.

Результаты. Общие результаты освоенных инвестиций МФК оказались неудовлетворительными. Только 35 процентов ее инвестиций (57 процентов от общей стоимости) принесли удовлетворительные результаты в области развития, при этом только 20 процентов (40 процентов от общей стоимости) принесли удовлетворительные инвестиционные результаты для МФК. В отличие от оценочной выборки МФК по всему миру в целом, где благоприятные результаты инвестиционных проектов в области развития составляют большинство (42 процента общего количества), в России преобладали убыточные по своим результатам проекты (65 процентов от общего количества). Опыт ЕБРР аналогичен опыту МФК при гораздо больших убытках. Если бы до кризиса 1998 года МФК осуществила инвестиции в проекты, которые она рассматривала, но от реализации которых было решено отказаться по причине связанного с ними инвестиционного риска, а также риска для репутации МФК и/или для целей развития, то, по всей вероятности, итоги ее деятельности были бы еще хуже, а общие потери еще больше. В данных обстоятельствах осмотрительность, проявленная МФК в отношении осуществления инвестиций, была разумным

шагом и отражала успешное противодействие внешнему давлению и порядку утверждения решений – и достойна одобрения.

Поступление прибыли. От своей деятельности в России МФК понесла чистые убытки.² Из общей суммы убытков 44 процента пришлось на чистые убытки от займов и инвестиций в акционерный капитал, 32 процента – на расходы, связанные с административной деятельностью, и 24 процента – на расходы, связанные с ТС.

Обоснование полученных результатов. Показатели инвестиционной деятельности МФК в России в значительной мере объясняются спецификой коммерческих операций и предприятий, в которые инвестировала МФК; особенностями партнеров и руководящих работников, с которыми МФК сотрудничала; развитием событий в экономике России (особенно кризисом 1998 года); проблемами, связанными с правительством, управлением и криминальной ситуацией в России; а также соответствующим процессом накопления опыта, позволившего повысить качество работы МФК, преимущественно в области предварительного отбора, оценки и разработки операций.

Заглядывая в будущее. Сегодня перед МФК стоит задача обоснования ее инвестиционной стратегии в России, а также принимаемых решений с учетом перспектив на будущее и опыта прошлых лет. Несмотря на сохраняющиеся серьезные препятствия, в иностранных финансовых кругах складывается мнение, что в последнее время условия для коммерческой деятельности в России улучшаются. Благодаря более высокой степени селективности в пост-кризисный период и указанному изменению к лучшему условий коммерческой деятельности, а также в связи с оздоровлением общей экономической ситуации в России, совокупные текущие кредитные рейтинги инвести-

ций МФК в России вплотную приближаются к аналогичным показателям, характеризующим весь портфель инвестиций МФК, а по средневзвешенной доле непродуцированных инвестиций значительно их превосходят. В результате, показатели деятельности в прошлом не следует расценивать как прогноз будущих результатов. МФК должна внимательно следить за развитием событий и при появлении соответствующих условий и возможностей она должна быть готова действовать быстро (как это было в 2001 году), демонстрируя уверенность в перспективах развития российского частного сектора путем осуществления инвестиций в тщательно отобранные проекты.

Рекомендации по осуществлению инвестиций. На уровне конкретных действий МФК следует рассмотреть следующие вопросы:

- концентрация усилий по оказанию содействия главным образом в тех регионах России, где существует благоприятный деловой климат (разумеется, при условии заинтересованности частных инвесторов во вложении средств в эти регионы). Избирательный подход может снизить уровень риска операций МФК и даже способствовать совершенствованию деятельности региональных органов власти, особенно если МФК продемонстрирует четкую взаимосвязь между выбором регионов, где она намеревается содействовать инвестициям, и деловым климатом в этих регионах.
- обеспечение использования положительного опыта в ходе подготовки операций и извлечения уроков из предыдущей деятельности. Региональный департамент МФК должен регулярно проводить семинары по изучению опыта, накопленного в условиях России и связанного с текущей операционной деятельностью. Можно привлечь к участию также другие действующие в России финансовые институты, которые занимаются проблемами развития частного сектора, а также кре-

дитные банки МФК категории «В» для систематизации как можно более обширного опыта. Уроки прошлого должны быть тщательно проанализированы и использованы, в частности в ходе подготовки операций.

- расширение финансирования предприятий, спонсируемых Россией. МФК не должна полностью исключать возможность того, что некоторые финансово-промышленные группы могут стать надежными деловыми партнерами. Более того, она должна установить более тесные контакты со средними предприятиями России, особенно с предприятиями, использующими российскую высококвалифицированную рабочую силу. МФК необходимо продолжить усилия по оказанию содействия посредническим финансовым учреждениям, которые способны обеспечить финансирование большего количества российских предприятий, и использовать средства ТС на оказание содействия развитию сети местных поставщиков, снабжающих крупные предприятия.
- усиление внимания к МСП. ЕБРР сообщил акционерам МФК, являющимся членами «Большой семерки», что он положительно оценивает свой опыт кредитования МСП через посредников. Эта оценка ограничивалась только анализом общих отчетных показателей успешности или убыточности операций ЕБРР, однако исходя из потенциального значения этого сектора и сложности развития устойчивых торгово-посреднических структур, МФК должна уделять ему больше внимания, что она и начала делать в последнее время.
- активизация усилий по развитию российского рынка капитала путем изучения возможности: 1) самостоятельного выпуска рублевых облигаций или предоставления частичного кредитного покрытия по рублевым облигациям (возможность чего в настоящее время рассматривается) и 2) создания страховых компаний и компаний по управлению пенсионными

фондами. Развитие российского рынка капитала в настоящее время сдерживается несоответствием между спросом на долгосрочные инструменты и их предложением. МФК должна заняться решением этой задачи.

- в контексте подготовки и реализации совместной ССС, разработка совместно с Банком и МИГА скоординированного подхода и разделение полномочий и функций по устранению препятствий и содействию улучшению инвестиционного климата. Группа организаций Всемирного банка должна действовать более эффективно, чем она действовала по настоящее время, в реализации синергизма, основанного на высокой квалификации сотрудников, богатом опыте, значительных ресурсах и потенциале по мобилизации заемных средств для ускорения перемен. Для продвижения вперед необходимо ввести четкие стимулы в рамках трех учреждений Группы организа-

ций Всемирного Банка в отношении общих приоритетов в области осуществления устойчивых и взаимодополняющих действий по улучшению инвестиционного климата и совершенствованию банковской системы.

Общие рекомендации

Рассматривая ситуацию за пределами России, МФК должна изучить вопрос о применении положительного опыта реализации своей российской стратегии в других странах, недавно вставших на путь перехода к рыночной экономике, с учетом стратегических потребностей страны и рисков, связанных с инвестиционным климатом, одновременно используя опыт, полученный в России, и оперативно перераспределяя свои финансовые ресурсы между инвестициями и ТС, направленным на решение стратегических задач, по мере изменения условий и возможностей в каждой отдельной стране.

Профессор Гур Офер
(независимый консультант)

Новая экономическая школа (НЭШ)
Москва, Россия

Я нахожу, что сотрудники ДООД, подготовившие Оценку результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации, проделали очень хорошую работу и дали в основном точное и сбалансированное описание переходных процессов в России в течение последнего десятилетия, успехов и неудач реформ, их общих результатов, а также той роли, которую сыграли основные участники реформ. Я особо отмечаю их способность критически оценить роль Банка там, где это оправдано. Оценки проектов, в основном, точны и справедливы. Оценка подтверждает общее ощущение, что успех переходного периода в России определялся прежде всего реальными возможностями России и ее правительства. Предпринятые Банком усилия диктовались благими намерениями, но Банк не мог сделать больше того, в чем был заинтересован клиент. И Россия, и Банк совершили много ошибок и могли бы добиться лучших результатов. Тем не менее, Россия с помощью международного сообщества сумела порвать с прежней системой и, преодолев хаос на первоначальном этапе, сделать значительный шаг вперед на пути к рыночной экономике.

Однако я нахожу также, что поправки и сокращения, сделанные в предыдущих вариантах Резюме доклада и его главах 1 и 4, размыли основные идеи документа и зна-

чительно ослабили их остроту. Эти три главы менее детализированы, неудачи описываются в общих словах, а общая картина дается в более розовом свете, нежели в более ранних вариантах и, как я полагаю, в действительности. Если прочесть Резюме после чтения всего доклада и приложений, складывается впечатление, что в нем отражено почти все. Однако если прочесть Резюме до чтения самого доклада или вообще прочесть только его, как это скорее всего многие и делают, картина событий и роль Банка представятся несколько более радужными, чем на самом деле. Перенос отдельных частей, посвященных специфике переходного периода в России (из главы 1) и влиянию деятельности Банка на процесс развития (из главы 4) в приложения 1-5 также нарушил ход повествования и затруднил читателю возможность проследить многоплановую взаимосвязь между событиями в стране и ролью Банка.

Существует ряд факторов, которые затруднили переход России (и большинства стран СНГ) к рыночной экономике по сравнению со странами Восточной Европы, и это нашло отражение в докладе (Приложение 1). Реформы в Польше, возможно, породили чрезмерно оптимистические ожидания, и преждевременная попытка последовать этому примеру имела, вероятно, более негативные последствия, чем ожидалось. Принимая во внимание более тяжелую исходную ситуацию, в том числе и в политическом плане, а также особый статус России в мире, после десяти лет реформ можно сделать вывод о том, что Россия оказалась в лучшем положении,

чем можно было ожидать. Однако было допущено много ошибок, в том числе и Банком. Наиболее серьезным просчетом Банка было то, что он не смог оценить особую сложность ситуации в России (в историческом, политическом, социальном и психологическом плане), в том числе и глубоко укоренившееся в народе чувство унижения в связи с распадом империи, разительно отличающееся от царившего в странах Восточной Европы чувства освобождения. Поэтому Банку не удалось разработать программу содействия, которая учитывала бы сложности и болевые точки России.

Главы 2 и 3 изложены хорошо. Уже на ранних этапах было ясно, что Россия во многих отношениях представляет собой особый случай, и что опыт других развивающихся стран здесь может оказаться недостаточным. Это должно было послужить достаточным основанием для значительно больших расходов на подготовку экономических и отраслевых исследований, оказание технического содействия, осуществление контроля и проведение углубленной исследовательской работы. В 1997 году специальный отдел, занимавшийся исследованиями и оказанием поддержки сотрудникам, работающим в странах с переходной экономикой, был закрыт. Решение передать большой объем текущей работы московскому представительству и предоставить ему более широкие полномочия было правильным, хотя и запоздавшим. В связи с этим остается неясным, насколько полно был осуществлен этот план, не только с точки зрения увеличения штата представительства, но также с точки зрения передачи ему реальных полномочий по принятию решений.

Глава 5 объективно освещает ряд конкретных вопросов. Но сюда следует добавить абзац, в котором рассматривалась бы специфика трудностей, возникших в связи с осуществлением проектов и недостаточной заинтересованностью страны в их реализации, с которыми столкнулся

персонал Банка. Появление новых сложностей того же порядка следовало бы предвидеть, по крайней мере по прошествии какого-то времени, равно как и отклонение проектов не из-за того, что не отвечали требованиям, а потому, что они не встречали должного понимания и заинтересованности в стране, либо же потому, что они были невыполнимыми. Определение степени осуществимости проектов было и остается обязанностью персонала Банка. Поэтому, если не удастся осуществить во всех отношениях хороший проект, вина ложится также и на них.

В главе 6 обобщаются уроки предыдущих неудач (и успехов). Большое внимание здесь уделяется таким аспектам, как заинтересованность страны в осуществлении преобразований (например, в отношении крайне необходимой банковской реформой) в качестве предварительного условия оказания помощи, более тщательное изучение потенциальных возможностей осуществления проектов, более высокий уровень обусловленности кредитов, частично за счет раздробления и поэтапного осуществления крупных проектов, а также значительное расширение аналитической и исследовательской работы и профессиональной подготовки. Подчеркивая институциональное направление.

В главе 4, а также в ряде приложений речь идет об основных пакетах мер, осуществленных в переходный период в России, и об участии Банка в их реализации. Банк с запозданием стал уделять больше внимания институциональному развитию, в первую очередь в государственном секторе и социальной сфере. Ускоренное развитие этих двух сфер на более раннем этапе могло бы существенно повысить эффективность переходного процесса. Рекомендации на этот счет содержатся в ОРД. К сожалению, «таблица результатов», а также другие оценки проектов вынесены в приложения.

Далее следует более подробный анализ некоторых важнейших направлений

реформ, где я не согласен с основной идеей доклада Департамента оценки операционной деятельности.

Приватизация и ее последствия: кризис 1998 года

Описание процесса приватизации в России (в основном, в Приложении 1) дано сбалансировано и точно представляет сложную системную, экономическую и политическую ситуацию, в которой принималось и реализовывалось решение о проведении массовой ваучерной приватизации. В докладе также упоминаются некоторые серьезные негативные последствия этого и говорится о той высокой цене, которую пришлось заплатить позже, в плане отсутствия надлежащего корпоративного управления, медленных темпов институционального развития, минимальных масштабов реструктуризации и низких объемов инвестиций (в том числе иностранных), а также роста масштабов таких явлений, как задержка платежей, неплатежи, бартерные расчеты и их последствия для бюджетно-налоговой системы.¹ В докладе упомянуто массовое «растаскивание» активов предприятий, как в период ваучерной приватизации, так и до него, создавшее плохую репутацию процессу приватизации. Правильный акцент делается в докладе и на политическую мотивацию сделанного выбора. Однако почти ничего не говорится о двух последствиях избранного метода приватизации. Во-первых, это очень серьезные отрицательные последствия политического характера, утрата шанса достичь политического консенсуса в отношении реформ (подробнее об этом говорится ниже при обсуждении альтернативных вариантов действий). Во-вторых, негативные процессы в секторе реальной экономики стали основной причиной кризиса 1998 года, возможно, еще более важной, чем налогово-бюджетные и другие упоминаемые в докладе факторы.

В докладе говорится о проблемах в российской экономике, связанных с завышением курса рубля в середине 1990-х годов, а также о благотворном воздействии реальной девальвации, ставшей одним из последствий кризиса 1998 года. Есть определенный элемент иронии в том, что один из самых благотворных факторов возрождения российской экономики явился следствием кризиса, который все пытались предотвратить, а не результатом сознательной политики правительства или реализации настоятельных рекомендаций о проведении определенных мер, данных, например, Банком.

Развитие финансового сектора

Успешно функционирующий финансовый и особенно банковский сектор – важная предпосылка реструктуризации российской экономики. В докладе много говорится об институциональной слабости финансового сектора в рассматриваемый период, но недостаточно – о том, что даже в условиях гораздо более благоприятного законодательного и культурного климата банковской системе России все равно бы не доставало профессионализма для предоставления банковских услуг, должным образом ориентированных на рынок. В этом отношении сделанные сотрудниками Банка первоначальные оценки способности банковского сектора к совершенствованию и выполнению своей важнейшей роли оказались чрезмерно оптимистичными. Именно поэтому допуск в страну на раннем этапе зарубежных банков при активной поддержке со стороны правительства мог бы помочь, во-первых, предоставлять необходимые услуги, а во-вторых, помочь в обучении персонала и перестройке отечественных банков. Но необходимо учитывать, что любой шаг в этом направлении вызвал бы серьезное сопротивление со стороны отечественных банков, Центрального банка (который выступал против этого до последнего времени) и «националистических» полити-

ческих сил (см. рассмотрение альтернативных вариантов ниже). Во многих странах Восточной и Центральной Европы с переходной экономикой иностранным банкам принадлежит большая часть банковского сектора или весь этот сектор целиком, что имеет весьма благотворные последствия. Все это должно было произойти в России (и других вышеупомянутых странах) гораздо раньше.

Альтернативные варианты (глава 5 и приложение 7)

Анализ альтернативных вариантов проводится в двух аспектах – проведение реформ в России и участие в них Банка. В области реформ можно предложить улучшения по многим направлениям, таким как программа приватизации, реформа финансового сектора, налогово-бюджетная политика, институциональные преобразования и т. д. Несколько более медленный процесс приватизации с меньшим числом сделок с участием инсайдеров и заблаговременное проведение серьезной банковской реформы, предусматривающей допуск в страну иностранных банков, могли бы ослабить синдром «виртуальной экономики», обеспечить лучшую ситуацию в бюджетно-налоговой сфере на более ранних этапах, что можно было бы использовать для смягчения социальных издержек реформ и снижения уровня бедности. Все это вкупе с более продуманной политикой в отношении курса рубля помогло бы избежать кризиса.

Политическую нестабильность и колебания политического курса следует частично отнести на счет личности Президента Ельцина и той культуры управления, которую он принес с собой из советского периода. Однако, если бы больше внимания уделялось социальным проблемам и мерам по их урегулированию, можно было бы достичь более высокого уровня политического и социального согласия, сокращения масштабов декретирования, совершенствования демократических процессов и,

возможно, снижения необходимости опираться на олигархов и заручаться их поддержкой посредством коррупционного механизма залоговых аукционов. Несмотря на все опасения, близкое к коммунистам правительство Примакова после кризиса 1998 года не отказалось ни от одной из проведенных реформ и придерживалось достаточно жесткой налогово-бюджетной политики. Не прошла и идея о создании государственных банков развития. А разве нельзя было раньше предпринять шаги по достижению политического согласия?

Что именно Банк мог бы сделать лучше (помимо общего повышения качества работы)? Я согласен с большей частью рассмотренных в ОРД альтернативных возможностей, таких, как отказ от предоставления некоторых крупных займов в середине 1990-х годов, выделение дополнительных грантов на техническое содействие, отказ от участия в проектах, заинтересованность России в которых не была очевидной и которые имели мало шансов на успешное осуществление (именно такими и было большинство проектов), прогнозирование кризиса на ранних стадиях появления виртуальной экономики и т.п.

В начале 1990-х годов Банк мог бы реально повлиять на положение дел, выделив России больше средств. Огромные суммы, упомянутые в Приложении 7, были, конечно, нереалистичными. Однако (совместно со всеми другими донорами) можно было бы оказать более существенную помощь вплоть до достижения сбалансированного бюджета. Банк уделял слишком много внимания тому, чтобы сократить бюджет, а не сбалансировать его. Кампос (Campos, 1999) пришел к выводу, что в странах с переходной экономикой государственные расходы являются позитивным, а не негативным фактором экономического роста. Если бы Банк придерживался позиции, что сбалансированность бюджета важнее его размера, это могло бы способствовать выделению больших бюджетных ресур-

сов на социальную поддержку, что, в свою очередь, помогло бы смягчить недовольство и опасение возврата коммунистов к власти, а также добиться повышения уровня политического согласия.

Леонид Полищук
(независимый консультант)

Директор проекта, научный сотрудник Центра институциональных реформ и неформального сектора (IRIS) при Университете штата Мериленд, США

В Оценке прямо признается, что в начале своей работы в России Банк имел недостаточные познания о стране и ограниченный опыт оказания содействия посткоммунистическим странам с переходной экономикой. Однако в течение последнего десятилетия объем этих знаний постепенно расширялся за счет накопления практического опыта, проведения ряда исследований о ходе реформ в России, а также сравнительных международных исследований. Эта расширяющаяся «база знаний» важна для того, чтобы оценить эволюцию российских программ Банка, поскольку позволяет определить вторые по значимости исходные данные, отражающие уровень понимания ситуации в момент принятия решения.

Первоначальный выбор Банком приоритетных направлений деятельности, к которым было отнесено институциональное строительство, развитие частного сектора и системы социальной защиты, был полностью оправданным в начале 1990-х годов и оставался таким и в дальнейшем. Хотя Банк поздно осознал необходимость уделять больше внимания в своих программах содействия вопросам совершенствования управления государственным сектором и подотчетности, определенные корректировки были со временем внесены.

Однако до конца 1999 года прогресс в обеих областях оставался незначительным,

и программы Банка не смогли сдвинуть политику реформ с той мертвой точки, на которой она находилась на протяжении почти всего десятилетия. Кроме того, иногда мотивируемые политическими соображениями «экстренные меры» Банка не сопровождались выдвиганием соответствующих условий в рамках кредитования о проведении необходимых мер политики, что не способствовало выходу из сложившейся тупиковой ситуации и подрывало доверие к программам реформ.

Банк может поставить себе в заслугу, по крайней мере частично, ускорение реформ после 1999 года, когда многие меры экономической политики, которые он ранее предлагал и которые помогал разрабатывать, стали, наконец, претворяться в жизнь. Принципиально важными условиями для такого прорыва было наличие политической воли и установление социального согласия в отношении реформ, чего не было в прошлое десятилетие. Эти необходимые составляющие успешного перехода к рынку были привнесены извне и не имели непосредственного отношения к прошлой деятельности Банка.

В докладе сделан вывод о том, что Банк «не обладал ресурсами и влиянием, достаточным для преодоления беспрецедентных [внутренних] трудностей [социально-политического характера]» – аргумент, призванный оправдать стратегию ожидания «благоприятных условий», когда идет наработка планов и программ в области экономической политики, которые потребуются, когда откроется «окно возможностей». Можно, однако, утверждать, что поддержка реформ со стороны общества и сама по себе политика реформ являются взаимодополняющими факторами успеха перехода к рыночной экономике. В связи с этим возникает вопрос, было ли для Банка разумным концентрировать значительные средства на втором факторе, при том, что сколько-нибудь реально повлиять на первый не представлялось возможным.

Подтверждением этому является сведение первоначально задуманных программ по созданию системы социальной защиты на ранних стадиях переходного процесса до уровня небольших технических проектов, таких как обеспечение компьютерами отделов социального обеспечения. Об этом свидетельствует также общая тенденция реагировать на отсутствие взаимопонимания и решимости в осуществлении социальных программ сведением этих программ до уровня чисто технических мероприятий. Массовая приватизация – еще одна важная программа, имевшая целью расширение поддержки обществом нового экономического и институционального порядка, отношении к которой Банка, по общему признанию, было двойственным – дала прямо противоположные результаты, оставив у населения чувство обиды и презрения.

Хотя значительное место в докладе отведено оценке рисков, связанных со многими проектами Банка, вопрос о том, не был ли чрезмерно рискованным общий расчет на возникновение благоприятных условий за счет внешних факторов, не поднимается. Это не чисто теоретический интерес в отношении оценки мер, осуществлявшихся в предыдущий период – в самом докладе признается, что «вопрос о том, насколько устойчивы эти достижения [предыдущей политики экономических реформ] к внешним шоковым воздействиям», «остаётся открытым». Было бы полезно также обсудить, какие средства (если таковые вообще имелись) Банк, с учетом факторов, ограничивающих его статус и роль, мог бы использовать для того, чтобы поставить создание «благоприятных условий» как четкую программную цель.

В целом, в докладе дана взвешенная, точная и справедливая оценка программ Всемирного банка, осуществлявшихся в России. Она важна и полезна не только в ретроспективе, но и для участия международных организаций-доноров в реали-

зации российских реформ в будущем. Некоторые из сделанных в докладе выводов, такие как, например, вывод о важности фактора заинтересованности страны в осуществлении программы реформ и наличия у нее возможностей для этого, о роли политических ограничений, а также оценка стремления Банка отразить это в своих программах, представляют собой полезные уроки, которые следует учитывать в контексте реформ экономической политики и процесса развития в различных странах мира.

Иван Сегвари
(независимый консультант)

Старший экономист по стране
Европейский банк реконструкции и развития
Лондон, Великобритания

Доклад представляет собой хорошо изложенный, информативный и взвешенный анализ первого десятилетия перестройки российской экономики и роли Всемирного банка в этом бурном процессе. Я полностью согласен с большинством положений доклада, в том числе и с общим выводом о том, что совокупная польза – хотя и скромная – от его операций в сочетании с позитивными результатами его консультативной деятельности способствовали созданию основы для недавнего крутого поворота, который совершила Россия. По моему мнению, основным вкладом Банка стала подготовка поколения специалистов и разработчиков экономической политики и поддержка реформаторов в критические моменты.

Как это верно отмечено в докладе, в переходный период России приходилось и по-прежнему приходится решать задачи чрезвычайной сложности. Единственное, что я хотел бы подчеркнуть, – это, в случае России, отсутствие долгосрочной объединяющей цели, общего видения, мощной цементирующей политико-социальной силы, какой, в случае стран Центральной Европы и Балтии,

является идея национального строительства и вступления в ЕС.

Я думаю, что одним из самых спорных положений доклада станет фраза относительно политической дилеммы в период развития кризиса 1998 года: «Сегодня можно сказать, что, действительно, более благоприятным вариантом для России было бы введение плавающего курса рубля при одновременном проведении налогового-бюджетной реформы и структурных преобразований». Я в этом не уверен. В то время политическая альтернатива была далеко не такой простой. Бесспорно, она состояла не просто в изменении валютного режима в сочетании с некоторым уточнением направлений реформ. Девальвацию обычно рассматривали (частично из-за высоких валютных рисков для большинства крупных банков) как политический шаг, неизбежно влекущий за собой крах банковской системы, утрату доверия к проводимому курсу на стабилизацию и ко всему процессу реформ, а также глубокий политический кризис. Все мы теперь знаем, что это все же произошло. Мы знаем также, что общие последствия кризиса оказались во многих отношениях менее болезненными, чем ожидалось, и даже благотворными. Но это не отменяет, однако, проблем экономической политики, предположений и ожиданий того времени, т.е. реальных условий, в которых проходил процесс принятия решений.

Касаясь международного аспекта той же политической дилеммы, тот же абзац гласит: «Однако многие другие влиятельные комментаторы и аналитики рынков приводили доводы в пользу оказания России экстренной помощи, а Банк непосредственно не отвечал за макроэкономические и финансовые аспекты этой программы». Я думаю, что в первой половине этой фразы есть некоторая недоговоренность. В число этих влиятельных комментаторов входили президент США и канцлер ФРГ, заместитель министра финансов США и исполняющий обязанности директора-распоряди-

теля МВФ. Во второй части подразумевается, что у Банка как учреждения была другая точка зрения на оказание помощи. Если я не ошибаюсь, расхождения во мнениях касались использования международных финансовых учреждений в качестве канала проведения политически обусловленных программ спасения (и связанных с этим двойных стандартов), но не затрагивали необходимости или желательности самого оказания помощи.

Мне больше по душе сдержанный тон другого положения доклада по той же проблематике: «С учетом исходных условий и политических реалий России трудно сказать, возможен ли был более мягкий вариант перехода к рынку». Да, интеллектуальная скромность оправдана, когда речь заходит о нашем понимании динамики переходных процессов в России. Несмотря на все выгоды ретроспективного взгляда, история России по-прежнему преподносит множество сюрпризов. Кто мог представить себе, какими темпами пойдет политическая стабилизация начиная с конца 1999 года? Кто мог даже в начале 2000 года мечтать об осуществимости полномасштабных радикальных реформ? Кто ожидал, что посткризисное правительство будет проводить самую радикальную с начала переходного периода финансовую политику?

«Главный урок, который следует извлечь из опыта работы Банка в России таков: успех оказания любой помощи зависит в первую очередь от заинтересованности самой страны в проведении программы реформ». Я полностью с этим согласен. Но у меня несколько другое понимание того, что из этого следует. Во-первых, что именно означает «заинтересованность страны» применительно к докризисной России с ее разобщенным правительством, непредсказуемым президентом и мощной политической оппозицией процессам стабилизации и реформ? Если принять во внимание, кроме того, геополитический контекст и последствия

преобразований в России, поддержка реформаторов и их планов в этой обстановке была для МФУ риском, на который стоило пойти. Фактически, это был риск, на который необходимо было пойти. Более того, если мы начнем доводить уроки, извлеченные из анализа проблемы заинтересованности страны в проведении реформ, до абсурда, мы можем сделать вывод – от которого вряд ли будет особая польза – о том, что содействие должно оказываться и будет наиболее успешным тогда, когда в нем нет необходимости.

Рассматривая эффективность содействия со стороны Банка, доклад содержит несколько утверждений о том, что вместо программ предоставления крупных займов на основе проведения обоснованной экономической политики Банк должен был в основном заниматься предоставлением рекомендаций по разработке мер экономической политики. Мне кажется, что у авторов доклада несколько романтическое представление о потенциальной роли таких рекомендаций, особенно в контексте предшествовавших кризису событий 1997–1998 годов. Предполагается, что существовали готовые и апробированные рецепты проведения реформ, которые лишь дожидались, чтобы российские разработчики экономических реформ узнали о них и начали претворять их в жизнь. За возможным исключением первых лет переходного периода, отсутствие политических рекомендаций никогда не было, на мой взгляд, серьезным препятствием в деле принятия решений. В конце 1990-х годов благодаря, помимо прочего, созданному Банком Бюро экономического анализа, российские специалисты и политики были в большей степени способны обоснованно судить о реально доступных им вариантах решений в экономической области, нежели любые независимые внешние консультанты или организации. Чего больше всего не хватало – это «заинтересованности страны в осуществлении» программ стабилизации и

реформ и связанной с этим организационно-технической базы для воплощения в жизнь обоснованной экономической политики.

Марек Дабровски

(участник группы подготовки Оценки результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации)

Заместитель председателя Центра социальных и экономических исследований
Варшава, Польша

Я считаю, что проект ОРД – тщательно продуманный и хорошо составленный документ.

Я в целом согласен с решением разделить анализируемый период на два этапа и с мнением о вкладе России и Банка в общее улучшение экономической и политической ситуации, укрепление согласия в стране в отношении политики реформ и усиление поддержки реформ, как об этом говорится Резюме, Главах 4 и 5 основного текста и Приложении 8.

Политические перемены, произошедшие после думских (декабрь 1999 года) и президентских (март 2000 года) выборов стали наиболее значимым фактором, определившим проведение правительством более всесторонней и последовательной, по сравнению с предыдущим периодом, стратегии реформ. Рекомендации независимых консультантов, в том числе со стороны Банка (даже на основе опыта прошлых лет, например условия предоставления 3-го займа на структурные преобразования) помогли правительству разработать свою программу реформ и конкретных действий, но их нельзя рассматривать в качестве основного фактора, определившего развитие событий. На деле те же самые разумные рекомендации не могли быть реализованы ранее из-за политических препон.

Приложение 11: Замечания правительства Российской Федерации

Сопроводительное письмо

26 марта 2002 г.

Вице-президенту
Всемирного банка,
господину
Йоханнесу Линну

Уважаемый г-н Линн,

По поручению Управляющего МБРР от Российской Федерации г-на В.Б. Христенко направляю Вам замечания Правительства Российской Федерации к документу Департамента оценки операционной деятельности МБРР «Оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации».

Прошу учесть представленные замечания в ходе рассмотрения «Оценки результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации».

С уважением,

Исполнительный директор МБРР
от Российской Федерации
А. Бугров

Замечания Правительства Российской Федерации (сокращенный вариант) к документу Департамента оценки операционной деятельности Всемирного банка «Оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации»¹

Основной вывод

Мы в целом положительно оцениваем предложенный проект документа. Он опирается на анализ конкретных условий, влиявших на деятельность Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации, дает взвешенную оценку ее результатам. В документе содержится достаточно объективная картина того, что происходило в России на протяжении последнего десятилетия, раскрываются причины успехов и неудач Банка. Предлагаемые рекомендации по дальнейшим направлениям деятельности Банка в России в целом не противоречат точке зрения российского руководства и во многом совпадают с положениями Программы сотрудничества России с Банком, недавно утвержденной правительством. Мы надеемся, что данные рекомендации будут полностью учтены при подготовке новой Стратегии деятельности Банка в России.

Вместе с тем, как представляется, документ может быть улучшен. Ниже представлены наши соображения, которые могли бы быть учтены при подготовке окончательной версии.

Оценка процесса реформ в России в 90-е годы

В Резюме, в вводной части, а также в Приложении I авторы пытаются проанализировать процесс реформ в России на протяжении последнего десятилетия. Мы в целом разделяем большинство их оценок. Тем не менее, следовало бы обратить внимание на следующие моменты.

Авторы утверждают, что «трудности перехода к рынку в России оказались более значительными, чем можно было ожидать» (Резюме). [Это положение было

уточнено в ОРД с учетом последующего комментария]. В реальности с большим основанием можно выдвигать противоположное утверждение, а именно, что переход к рынку, сопровождавшийся кардинальными изменениями государственного и политического устройства, оказался в целом намного более плавным и безболезненным, чем многие ожидали. Десять лет назад апокалипсические сценарии неизбежного хаоса, голода и гражданской войны на всем пространстве бывшего СССР были общим местом. То, что сегодня они забыты, свидетельствует об успехе преобразований. Альтернативный сценарий более легкого, чем в реальности, процесса реформ, относится скорее к разряду умозрительных конструкций. Сложность в вынесении однозначной оценки хода реформ в России отражена в самом документе. Так, вопреки вышеприведенным утверждениям авторов, в Приложении 1, они указывают, что «большинство наблюдателей не ожидало, что такой прогресс будет достигнут к настоящему времени... Это является историческим успехом...» [При дальнейшем редактировании это положение было исключено из Приложения 1].

Мы не можем также согласиться с тем утверждением, что до конца 1990-х годов все программы реформ в России терпели неудачу. Несмотря на то, что некоторые из них по тем или иным причинам не были выполнены полностью, в целом наблюдалась постоянная тенденция к углублению преобразований. Есть все основания полагать, что ни одна из предложенных программ реформ не закончилась неудачей, то есть откатом к прошлому или отменой ранее принятых мер. [В связи с этим замечанием в ОРД

теперь говорится о неполном осуществлении программ, а не об их провале.]

В этой связи кажется совершенно безосновательным утверждение, что «вплоть до конца 1999 года сохранялась опасность возврата к прежней системе». Более того, это утверждение фактически опровергается признанием того, что «на всем протяжении 90-х годов Россия не сворачивала с пути социально-экономических преобразований» [С учетом данного замечания в текст были внесены изменения.]

Интерпретация политических процессов страдает упрощенностью и искажает природу реальной российской демократии. Характерно, что возникновение открытых разногласий между Государственной Думой и правительством Российской Федерации в документе оценивается негативно, в то же время в нем говорится, что «Банк уделял недостаточно внимания внедрению системы «сдержек и противовесов». На наш взгляд, между этими утверждениями имеет место серьезное противоречие. [См. примечание 2 к Главе 1.]

Мы не согласны с подходом, по которому 1998 год оказывается границей между шестью годами «потерянного времени» и последующим периодом ускоренных структурных реформ. На наш взгляд, экономические события 1998 года позволили более полноценно реализовать потенциал реформ, накопленный за предшествующее время. Среди последствий кризиса 1998 года – резкое изменение внутренней структуры сравнительных цен, послужившее импульсом для восстановления нормальной платежной дисциплины и собираемости налогов, а также освобождение бюджета от непосильной долговой нагрузки, позволившее значительно упорядочить его расходную часть. Однако институциональные и структурные предпосылки этих положительных изменений были выстроены до 1998 года.

Наконец, кризис 1998 года подтвердил важнейшее достижение предшествующего времени, а именно – окончательную победу антиинфляционных подходов при

формировании кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики.

Именно такие выводы можно сделать из достаточно убедительного описания реформ, изложенного в Приложении 1. В этом плане мы разделяем более взвешенную позицию Регионального управления для стран ЕЦА, выраженную, в частности, в примечании 12 к главе 4.

Оценка эффективности оказанного содействия

У нас вызывают сомнения результаты оценки проектов, изложенные в разделе «Оценка эффективности завершенных проектов». По-видимому они свидетельствуют о том, что методика, применяемая для этой оценки, не в полной мере учитывает комплексный характер деятельности Банка, общие результаты реализации проектов и специфику условий их реализации в России.

Ретроспективный анализ возможных сценариев деятельности Банка в России, в частности, гипотетический вариант преимущественного использования технической и консультационной помощи и ограниченного кредитования, кажется нам односторонним. Позиция Регионального управления для стран ЕЦА представляется более реалистичной. Мы считаем, что финансовая поддержка, в том числе бюджетная, оказанная международным сообществом в критические эпизоды недавней российской истории, сыграла определенную – хотя, конечно, и не решающую – роль в укреплении последовательного курса на реформы и структурные преобразования. Кроме того, вызывает сомнение сама возможность эффективной технической помощи Банку стране, с институтами и экономикой которой он фактически не был знаком, вне активной кредитной программы. Принцип адаптивного обучения в ходе практической деятельности сохраняет свою силу, как для стран-клиентов, так и для самого Банка.

При этом мы бы ожидали увидеть в документе, прежде всего более детальный и кри-

тический анализ процессов принятия решений не только на стороне страны-заемщицы, но и в самом Банке, что более соответствовало бы характеру документа. Тем не менее, институциональные просчеты самого Банка в документе зачастую списываются на счет внешних причин (например, «давление акционеров»), в то время как многочисленные объективные проблемы демократического правительства в стране, переживающей глубочайшую политическую и социально-экономическую трансформацию, в учет принимаются в меньшей степени.

Аспекты сотрудничества, не проанализированные Банком в отчете

На наш взгляд, некоторые важные аспекты сотрудничества России с Банком не получили должной оценки.

На общем уровне к ним относится такой фундаментальный факт, как чрезвычайно быстрый процесс перехода от плановой экономики к рыночной. Как представляется, успешный опыт такого перехода, осуществленного в 90-е годы как в России, так и других странах с переходной экономикой, существенно отличается от опыта преобразований, поддерживаемых Банком в других регионах на протяжении более чем пятидесяти лет его существования. За короткий период многие страны прошли путь от вступления в члены Банка до восстановления устойчивого экономического роста и начала постепенного сокращения объема заимствования в Банке. По-видимому, никакая другая группа стран-заемщиц (включая индустриальные страны, активно пользовавшиеся ресурсами Банка вплоть до 70-х годов) не прошла подобный путь такими ускоренными темпами. Этот уникальный опыт позволяет нам оценивать работу международных финансовых институтов в России и других странах с переходной экономикой как в целом успешную.

При анализе поведения России как индивидуального заемщика мы рассчитывали увидеть признание уникальной осо-

бенности преодоления страной кризиса 1998 года. Из значительного числа стран со средним уровнем доходов, переживших в 90-е годы кризис и резкую девальвацию, Россия оказалась едва ли не единственной, которая была практически отрезана от международной финансовой помощи в самое сложное для нее время. Неоднократная положительная оценка действий российских властей после августа 1998 года должна была бы, на наш взгляд, сопровождаться указанием на этот факт. [Это было отмечено в разделе «Достижения последнего времени», Глава 1.]

Наконец, на уровне конкретных эпизодов, упомянутых в документе, имело бы смысл дополнительно подчеркнуть факт, отмеченный в Приложении 6. Речь идет о том, что несмотря на неоднократные обвинения в адрес российской стороны о неправильном расходовании средств Банка, тщательное расследование подтвердило «адекватность учета и контроля, а также использование средств в соответствии с условиями соглашений о займах». Тем не менее, российская сторона согласилась на введение дополнительных мер по контролю над расходованием средств Банка. [В соответствии с данным замечанием это было отмечено в Главе 4.]

Отсутствует детальный анализ работы с Третьим займом на поддержку структурных реформ. На наш взгляд, эта работа выявила серьезные проблемы в подготовке такого рода структурных займов, которые могли бы иметь значение для Банка в целом – в частности, неэффективность чрезмерной перегрузки условий займа и излишне широкого охвата множества секторов одновременно [См. примечание 6 к Главе 5.]

Проблемы реализации операций Банка в России

Следует откровенно признать, что многие операции Банка в ключевых секторах (например, финансовом), не были основаны на глубоком знании существующих проблем. Этот факт был частично при-

знан Региональным управлением в промежуточной Стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в 1999 году. Мы согласны, что программа прикладных исследований Банка в России нуждается в значительном оживлении, что предполагает не только адекватное финансирование по линии административного бюджета, но и более широкое использование местных ученых и консультантов. Эта программа должна более тесно координироваться с правительством и в большей степени использовать исследовательский потенциал России. Позитивные сдвиги в этой сфере внушают определенный оптимизм.

Качество российского портфеля проектов Банка является постоянным предметом обсуждения между Банком и правительством Российской Федерации. Сравнительно высокая доля проблемных проектов объясняется как факторами на стороне заемщика, так и самого Банка. Вставка 3.3 в целом адекватно отражает взгляды правительства Российской Федерации по проблеме управления портфелем. В данной области существует немало нерешенных проблем, к которым относятся, в частности:

- высокая стоимость и низкое качество подготовки проектов;
- роль групп реализации проектов и их взаимоотношение с отраслевыми министерствами;
- чрезмерно высокая доля административных расходов в стоимости проектов;
- чрезмерно высокая стоимость услуг консультантов, привлекаемых для реализации проектов Банка в России; которая зачастую несоразмерна с объемом и качеством предоставляемых ими услуг;
- чрезмерная доля расходов на техническую помощь как по отдельным проектам, так и по портфелю в целом;
- обеспечение финансовой устойчивости проектов, реализуемых на основе субзаймов конечным заемщикам.

Эти проблемы находятся также в центре внутренних дискуссий, ведущихся в прави-

тельстве. Отсутствие отлаженного и эффективного механизма оценки и реализации проектов является самым болезненным моментом во взаимоотношениях Банка с Российской Федерацией. Российская сторона крайне заинтересована в техническом содействии и в получении передового опыта по налаживанию такой системы. В частности, от Департамента оценки операционной деятельности мы ожидали более глубокой оценки состояния в области реализации проектов. К сожалению, этому аспекту в докладе уделено недостаточное внимание.

Секторальные оценки результатов деятельности Банка в России

Мы в основном согласны с оценками результатов деятельности Банка в отдельных секторах.

Что касается вклада Банка в развитие частного сектора, то авторы правильно замечают, что этот вклад мог бы быть более весомым, если бы Банк более критически относился к проблемам обеспечения прозрачности приватизационных мероприятий. Кроме того, ему с большей решимостью следовало бы настаивать на увязке программ приватизации с созданием адекватной правовой и регуляторной среды для развития частного сектора.

В финансовом секторе, где итоги деятельности Банка являются наименее впечатляющими, авторы доклада правильно отмечают недостатки Проекта развития финансовых учреждений, включая неадекватный процесс аккредитации коммерческих банков и слабую координацию с Банком России. Как известно, многие коммерческие банки, участвовавшие в проекте, обанкротились в ходе кризиса 1998 года, что негативно сказалось на репутации Банка и обернулось крупными финансовыми потерями для России. Следует также отметить, что доля расходов на управление проектом (которое долгое время осуществлялось кон-

сультационной фирмой Артур Андерсен) была рекордной по сравнению с другими инвестиционными проектами Банка в России.

Мы полагаем, что неудача проекта, помимо структурных и управленческих проблем в самой России и действия внешних обстоятельств, объяснялась низким качеством его подготовки и управления, недостаточным уровнем знаний и отсутствием практического опыта со стороны персонала Банка. Как мы знаем, сходные проблемы имели место и в других странах, что отражало общий низкий уровень внимания к развитию финансового сектора в Банке. По нашему мнению, нынешний уровень работы Банка в секторе пока еще не соответствует его значимости для будущего устойчивого развития России.

Авторы правильно отмечают, что вплоть до 1998 г. вопросы обеспечения надлежащего качества системы государственного управления, включая управление ресурсами государства, реформирование государственной службы и правовой системы, на начальном этапе не получили должного внимания со стороны Банка. Это существенно снизило эффективность финансируемых Банком программ. Мы удовлетворены тем, что в настоящее время Банк активно наверстывает упущенное и ставит данные вопросы во главу угла своей деятельности в России.

Российская сторона в целом высоко оценивает вклад Банка в реформирование социальной сферы. Заслуги его в этой области отмечены весьма правильно. При этом следует отметить, что после кризиса 1998 года, сопровождавшегося резким снижением жизненного уровня, Банк сократил кредитование России в целом, не предложив никакой дополнительной помощи на смягчение социальных последствий кризиса.

Мы готовы согласиться с выводами авторов о том, что поставленные 10 лет назад цели деятельности Банка в России оказались слишком амбициозными по

сравнению с полученными результатами. Вместе с тем, недостаточно впечатляющие результаты этой деятельности, по нашему мнению, более чем компенсируются необратимостью реформ, катализированных при участии Банка. Как известно, диалог Банка с правительством Российской Федерации по ключевым проблемам структурных реформ, развития системы социальной защиты, улучшения инвестиционного климата и предпринимательской среды, совершенствования государственных институтов, а также сама реализация проектов Банка на территории России во многом способствовали в целом поступательному движению страны по пути преобразований, что привело к принятию и началу реализации нынешней Программы правительства Российской Федерации, которая содержит многие рекомендации Банка.

Координация международной помощи России и качество проектов на входе

Авторы документа правильно указывают на отсутствие эффективного механизма координации международной помощи России, что приводило к значительному распылению сил и средств. Отсутствие координации приводило к тому, что в одних и тех же секторах и регионах с небольшой разницей во времени реализовывались сходные проекты техпомощи и программы прикладных исследований, результаты которых никем не контролировались и нигде не использовались. При этом зачастую Банк настаивал на заимствовании у него средств для финансирования программ техпомощи и подготовки проектов, несмотря на то, что соответствующие проекты уже реализовывались силами других доноров.

Касаясь оценки деятельности самого Банка, мы согласны с тем, что причиной неудовлетворительных итогов реализации ряда ранних проектов Банка в России является их низкое качество на входе и

поспешность подготовки, а также слишком большой объем операций, что впоследствии привело к отказу от использования ранее выделенных средств в значительных масштабах. Мы полагаем, что если бы уже в то время в распоряжении Банка были бы инструменты типа Адаптивных программных займов и Экспериментальных и инновационных займов, результаты его российских программ были бы значительно лучше.

Общие оценки работы МФК в России

В начале 90-х годов на формирование общей стратегии МФК в России оказали влияние разнонаправленные факторы. С одной стороны, возможности для прибыльных инвестиций в России были ограничены, а риски высоки. С другой стороны, главные акционеры МФК побуждали Корпорацию наращивать техпомощь России в развитии рыночной экономики, предоставляя в ее распоряжение значительные источники грантовых ресурсов для финансирования таких программ. Кроме того, с самого начала МФК испытывала определенную конкуренцию со стороны недавно созданного Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР).

Высоко оценивая положительную роль МФК в развитии частного сектора в России, в том числе, в рамках реализуемых ей программ техпомощи, мы тем не менее полагаем, что в течение длительного времени ясно сформулированная стратегия МФК в России попросту отсутствовала. Это отрицательно сказалось на ее деятельности и привело к убыточности ее операций в стране на начальных этапах. В определенной мере это касается и стратегии технической помощи, поскольку в этих операциях МФК полагалась на финансирование в виде грантов стран-доноров и, следовательно, находилась под влиянием предпочтений последних.

I. Направления технического содействия России со стороны МФК

Первоначально техническая помощь МФК фокусировалась на двух из наиболее важных проблем перехода России к рыночной экономике: приватизации и развитию рынков капиталов. Основные усилия и ресурсы были направлены на техническую помощь в области приватизации, что соответствовало приоритетам правительства России. МФК была далеко не единственным участником, активно содействовавшим осуществлению сложного и масштабного процесса приватизации. Однако в тех регионах и по тем направлениям, где она сконцентрировала свою деятельность, были достигнуты очень хорошие результаты как в количественном, так и в качественном отношении. В этом наше мнение совпадает с мнением авторов доклада.

Что касается технической помощи МФК в области развития финансового рынка, то, разделяя в целом положительную оценку, которая дается в докладе, мы вместе с тем считаем, что здесь МФК могла бы быть более активной и внести более заметный вклад.

Авторы доклада осторожно высказываются за продолжение программ технической помощи МФК в России. Помимо направления, указанного в докладе (создания третейских судов) особое значение имела бы техническая помощь в интересах развития малого и среднего бизнеса России. Поскольку поддержка малых и средних предприятий была и остается в числе приоритетных задач правительства России, более раннее и более систематическое участие МФК в этой сфере можно было бы только приветствовать. На основе программ техпомощи можно было бы более успешно разрабатывать и реализовывать программы инвестиционной поддержки этого сегмента частного сектора.

2. Оценка инвестиционных операций МФК

Объем инвестиционных операций МФК в России характеризуется в докладе как

скромный. При этом подчеркивается невозможность однозначного ответа на вопрос о том, могла ли и должна ли была МФК сделать больше. В то же время авторы доклада склонны считать, что МФК реагировала на оставшиеся неиспользованными ЕБРР возможности потенциально жизнеспособных инвестиций в надлежащем соответствии с ее знаниями, умением и ресурсами.

Если исходить из того, что МФК сама выбрала для себя роль второстепенного по сравнению с ЕБРР игрока на российском поле и в дальнейшем предпочитала оставаться в этом амплуа, то, действительно, ожидать от нее большей инвестиционной активности было бы трудно. Но в этом случае следует признать, что главным фактором, ограничивающим инвестиции МФК в России, были собственные стратегические установки корпорации и что отнюдь не все объясняется трудностями российского инвестиционного климата. Отметим также что правительство Российской Федерации не было в курсе такого «разделения труда» с ЕБРР.

Мы не можем согласиться с расчетом так называемых потерь МФК от операций в России (Глава 3, раздел «Содействие по линии МФК и МИГА»). Две трети этих «потерь» составляют административные затраты, в том числе на консультационные услуги, которые изначально не могли приносить доход. При этом заявляется, что низкий уровень инвестиций МФК в 1998 году оказался положительным фактором, так как «если бы МФК осуществила инвестиции в проекты, которые она рассматривала, но от реализации которых было решено отказаться, итоги ее деятельности в области развития и финансовые результаты ее операций, по всей вероятности, были бы еще хуже». На наш взгляд, эти результаты свидетельствуют о недостатках инвестиционной деятельности МФК в России. В частности, инвесторы, осуществившие вложения в реальный сектор экономики, по большей части только выиграли от

последствий кризиса 1998 года, так как девальвация облегчила ситуацию как экспортеров, так и производителей, нацеленных на внутренний рынок.

Что касается анализа причин, объясняющих сложившуюся картину, то, к сожалению, доклад ограничивается лишь теми из них, которые лежат на российской стороне, тогда как собственные ошибки и просчеты МФК остаются без должного внимания. Мы усматриваем в этом серьезный недостаток доклада, имея в виду, что одна из его главных задач состояла в том, чтобы на основе всестороннего и беспристрастного анализа помочь МФК извлечь полезные уроки из прошлого опыта в интересах повышения эффективности своих операций в будущем.

Мы в целом разделяем содержащиеся в докладе положения о будущих направлениях инвестиционной деятельности МФК в России и полагаем, что они должны лечь в основу будущей стратегии деятельности Корпорации в России.

Координация деятельности МФК с другими членами Группы организаций Всемирного банка

Тема сотрудничества между МФК и МБРР имеет, по нашему мнению, очень важное значение. К сожалению, она не получила должного освещения. Нам представляется, что главным объектом анализа должно было быть стратегическое партнерство и оперативное взаимодействие МФК и МБРР, необходимые для более эффективной помощи стране и содействия развитию ее частного сектора.

Российская сторона неоднократно призывала к тому, чтобы поддержка развития частного сектора представляла собой комплекс хорошо скоординированных, взаимодополняющих и усиливающих действий МФК, МБРР, а также Международного агентства по инвестиционным гарантиям (МИГА). Поэтому, во-первых, мы считаем целесообразными любые способствующие этому организационные

изменения внутри Группы организаций Всемирного банка, в том числе затрагивающие ее «полевые» подразделения в России. Во-вторых, мы видим необходимость в более тесной интеграции страновых стратегий Банка и МФК и их рабочих программ, в том числе программ исследований

и технической помощи. В-третьих, мы хотели бы подчеркнуть заинтересованность в осуществлении ими совместных или параллельных операций с использованием комбинации различных инструментов, имеющих в распоряжении Группы организаций Всемирного банка.

Программа гарантий МИГА

Российская Федерация вступила в МИГА 29 декабря 1992 года. МИГА застраховало свой первый проект в России в июне 1993 года и с тех пор выдало еще 26 гарантий. Эти контракты поддерживали иностранные инвестиции по 18 проектам на сумму около 1,3 млрд. долл. США. Максимальная сумма совокупных обязательств МИГА по всем заключенным контрактам (действующим и недействующим) в России составила 549 млн. долл. США. Доля России в общей сумме покрытия, предоставленного МИГА за период с 1990 по 2001 год, составила 6,0 процентов от общего объема принятых им обязательств. Общая сумма непогашенной части портфеля МИГА в России на 30 июня 2001 года равнялась 263,5 млн. долл. США (брутто).

Портфель гарантий МИГА пострадал в результате финансового кризиса 1998 года, поскольку частные инвесторы сократили свои вложения, а впоследствии и объемы страхового покрытия, предоставленного МИГА, или вообще отказались от него. В некоторых случаях отказ был вызван стремлением сократить расходы, но продолжить осуществление проектов. Другие потенциальные инвесторы отказались от проектов или отложили их реализацию. Начиная с 2000 финансового года, объем выданных МИГА гарантий несколько увеличился.

В целом проекты, осуществляемые при поддержке МИГА, составили значительную часть скромного совокупного чистого объема потоков ПИИ в размере 9,9 млрд. долл. США в период 1996-

2000 годов¹. Россия по-прежнему входит в пятерку основных клиентов Агентства. Гарантийные операции МИГА в России были пропорциональны объемам резервированных кредитных ресурсов МБРР и финансирования, предоставленного МФК.

Портфель МИГА ориентирован на такие отрасли экономики, как агробизнес, производство продуктов питания и напитков, которые определены в качестве приоритетных в ССС 1995 года. Хотя Агентство оказывало содействие развитию банковского и финансового секторов, оно не сыграло существенной роли в реформе финансовых рынков. МИГА начало оказывать поддержку финансовому сектору только в 1996 финансовом году, причем вследствие финансового кризиса размеры некоторых инвестиций были существенно сокращены. Однако в рамках проектов, осуществляемых при поддержке МИГА, предоставляются специализированные финансовые услуги в сельскохозяйственном секторе (например, товарное финансирование), что способствует расширению финансовых рынков. Кроме того, поддержка со стороны МИГА была оказана проектам, осуществляемым в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, а также в сфере услуг.

Успешно сотрудничая с МФК, ОПИК и другими учреждениями в области развития в рамках ряда проектов, МИГА повысило объем привлекаемых заемных средств и эффективно использовало ресурсы. Поскольку Агентство по настоящее время не несло убытков по искам в

России, можно заключить, что в обстановке политической и финансовой нестабильности им принимались разумные решения по предоставлению гарантий. В целях снижения уровня чистого риска использовались избирательное покрытие, эксцедент убытка и перестрахование. МИГА продолжало оказывать поддержку проектам в России даже после объявления страной дефолта по внешнему долгу, содействуя в критический период поступлению некоторых частных инвестиций.

Деятельность в области инвестиционного маркетинга

МИГА осуществило проект «База данных о приватизации в России» (PrivatizationLink Russia (PLR))², направленный на создание бесплатной службы, работающей в режиме реального времени, по предоставлению информации инвесторам, интересующимся возможностями приватизации в России. Эта инициатива осуществлялась совместно с Канадским агентством по международному развитию и в сотрудничестве с Государственным комитетом РФ по управлению государственным имуществом и Федеральной комиссией по недвижимому имуществу Российской Федерации. Задача ПРЛ – сделать информацию о приватизации в России более прозрачной и доступной для инвесторов во всем мире и снизить транзакционные издержки. Хотя оценивать результаты проекта еще рано, уже сегодня можно сказать, что он способствует повышению информированности потенциальных инвесторов об инвестиционных возможностях в России, предоставляя простой и бесплатный доступ к соответствующим данным, а также обеспечивая связь между инвесторами и приватизационным ведомством. Большой

спрос на информацию, помещенную на данном сайте, а также поддержка со стороны правительства свидетельствуют о востребованности предлагаемой информации.

Выводы

МИГА, безусловно, содействовало развитию частного сектора в России посредством предоставления гарантий и услуг по инвестиционному маркетингу. В рамках программы гарантий Агентство разумно и избирательно удовлетворяло запросы иностранных частных инвесторов в отношении страхования политического риска, а также способствовало реализации ряда инвестиционных проектов. Однако деятельность МИГА по предоставлению гарантий в настоящее время ограничена относительно низким спросом со стороны инвесторов.

В будущем Агентству следует продолжать разумную политику страхования, в то же время стараясь диверсифицировать российский портфель и сделать его в будущем менее уязвимым перед кризисами. МИГА должно стремиться к максимальному увеличению объема ПИИ при одновременной минимизации чистого объема своего риска в России.

ПРЛ предоставляет важную информацию в соответствии с потребностями инвесторов, что может способствовать увеличению иностранных инвестиций в России. МИГА должно продолжать свою успешную деятельность по инвестиционному маркетингу в сотрудничестве с российским правительством. Это рентабельные и эффективные инструменты распространения информации среди потенциальных иностранных инвесторов.

Источник: Отдел оценки операционной деятельности (ОООД) МИГА (обновленный вариант от 31 июля 2001 года).

Приложение 13: Деятельность Института Всемирного банка в России

Содействие со стороны Института Всемирного банка (ИВБ, ранее ИЭР), направлено на создание сетей по обмену передовым мировым опытом и знаниями между частными лицами и учреждениями, пропаганду концепций рыночной экономики и распространение результатов проводимых Банком исследований. В конце 1994 финансового года в московском представительстве ИВБ работало 15 российских специалистов. К середине 90-х годов была подготовлена группа из 2150 инструкторов, которая помогла сформировать слой специалистов, способных работать в рыночных условиях. Было налажено сотрудничество с 200 российскими учреждениями и косвенно оказано содействие подготовке 10 тыс. человек, посещавших учебные курсы представительства, для которых были подготовлены учебники, глоссарии и сборники конкретных исследований. Использовались современные информационные технологии, был открыт сайт на русском языке, выпускались видеокассеты и компакт-диски, проводилось дистанционное обучение, создано компьютерное сетевое объединение с партнерами. Московское представительство работало с членами парламента, средствами массовой информации, государственными чиновниками федерального и местного уровня, руководителями проектов, местными специалистами, юридическими лицами в частном секторе.

С 1996 года программы ИВБ включались в ССС для России, сотрудники ИВБ непосредственно участвовали в работе по поддержке операций Группы организа-

ций Всемирного банка. В соответствии с приоритетами ССС деятельность ИВБ была сосредоточена на проблемах управления макроэкономическими и государственными ресурсами, корпоративного управления, на вопросах, связанных с социальным сектором и охраной окружающей среды. В целях увязывания задач обучения и кредитования, а также содействия Банку в активизации управления портфелем, ИВБ организовал обучение по таким направлениям, как руководство проектами, административное управление, закупочная деятельность и использование кредитных средств (за последние три года по запросу местных ОРП проведено более 25 семинаров). Кроме того, сотрудники ИВБ участвовали в миссиях Банка, связанных с проектами в области образования и профессионального обучения.

За последние три года ИВБ перенес главный акцент своих программ на местный уровень и на наращивание институционального потенциала в регионах. В 2000 году КАМР и ИВБ подписали договор о сотрудничестве по вопросам подготовки специалистов и наращиванию потенциала в России в области налогового-бюджетного федерализма и развития средств массовой информации в российских регионах сроком на три года. Эффективность усилий ИВБ по расширению охвата повысилась благодаря включению действующих групп местных партнеров и выпускников ИВБ в неформальные объединения специалистов. Более чем в 200 российских учебных заведениях сегодня работают подготовленные ИВБ специалисты, которые пользует-

ются утвержденными в ИВБ учебными материалами и действуют в рамках объединения местных партнеров ИВБ. Согласно проведенной ИВБ оценке и обследованиям, многие выпускники курсов ИВБ получили повышение и переведены на должности советников в центральных и местных органах власти, эффективно используют новые аналитические инструменты, участвуют в принятии решений по различным инициативам и программам развития.

Источник: ИВБ

Приложение 14: Заключение Счетной палаты Российской Федерации по проектам, финансируемым Всемирным банком

Предисловие

Ниже представлено краткое изложение обзорного доклада (предположительно конца 1998 года), представленного Думе Счетной палатой (СП) – высшим ревизионным органом в России – об «основных проблемах, связанных с эффективным использованием средств, заимствованных у МБРР», а также мнениях, высказанных руководящими работниками СП членам миссии по подготовке ОРД в феврале 2001 года. Доклад не отражает позицию и не совпадает с мнением Всемирного банка и ДООД. Все доклады СП о проектах, финансируемых Банком, до недавнего времени рассматривались как конфиденциальные документы и впервые были предоставлены московскому представительству Банка в феврале 2001 года.

Обзорный доклад

На данный момент перед Российской Федерацией стоят две главные проблемы в отношении Всемирного банка: необходимость пересмотра портфеля в целях сохранения программы заимствований и необходимость принятия срочных мер по взысканию средств субзаймов с конечных заемщиков. По предварительным оценкам СП и Федерального центра проектного финансирования (некоммерческий фонд, финансируемый Банком и контролируемый Министерством финансов, который выступает в роли ОРП по проекту «Разработки портфеля») общая сумма действующих займов может быть снижена до 700-800 млн. долл. США. Ситуация с возвратом заемных средств на дату проверки Счетной палатой была благоприятной (требовались только выплаты процентов

и комиссионных за резервирование средств). Однако, начиная с 1999 года, когда наступают сроки погашения первого займа, ситуация ухудшится, поскольку конечные заемщики, получившие субзаймы из федерального бюджета, не в состоянии вернуть долги в результате финансового кризиса 1998 года.

В обзорном докладе СП подняты другие вопросы общего характера:

- В настоящее время основные функции контроля и управления в рамках подготовки и реализации проектов выполняют эксперты Банка, а не соответствующие государственные органы.
- Правительство (Министерство финансов и другие министерства) принимает активное участие в подготовке проектов на предварительных этапах, однако теряет к ним интерес после вступления в действие займа и начала финансирования ОРП.
- Широкий круг задач проектов и преобладание в портфеле проектов, не увязанных непосредственно с потребностями в инвестициях производственных отраслей, свидетельствует об отсутствии долгосрочного сотрудничества России с Банком, что снижает эффективность предоставляемых Банком займов.

Критика, высказанная членам миссии по подготовке ОРД

- Сотрудники СП сокрушались по поводу чрезмерно высоких окладов сотрудников ОРП, что искажает стимулы для государственных чиновников.
- Сотрудники СП считают, что помощь, оказанная Банком в рамках программы реструктуризации угольной отрасли,

имела неверную ориентацию, поскольку была направлена на сокращение производства вместо увеличения поставок таких сортов угля, которые больше всего пригодны для использования на существующих электростанциях [этот вывод явно противоречит положительной оценке деятельности Банка в этой области, данной ДООД].

Другие мнения, содержащиеся в обзорах реализации отдельных проектов

- Главные цели ЗСП-I и ЗСП-II в сфере налоговой реформы, развития частного сектора, реформ банковской системы и экспортной торговли не достигнуты.
- Средства займов на структурные преобразования были истрачены на обслуживание долга и на финансирование различных бюджетных статей расходов, не связанных с целями займов [что на самом деле характерно для всех займов на структурные преобразования].
- Ряд проектов отличался слабой системой мониторинга хода реализации.
- В рассмотренных проектах СП обнаружила лишь мелкие расходы, признанные необоснованными и противоречащими договорам о займах.

Приложение 15: Выводы по результатам внешних оценок

Оценки, представленные ЕБРР, Европейским Союзом (ЕС), США, Нидерландами и Швецией, содержат важные рекомендации, которые могут также содействовать повышению эффективности внешнего кредитования и некредитной помощи:

Управление портфелем

В представленных ЕБРР, ЕС и Швецией оценках указывается, что развитие операционной деятельности в регионе требует, чтобы те, кто занимается проблемами развития:

- обладали необходимыми знаниями о политических, экономических и социальных условиях в стране, имеющих значение для конкретных направлений деятельности;
- были настроены на то, что помощь будет оказываться в течение длительного периода времени;
- концентрировали усилия на таких областях, как институциональное строительство, подготовка кадров и законодательство;
- сосредоточивали необходимые ресурсы и влияние организации-донора на нескольких избранных направлениях, не допуская их распыления;
- четко определили все противодействующие и поддерживающие коалиции заинтересованных сторон;
- акцентировали внимание на распределении затрат, установлении партнерских отношений, определении объектов исходя из спроса, а также использовании российских специалистов в проектах технического содействия.

Управление проектом

В оценках, представленных Нидерландами, ЕБРР, ЕС и Швецией, указывается также на необходимость следовать следующим принципам:

- опора на получателей помощи и заинтересованные стороны, объединенные общими целями, и вовлечение их в деятельность по проекту с самого начала;
- обеспечение заинтересованного участия и поддержки со стороны как центральных, так и местных органов власти или ключевых организаций гражданского общества;
- отказ от проектов в секторах и отраслях с высоким уровнем бартерных отношений;
- четкое определение целей вмешательства и их увязывание с конкретными мерами, необходимыми для их достижения;
- обеспечение гибкости в разработке и управлении проектами;
- планирование систем контроля и оценки результатов деятельности, а также принятие последующих мер;
- уточнение процедур на начальном этапе, а не в ходе реализации проекта;
- приведение проекта в соответствие с конкретными условиями в стране;
- минимизация зависимости от отдельных лиц;
- заблаговременное планирование мер по согласованию действий с государственными органами и партнерами;
- тщательный мониторинг актуальности целей проекта в ходе его реализации и внесение корректировок в случае необходимости в связи с изменением ситуации;

- в реализации проекта опора на профессиональных менеджеров, имеющих свободу действий, но действующих на основе четких полномочий, руководящих принципов и действенного мониторинга результатов работы.
- поддержание партнерских отношений с другими донорами и другими соответствующими организациями в центрально-европейских странах с переходной экономикой;

Реформы и партнерские отношения в области приватизации

ЕБРР, ЕС и Нидерланды также рекомендовали, предусматривать в программах следующее:

- поддержание платежного баланса и бюджета должно быть рассчитано на поддержку реформ, которые препятствовали бы повторному возникновению тех же проблем;
- включение в стратегические планы рекомендаций и мер, содействующих реформе.

Источник: Различные отчеты по оценке обобщены и прокомментированы Ремой Баласундарам в справке, составленной для подготовки ОРД.

Приложение 16: Пояснение методики ДООД по определению оценочного рейтинга страны

В данной методической справке изложены основные элементы рейтинговой методики, используемой ДООД в оценках результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в конкретных странах (ОРД). В своей деятельности Банк все больше ориентируется на работу в странах и оказание им содействия в проведении обоснованной экономической политики и осуществлении программ развития. В связи с этим за последние семь лет (1995–2001 ф.г.) ДООД провел оценки воздействия программ помощи на процесс развития в 45 странах. В данной справке представлены выводы, основанные на опыте проведения таких оценок.

Результаты деятельности Банка по содействию стране / результаты, достигнутые страной / результаты, достигнутые Банком

При проведении страновых оценок следует различать три возможных объекта оценки: результаты, достигнутые страной в области развития; результаты реализации программы содействия Банка; результаты, достигнутые самим Банком в разработке и реализации программы. Эти оценки взаимосвязаны, но не идентичны. Положительные результаты реализации программы Банка не всегда претворяются в положительные результаты экономического и общественного развития страны, а успешная работа Банка не означает успех программы содействия. Сокращение бедности в стране может не быть достигнуто, даже

если поддерживаемые Банком конкретные программы дали хорошие результаты. Равным образом, поддерживаемые Банком программы могут принести плоды, даже если работа самого Банка не была удовлетворительной.

Таким образом, результаты реализации программы содействия Банка могут оцениваться как весьма удовлетворительные даже в отношении стран-клиентов, которые в областях, не ставших объектом деятельности Банка, имеют плохие показатели. На основе опыта проведенных нами ОРД мы пришли к выводу о, что существуют:

- страны, в которых продолжительным периодам успешного развития соответствовало успешное содействие со стороны Банка (например, Польша, Гана, Сальвадор);
- страны, добившиеся показателей развития выше среднего уровня, даже несмотря на то, что содействие Банка не было столь же успешным (например, Коста-Рика);
- страны, где содействие Банка оказало значительное, положительное воздействие на развитие, несмотря на отставание страны в целом (например, Эфиопия).

Следует обратить внимание также на то, что в сферу ведения ДООД не входит оценка достижения страной-клиентом Банка, целей развития, а также результатов помощи, оказанной стране ее партнерами по развитию, помимо Банка. Однако для того чтобы правильно оценить итоги программы содействия, необходимо иметь четкое представление по обоим этим вопросам, а также о любых

препятствиях, с которыми Банку пришлось столкнуться при разработке и реализации Стратегии содействия стране. Поэтому оптимальных результатов оценки следует ожидать лишь в случае активного участия в процессе оценки страны-клиента, ее партнеров помимо Банка, а также соответствующего Регионального управления.

Построение алгоритма оценки

Промежуточные цели развития, такие как структурные преобразования в финансовом секторе или комплексное развитие в сельской местности, часто становятся абсолютно необходимыми вехами на пути реализации задач более высокого порядка, например, сокращения уровня бедности. Таким образом, необходимо выявить причинно-следственные связи между ними. Затем можно приступить к разработке шкалы оценки с соответствующей градацией.

Иногда страны-клиенты могут ставить перед собой некоторые задачи развития, не совпадающие с широкими целями, заложенными в Комплексной стратегии развития (КСР) Банка. Обычно такие расхождения выявляются и снимаются в ССС, давая возможность проводящему оценку сконцентрировать внимание на определении того, был ли достигнут разумный компромисс. В других случаях ключевые факторы, сдерживающие развитие, могли остаться не выявленными или не рассмотренными в рамках программы содействия Банка. Такие упущения обычно обнаруживаются при изучении отношения клиента к целям развития накануне и в течение рассматриваемого периода. Наконец, проводящий оценку должен быть готов к возможности обнаружения серьезных изъянов в программе содействия, например, нарушений специальных защитных положений Банка.

Оценка результатов реализации программы содействия также включает изучение актуальности ее первоочеред-

ных задач с точки зрения устранения одного или нескольких из главных препятствий, сдерживающих развитие страны-клиента Банка; эффективности программы в достижении соответствующих целей с минимальными недостатками; а также ее экономической эффективности, определяемой как отношение затрат к единице достигнутых полезных результатов.

Воздействие на институциональное развитие может оцениваться как сильное, значительное, умеренное и незначительное/негативное. Рейтинг присуждается исходя из оценки воздействия оказываемой Банком помощи на укрепление потенциала страны-клиента в том числе в следующих областях:

- экономическое управление;
- структура государственного сектора и, в частности, государственной службы;
- институциональная устойчивость финансового сектора;
- правовая, нормативная и судебная системы;
- системы мониторинга и оценок;
- координация помощи;
- финансовая подотчетность;
- наращивание потенциала НПО;
- общественный и экологический капитал.

Устойчивость является показателем вероятности того, что успехи в развитии, достигнутые благодаря реализации программы содействия стране, будут сохранены. Устойчивость может оцениваться как весьма вероятная (4), вероятная (3), маловероятная (2), весьма маловероятная (1), или не поддающаяся оценке. В дальнейшем работа будет сосредоточена на уточнении определения устойчивости с тем, чтобы оно позволяло различать ожидаемую продолжительность успехов и вероятность того, что некоторые или все ожидаемые успехи могут остаться не реализованными на практике.

Трехмерная оценка ДООД разработал три модуля учета различных аспектов оказываемого Банком содействия:

Шкала рейтинга

Результаты. В настоящее время ДООД применяет шкалу рейтинга результатов из шести категорий – от «весьма удовлетворительно» до «весьма неудовлетворительно»:	
Весьма удовлетворительно:	Программа содействия стране достигла значительного прогресса в решении всех своих основных задач, возможно, с мелкими недостатками. В одной или нескольких областях воздействие на процесс развития признан наилучшей практикой.
Удовлетворительно:	Программа содействия стране достигла значительного прогресса в решении всех своих основных задач, возможно, с мелкими недостатками.
Частично удовлетворительно:	Программа содействия стране достигла значительного или приемлемого прогресса в решении большинства своих основных задач, но не решила или не достигла значительного прогресса в решении, по крайней мере, одной из основных задач.
Частично неудовлетворительно:	Программа содействия стране не решила или не достигла значительного прогресса в решении большинства своих основных задач. Однако прогресс в решении по крайней мере одной из ее основных задач был приемлемым.
Неудовлетворительно:	Программа содействия стране не решила или не достигла значительного прогресса в решении ни одной из своих основных задач.
Весьма неудовлетворительно:	Программа содействия стране не решила или не достигла значительного прогресса в решении ни одной из своих основных задач и имела, по крайней мере, один серьезный изъян, такой как нарушение специальных защитных положений Банка.

- 1) Модуль оценки продуктов и услуг. Проводящий оценку применяет аналитический подход по принципу «снизу вверх» к основным продуктам и услугам, предлагаемым Группой организаций Всемирного банка: займы, экономические и отраслевые исследования, консультации по вопросам стратегии, координация помощи, мобилизация ресурсов.
- 2) Модуль оценки результатов в области развития. Проводящий оценку применяет подход по принципу «сверху вниз» к общим итогам и результатам осуществляемой Банком программы содействия. Рассматриваются альтернативные варианты.
- 3) Модуль оценки результатов деятельности партнеров. Проводящий оценку распределяет ответственность за результаты программы содействия стране по четырем группам участников: Банк, его партнеры по предоставлению помощи и заинтересованные стороны, страна-

клиент, внешние факторы. Роль каждой из этих групп оценивается отдельно, а затем эти оценки объединяются в рейтинг по данному аспекту. Однако чтобы свести к минимуму риск всевозможных споров между основными партнерами по поводу оценки результатов их деятельности, ДООД не включает ее в ОРД. Показатели оценок по аспектам должны быть равными (или почти равными), поскольку они рассматривают разные аспекты одних и тех же результатов программ помощи. Если возникают большие расхождения в показателях, это означает наличие определенного противоречия, требующего корректировок показателей по трем аспектам, и таким образом снимается эффект субъективности оценок. Например, хорошие результаты деятельности партнеров (оцениваемые в соответствии с действующими принципами и нормами) в сочетании с благоприятными внешними условиями могут вступить в

противоречие с очевидно слабыми результатами в области развития, что требует пересмотра одной или обеих оценок (например, проверки адекватности принципов и норм или точности показателей развития).

**Приложение 17: Перечень подготовительных документов,
подготовленных для ОРД по России¹**

№	Название	Автор(ы)	Дата доклада
1.	Россия: Содействие Банка в сфере социальной защиты	Лоуренс Томпсон (консультант)	15 ноября 2001 г.
2.	Россия: Содействие Банка в сфере социальной защиты	Марина Колосницина IET Ирена Топинска CASE	3 ноября 2001 г.
3.	Россия: Содействие Банка в энергетическом секторе	Ричард Берни (консультант)	4 декабря 2001 г.
4.	Россия: Содействие Банка в энергетическом секторе	Юрий Бобылев IET Яцек Цукровски CASE	7 декабря 2001 г.
5.	Россия: Содействие Банка в развитии частного и финансового секторов	Александр Радыгин IET Барбара Башик CASE	8 января 2002 г.
6.	Россия: Содействие Банка в развитии финансового сектора	Фред Леви (консультант)	26 октября 2001 г.
7.	Россия: Содействие Банка в развитии частного сектора	Сол Эстрин/Алан Беван (консультант)	8 января 2002 г.
8.	Россия: Содействие Банка в области управления и руководства государственным сектором	Баран Тунцер (Консультант)	8 января 2002 г.
9.	Россия: Содействие Банка в области финансовой отчетности в государственном секторе	Винод Сахгал/ Дипа Чакрапани (ДООДСР)	8 января 2002 г.
10.	Россия: Размышления по поводу дебатов о российской приватизации десять лет спустя	Дэвид Элмерман (DECVP)	4 февраля 2002 г.

Приложение 18: Отчет Комитета По Вопросам Эффективности Развития (КЭР)

Восьмого мая 2002 года Подкомитет (ПК) Комитета по вопросам эффективности развития рассмотрел Оценку результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации (ОРД), (КЭР 2002-0021) и Обзор результатов деятельности Международной финансовой корпорации (МФК) в Российской Федерации (КИР) (КЭР 2002-2006). Оба документа охватывают период 1992–2001 годов. Если итоги деятельности Всемирного банка России за 1992–1998 годы определены ДООД как неудовлетворительные, а воздействие на институциональное развитие как ограниченное, то итоги деятельности за 1998–2001 годы определены как удовлетворительные, а воздействие на институциональное развитие как значительное. Оценка ГООД показала, что деятельность МФК соответствовала поставленным целям и была надлежащим образом реализована, хотя ее результаты были неоднозначными. ДООД обращает особое внимание на два основных вывода проведенной оценки: важность наличия в стране широкой заинтересованности в проведении реформ для обеспечения успеха кредитования реформ экономической политики; и необходимость для Банка противостоять давлению в вопросах предоставления займов. ДООД считает, что для России была бы более уместна стратегия содействия, ориентированная на оказание аналитических и консультационных услуг (АКД) при ограниченном финансовом содействии, по сравнению со стратегией, предполагающей значительные объемы кредитования на структурные преобразования, поскольку в период 1996–1997 годов предоставление

такого рода кредитования скорее сдерживало, чем ускоряло проведение необходимых реформ. Кредитные средства должны предоставляться в обмен на действия, а не обещания. В подтверждение своей оценки общих результатов деятельности в период по июнь 1998 года включительно ДООД особо подчеркивает большой объем быстро используемых и инвестиционных займов, в том числе Третьего займа на цели структурных преобразований, представление которых принесло неудовлетворительные результаты. В ОРД отмечается, что результаты исследований и оценок подтверждают тот факт, что значительный объем кредитования не может гарантировать заинтересованное участие страны в реализации проектов и программ.

В ответ на это руководство Банка заявило, что финансовая помощь имела решающее значение для развития диалога Банка с правительством России и что с самого начала реализации программы такая помощь пользовалась активной поддержкой акционеров, например, ввиду глобального кризиса ликвидности в период 1997–1998 годов. Одобрив проведение оценки ДООД и соглашаясь с его рекомендациями, руководство тем не менее не согласно с оценкой ДООД результатов предоставленной Банком помощи. Оно отметило, что многие реформы, осуществленные после 1998 года, проводились с учетом рекомендаций Банка, представленных в 1992–1998 годах, и основывались на реформах, осуществленных в этот период. Таким образом, результаты деятельности Банка не должны оцениваться по показателям за отдельные более короткие периоды. Руководство МФК одобрило

проведение ГООД Обзора результатов деятельности МФК в Российской Федерации, а также содержащийся в нем вывод о том, что стратегическая ориентация МФК на оказание технического содействия (ТС) и решение Корпорации следовать курсу Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) были уместны. Руководство МФК также отметило, что полученные уроки, особенно в отношении ТС, уже учитываются при проведении операций МФК в других странах с переходной экономикой.

Общие заключения

ПК твердо поддержал рекомендации, содержащиеся в оценочных отчетах ДООД и ГООД, и принял к сведению заверение руководства Банка о том, что они будут учтены при разработке будущих ССС. Члены ПК подчеркнули важность приверженности страны реформам и наличия организационно-технической базы для их реализации; необходимость для Банка работать в партнерстве с другими донорами; и ключевую роль Банка в формировании заинтересованного участия страны в реализации проектов и в укреплении ее институциональной базы в самом начале процесса перехода к рыночной экономике.

Председатель, представляющий Россию, приветствовал предоставление ОРД и КИР и высоко оценил тот факт, что в них учитываются замечания правительства. Отмечая, что синергетический эффект от деятельности Банка выходит далеко за рамки отдельных проектов, он подчеркнул роль Банка в содействии росту заинтересованности российской общественности в осуществлении экономических реформ. Доказательством этому служит тот факт, что отката процесса реформ назад не произошло. С учетом того, что позитивное развитие событий в стране после 1998 года явилось результатом усилий, предпринятых в предшествующий период, а также учитываемая важная роль, которую в этом сыграли Банк и Международный валютный фонд (МВФ), правительство считает, что результаты содействия Банка России в течение

всего периода должны оцениваться как удовлетворительные.

ПК поднял следующие вопросы, которые будут обсуждаться во время рассмотрения ССС Советом директоров.

Заинтересованное участие страны

Члены отметили сложность определения «заинтересованного участия», оценки его существования *ex ante* и использования этого понятия в текущей деятельности. ДООД разъяснил критерии, используемые для определения наличия заинтересованного участия, а также необходимость учета этой категории при разработке и выборе инструментов. Члены ПК отметили, что политическое давление в отношении объемов и сроков кредитования Банком России на начальном этапе привели к неудовлетворительным результатам реализации займов на цели экономических реформ и ряда инвестиционных проектов. В то же время ряд членов ПК высказали мнение, что было бы нецелесообразно ждать, пока будет достигнуто всеобщее согласие, особенно в условиях кризисных ситуаций. В этих условиях Банку вероятно необходимо принимать на себя повышенный риск при осуществлении своей деятельности (особенно в тех случаях, когда он относительно слабо понимает особенности экономики страны) и попытаться укрепить заинтересованность общественности в осуществлении программ развития посредством своего участия, даже несмотря на то, что единства мнений в отношении целесообразности осуществления таких программ в стране может и не быть.

Стратегия Банка

Некоторые члены ПК высказали мнение о том, что содействие, предоставленное в форме кредитования, имело большое значение для развития диалога Банка с российскими властями, а аналитическая и консультационная деятельность, сама по себе, вряд ли смогла бы заинтересовать правительство. Другие члены ПК отметили, что большой объем займов,

предоставленных на цели структурных преобразований в самом начале рассматриваемого периода, мог послужить тормозом для реформ, так как это позволило отложить на более поздний срок решение важнейших структурных проблем. Некоторые члены согласились с ДООД и руководством Банка в том, что в основе улучшения показателей развития экономики России после 1998 года в какой-то степени может лежать содействие, предоставленное стране Банком до 1998 года, хотя некоторые из них и отметили, что после 1998 года прошло еще слишком мало времени и поэтому еще рано говорить о необратимости недавних реформ. Один из членов ПК выразил желание более глубоко ознакомиться с эволюцией стратегии деятельности Банка в России за последнее десятилетие.

Некоторые члены заинтересовались, был ли начальный период оказания Банком содействия России использован для наращивания объемов знаний об этой стране, и насколько своевременно и адекватно имеющиеся знания используются при подготовке программ. Руководство ответило, что аналитические исследования проводились. Некоторые из таких работ, подготовленных как самим Банком, так и независимыми организациями, были положены в основу подготовки ключевых компонентов займов на структурные преобразования. Члены отметили, что основным уроком из полученного в России опыта является понимание необходимости сосредоточить внимание на институциональных проблемах в самом начале переходного периода, в частности на таких проблемах, как изменение функций государства на этапе перехода к рыночной экономике и связанные с этим политические аспекты экономических проблем и вопросы управления государственным сектором экономики. Более ясное понимание ограниченного организационно-технического потенциала России способствовало бы формированию более реалистичных ожиданий со стороны Банка и разработке программы, которая бы более

полно учитывала конкретные обстоятельства с точки зрения темпов и последовательности проведения реформ.

Члены ПК также задали вопрос о том, имелась ли у МФК стратегия в отношении России или же Корпорация в основном реагировала на события в стране. Руководство МФК ответило, что МФК действительно сформулировала страновую стратегию для России, которая описана в отчете ГООД, и в соответствии с этой стратегией противостояла политическому давлению, оказываемому на нее с тем, чтобы она приступила к инвестированию средств. В целом члены признали сложность деятельности в нестабильных и быстро меняющихся условиях (о которых их организации было известно сравнительно немного) в атмосфере давления со стороны акционеров, настаивавших на предоставлении кредитования.

Партнерство

Члены выразили желание глубже изучить накопленный опыт партнерских отношений с МВФ для лучшей координации деятельности, и в частности роль Банка в ситуациях, когда эти две организации расходились во мнениях, но Банк, при этом, не играл ведущую роль. Некоторые члены отметили необходимость проведения совместных оценок с участием партнеров, когда работа ведется в сложных политических условиях. Другие члены ПК выразили обеспокоенность недостаточным уровнем взаимодействия между МФК и Международным банком реконструкции и развития (МБРР), отмеченным в КИР. Члены призвали к достижению более высокой степени согласованности и координации деятельности Банка и МФК, а также к расширению обмена информацией между ними. Они также обратились с просьбой прояснить характер взаимоотношений между МФК и ЕБРР. В ответ на это руководство заявило, что, хотя отношения между МБРР и МФК в целом характеризуются синергизмом и сотрудничеством в ключевых областях, при том что МФК акценти-

рует внимание на конкретных операциях, а Банк занимается решением более широких проблем создания благоприятного климата для деловой активности, еще многое можно сделать для дальнейшего расширения сотрудничества. Руководство также отметило, что МФК и ЕБРР сотрудничают при реализации крупных проектов, однако при осуществлении более мелких проектов между ними существует здоровая конкуренция и решающую роль играют предпочтения клиентов.

Бедность

Некоторые члены ПК подчеркнули, что в Оценке результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации (ОРД) необходимо более

подробно освещать проблемы бедности и неравенства в России, особенно с учетом того, что снижение уровня жизни в середине 1990-х годов затруднило проведение реформ. Они обратились с просьбой предоставить им более подробную информацию о воздействии стратегии содействия Банка на социальную сферу и масштабы бедности в стране. ДООД отметил, что эти проблемы рассмотрены в Приложении 1 и руководство добавило, что методологические проблемы в прошлом ограничивали проведение анализа проблемы бедности. Решение этих проблем в ходе предстоящего периода разработки и реализации ССС позволит осуществить более систематический подход к вопросу о различных аспектах бедности.

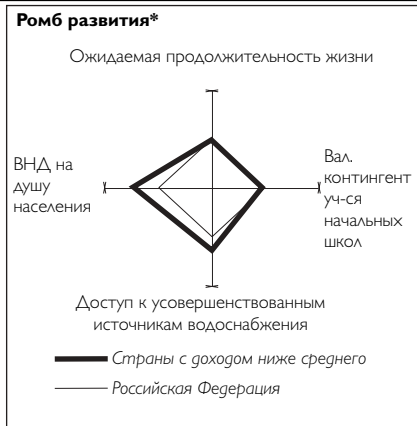
Шерон Вебер,
Председатель Подкомитета КЭР

Приложение 19: Таблицы

Таблица А. 3

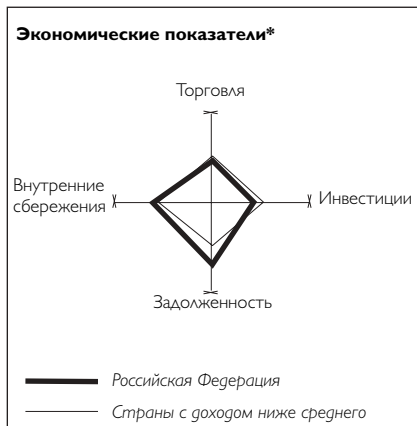
Краткая информация о Российской Федерации

Бедность и социальная сфера 2001	Российская Федерация	Европа и Центральная Азия	Страны с доходом ниже среднего
Население, середина года (млн)	144.7	475	2,164
ВНД на душу населения (Метод Атлас, долл. США)	1,750	1,960	1,240
ВНД (Метод Атлас, млрд. Долл. США)	253.4	930	2,677
Среднегодовой прирост, 1995–2001			
Населения (%)	-0.4	0.1	1.0
Рабочей силы (%)	0.1	0.6	1.2
По последним оценкам (1995–2001)			
Бедность (% населения за нац. чертой бедности)	28	..	..
Городское население (% от общей численности)	73	63	46
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)	65	69	69
Младенческая смертность (на 1000 живорождений)	16	20	33
Недоедание среди детей (% детей, младше 5 лет)	3	..	11
Доступ к усоверш. источникам водоснабжения (% населения)	99	90	80
Неграмотность (% населения в возрасте 15+)	0	3	15
Вал. контингент уч-ся нач. школ (% детей школьного возраста)	117	102	107
Мальчики	117	103	107
Девочки	116	101	107



Ключевые экономические показатели и долгосрочные тенденции	1981	1991	2000	2001
ВВП (млрд. долл. США)	..	542.1	259.6	310.0
Валовые внутренние инвестиции/ВВП	..	36.3	16.6	22.1
Экспорт товаров и услуг/ВВП	..	13.3	44.5	36.3
Валовые внутренние сбережения/ВВП	..	36.6	37.0	34.7
Валовые нац. сбережения/ВВП	..	36.3	32.9	31.7
Сальдо счета текущих операций/ВВП	16.3	9.7
Уплата процентов/ВВП	1.1	2.6
Общая задолженность/ВВП	..	12.5	62.4	49.8
Общий объем обслуживания долга/экспорт	9.9	14.5
Приведенная стоимость долга/ВВП	57.0	..
Приведенная стоимость долга/экспорт	127.5	..

	1981–91	1991–01	2000	2001	2001–05
(среднегодовой рост)					
ВВП	..	-2.9	9.0	5.0	4.0
ВВП на душу населения	..	-2.7	9.6	5.6	4.5
Экспорт товаров и услуг	..	2.3	9.1	0.5	2.7



Структура экономики	1980	1990	1999	2000
(% ВВП)				
Сельское хозяйство	..	14.3	6.4	6.9
Промышленность	..	47.6	39.0	37.6
Обрабатывающие отрасли
Услуги	..	38.1	54.6	55.6
Частное потребление	..	46.9	46.2	50.9
Общее потребление гос. сектора	..	16.5	16.8	14.3
Импорт товаров и услуг	..	13.0	24.1	23.6

	1981–91	1991–01	2000	2001
(Среднегодовой прирост)				
Сельское хозяйство	..	-4.5	5.0	10.8
Промышленность	..	-4.8	11.8	6.0
Обрабатывающие отрасли
Услуги	..	-0.3	6.7	4.3
Частное потребление	..	0.3	16.7	8.0
Общее потребление гос. сектора	..	-1.0	1.6	-1.0
Валовые внутренние инвестиции	..	-14.6	18.6	17.0
Импорт товаров и услуг	..	-2.5	20.2	20.5

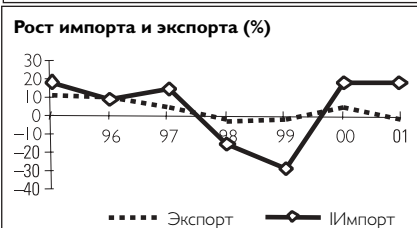
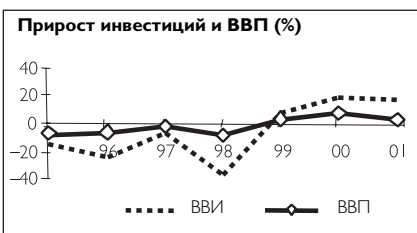


Таблица А. 3

Краткая информация о Российской Федерации
(продолжение)

Цены и государственные финансы	1981	1991	2000	2001
Внутренние цены (% изменений)				
Потребительские цены	..	92.6	20.8	21.5
Имплицированный дефлятор ВВП	..	128.6	40.5	17.9
Государственные финансы (%ВВП, включая текущие безвозм. поступления)				
Текущие доходы	37.2	34.4
Смета текущих расходов	7.7	5.6
Общее превышение доходов над расходами/дефицит	2.9	3.1

Инфляция (%)

--- Дефлятор ВВП
— ИПЦ

Торговля	1981	1991	2000	2001
(млн. долл. США)				
Общий экспорт (fob)	105,565	104,603
Нефть сырец	25,319	24,288
Природный газ	16,644	17,760
Обрабатывающие отрасли	10,000	11,200
Общий импорт (cif)	47,191	56,748
Продовольствие	7,400	9,000
Топливо и энергоресурсы	899	1,000
Капитальные товары	10,600	14,000
Индекс экспортных цен (1995=100)	105	100
Индекс импортных цен (1995=100)	83	79
Условия торговли (1995=100)	126	126

Объем экспорта и импорта (млн. долл. США)

■ Экспорт ■ Импорт

Платежный баланс	1981	1991	2000	2001
(млн. долл. США)				
Экспорт товаров и услуг	115,200	112,506
Импорт товаров и услуг	62,467	73,168
Баланс ресурсов	53,072	39,338
Чистый доход	-10,789	-9,793
Чистые текущие трансферты	90	381
Сальдо счета текущих операций	42,374	29,926
Статьи финансирования (нетто)	-23,959	-15,623
Изменения в чистых резервах	-18,415	-14,303
Примечание:				
Резервы включая золото (млн. долл. США)	..	2,813	27,972	36,622
Курс перевода (DEC, местн./долл. США)	..	2.58E-3	28.1	29.2

Сальдо счета текущих операций/ВВП (%)

Внешний долг и приток ресурсов	1981	1991	2000	2001
(млн. долл. США)				
Общая непогашенная задолженность	..	67,590	162,023	154,411
МБРР	6,844	6,746
МАР	0	0
Общее обслуживание долга	11,510	16,490
МБРР	679	739
МАР	0	0
Состав чистого притока ресурсов				
Официальные гранты
Официальные кредиторы	-688	-1,245
Частные кредиторы	-2,658	-2,259
Прямые иностранные инвестиции	-463	-122
Портфельные инвестиции в акционерный капитал	-100	610
Программа Всемирного банка				
Зарезервированные средства	30	275
Использованные средства	540	377
Погашение основной суммы	267	355
Чистый приток	274	22
Уплата процентов	412	384
Чистые трансферты	-139	-362

Состав долга 2000 г. (млн. долл. США)

A: 6,746
C: 7,400
D: 2,223
E: 57,100
F: 61,970
G: 20,972

A - МБРР
B - МАР
C - МВФ
D - Другие многосторонние
E - Двусторонние
F - Частные
G - Краткосрочные

* Ромбы показывают четыре ключевых показателя для страны (жирным шрифтом) в сравнении со средними значениями для группы стран с соответствующим уровнем доходов. Если данные отсутствуют, то ромб будет неполным.

ВВП - Валовой внутренний продукт

Примечание: данные за 2000 год - предварительные.

Таблица А.4 Международные цели развития

Цели/ Показатели	1996–2000						
	1990	1994–96	1997–2000	Украина	Бразилия	Венгрия	Польша
Цель 1. Сократить вдовину число людей, живущих в условиях крайней нищеты в период 1990-2015 годов Показатель: Миллионы бедности: люди, живущие менее, чем на \$2 в день (%)	14.3*	13.3	18.8		43.5	10.7	15.1
Цель 2. Обеспечить всеобщий охват детей начальным образованием к 2015 году Показатель: Контингент учащихся начальных школ (% нетто)	98.6	96.1	99.9	..	96.5	97.4	98.1
Цель 3. Достичь прогресса на пути к обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин путем устранения гендерного неравенства в системах начального и среднего образования к 2005 году Показатель: Соотношение грамотных женщин и грамотных мужчин (возрастная группа 15-24 лет)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Цель 4. Сократить коэффициент детской/младенческой смертности на 2/3 в период 1990-2015 годов Показатель: Коэффициент младенческой смертности (на 1000 живорождений)	17.4	18.1	16.9	14.1	33.5	9.7	10.6
Цель 5. Сократить показатели материнской смертности на 3/4 в период 1990 - 2015 годов Показатель: Показатель материнской смертности (на 100 000 живорождений)	..	..	50.0	25.0	160.0	..	8.0
Цель 6. Предоставить всем нуждающимся доступ к услугам репродуктивной медицины к 2015 году Показатель: Распространенность использования противозачаточных средств (% женщин в возрастной группе от 15 до 49 лет)	34*	34.0	..	..	76.7	..	..
Цель 7. Осуществить национальные стратегии устойчивого развития к 2005 году, с тем чтобы обратить вспять процесс утраты экологических ресурсов к 2015 году Показатель 1. Биологическое разнообразие: охраняемая территория суши Показатель 2. Эффективность использования энергоресурсов: ВВП на единицу потребленной энергии Показатель 3. Выброс CO ₂ промышленными предприятиями (кг на \$ ППС ВВП)	1.6 1.5*	1.7 1.5	1.7 ..	1.1 2.3	6.6 0.3	3.9 0.6	2.6 1.3
Примечание: Ожидаемая продолжительность жизни	69.0	64.0	67.0	67.0	67.0	71.0	73.0

Примечание: данные приведены за последний год, за который имеется информация; * помечены данные за 1992 год — наиболее ранний период, за который имеются данные.

Источник: База данных Всемирного банка SIMA; RLMS (Всемирный банк) по бедности.

Таблица А.5

Сводный рейтинг ДООД МБРР, 1995-2001 ф.гг.

Закртые/Оцененные Проекты*	Количество	Процент	Стоимость, млн.\$	Процент
Займы на структурные преобразования	6	40%	3,800	75%
Прочие займы	9	60%	1,277	25%
ВСЕГО	15	100%	5,077	100%
Регион ЕЦА	115		11,427	
Всего по Банку	1070		88,492	
Рейтинг Результатов ДООД				
<i>Удовлетворительный результат</i>				
Займы на структурные преобразования	2	33%	1,200	32%
Прочие займы	5	56%	216	17%
Всего займов с удовл. результатами	7	47%	1,416	28%
Регион ЕЦА	93	81%	9,675	85%
Всего по Банку	756	71%	69,949	79%
Рейтинг Устойчивости ДООД				
<i>Вероятная устойчивость</i>				
Займы на структурные преобразования	6	100%	3,800	100%
Прочие займы	4	44%	167	13%
Всего займов с вероятной устойчивостью	10	67%	3,967	78%
Регион ЕЦА	77	68%	8,539	75%
Всего по Банку	517	48%	53,218	60%
Рейтинг Институционального Развития (ИР) ДООД				
<i>Достаточно высокий уровень ИР</i>				
Займы на структурные преобразования	1	17%	600	16%
Прочие займы	5	56%	216	17%
Всего з-мов с дост. высоким уровнем ИР	6	40%	816	16%
Регион ЕЦА	47	41%	5,000	44%
Всего по Банку	366	34%	33,233	39%
Рейтинг Проектов на Стадии Реализации (ARPP) (по состоянию на 20 апреля 2001 г.)				
<i>Удовл. результаты в обл. развития</i>				
Удовлетворительные	35	100%	4,263	100%
Неудовлетворительные	0	0%	0	0%
ВСЕГО, включая не оцененные	35		7,603	
Регион ЕЦА (уд.)	291	95%	15,047	98%
Всего по Банку (уд.)	1,420	92%	95,141	94%
<i>Удовлетворительный ход реализации</i>				
Удовлетворительный	28	80%	2,578	60%
Неудовлетворительный	7	20%	1,685	40%
ВСЕГО	35		4,263	
Регион ЕЦА (уд.)	279	82%	13,933	90%
Всего по Банку (уд.)	1,355	89%	90,992	90%
Процент Расхождений				
<i>Количество проектов</i>	% уд. ARPP	% уд. ДООД	Разница по завершении (нетто)*	
Российская Федерация	71.0%	36.0%	35.0%	
Регион ЕЦА	87.1%	81.6%	5.5%	
Всего по Банку	82.1%	72.3%	9.8%	
Совокупный Показатель Эффективности Проектов 1995-99 ф.г.				
	Количество	СПЭП (в среднем)	СПЭП (стандартное откл.)	
Российская Федерация	15	5.6	1.5	
Регион ЕЦА	171	7.1	1.9	
Всего по Банку	1356	6.6	1.8	

(*) На основе данных по проектам, прошедших (или проходящих) оценку ДООД по состоянию на 31 августа 2001 года. Имеется в виду разница между процентом проектов, признанных удовлетворительными в течение последнего контрольного года, и процентом проектов, признанных удовлетворительными по завершению. Таким образом, это является своего рода показателем степени оптимизма контрольного рейтинга СРРР.

Цифры в настоящей таблице представлены без учета двух оцененных проектов, которые были утверждены Советом, но срок которых истек, и средства так и не были выделены. Это Проект создания службы реструктуризации предприятий и Второй проект реабилитации и материально-технического обеспечения автомагистралей.

Таблица А.6 Рейтинг завершенных проектов МБРР за 1995 - 2001 гг.

А. Предоставленные займы	Результат	Устойчивость	Значение для институционального развития	Показатели результативности банка	Показатели результативности заемщика	АРРІ	Зарезервировано (нетто)	Кредитный инструмент
Название проекта	DOOD - CO	DOOD - CO	DOOD - CO	DOOD - CO	DOOD - CO			
	ЕЦА - ОЗПс	ЕЦА - ОЗП	ЕЦА - ОЗП	ЕЦА - ОЗП	ЕЦА - ОЗП			
Программа технич. сотрудн.	Уд.	Маловероятно	Существенное	Не оценены	Не оценены	7.50	13.40	
Реабилитация нефт. сектора I	Неуд.	Маловероятно	Ограниченное	Неуд.	Неуд.	4.25	414.04	ИЗ
Реабилитация нефт. сектора II	Неуд.	Маловероятно	Ограниченное	Неуд.	Неуд.	4.25	346.46	ИЗ
Реабилитационный I ²	Уд.	Вероятно	Существенное	Уд.	Уд.	6.50	600.00	ЗСП
Реабилитационный II ²	Уд.	Вероятно	Существенное	Уд.	Уд.	5.00	600.00	ЗСП
Управление и обучение в фин. сфере	Уд.	Неоцениваемый	Не оценено	Уд.	Уд.	7.50	40.00	ИЗ
Реаб. и мат.-техн. obsл. автодорог I ¹	Ср. неуд.	Неоцениваемый	Высокое	Неуд.	Неуд.	5.00	297.00	ИЗ
Службы трудоустр. и соц. защиты ²	Уд.	Вероятно	Существенное	Уд.	Уд.	6.50	60.00	ИЗ
Снижение парникового эффекта	Ср. неуд.	Вероятно	Ограниченное	Уд.	Неуд.	5.00	3.20	ИЗ
Система налогообложения	Уд.	Вероятно	Существенное	Уд.	Уд.	8.25	16.80	ИЗ
Заем на стр. перестр. сист. соц. защиты ²	Ср. неуд.	Вероятно	Ограниченное	Неуд.	Неуд.	5.00	800.00	ЗСП
Приватизация	Ср. неуд.	Вероятно	Существенное	Уд.	Неуд.	7.50	86.05	ИЗ
Заем на структ. преобр. ^{1,2}	Уд.	Вероятно	Частичное	Уд.	Уд.	5.00	600.00	ЗСП
Заем на структ. преобр. ^{II2}	Неуд.	Неоцениваемый	Ограниченное	Неуд.	Неуд.	3.25	800.00	ЗСП
Заем на структ. преобр. ^{III}	Неуд.	Вероятно	Ограниченное	Уд.	Неуд.	4.25	400.00	ЗСП

В. Аннулированные займы/займы, срок которых истек	Результат	Устойчивость	Значение для институционального развития	Показатели результативности Банка	Показатели результативности заемщика	Зарезервировано (нетто)	Кредитный инструмент
Название проекта	Не оценено	Неприменимо	Не оценено	Не оценено	Не оценено	400	ИЗ
Реаб. и мат.-техн. obsл. автодорог II	Не оценено	Неприменимо	Не оценено	Не оценено	Не оценено	400	ИЗ
Служба реструктуризации предприятий	Не оценено	Не оценено	Не оценено	Не оценено	Не оценено	85	ИЗ

СО = Суммарная оценка; ОЗП = Отчет о завершении проекта; ср. уд. = средние удовлетворительно; ср. неуд. = средние неудовлетворительно; Уд. = удовлетворительно; Неуд. = неудовлетворительно.

1. По проекту реабилитации и материально-технического обслуживания автомагистралей был составлен не только отчет о завершении проекта, но и отчет об оценке результатов проекта.
2. До завершения работы над отчетами об оценке результатов проектов. В отчете об оценке показателей Второго реабилитационного проекта предлагается признать неудовлетворительными результаты проекта и показателями результативности Банка.
3. Согласно рейтингу ЕЦА, показатели проектов оцениваются по четырехбалльной шкале, а согласно рейтингу ДООД — по шестибальной, включающей оценки "минимально удовлетворительно" и "минимально неудовлетворительно".

Примечание: заштрихованные показатели обозначают расхождения между рейтингами ДООД и ОЗП.

Источник: база данных по оценке проектов ДООД по состоянию на 31 августа 2001 года.

Таблица А. 7.1		Эаймы, гарантии и гранты Всемирного банка/ГЭФ в разбивке по финансовым годам за период 1992-2001 гг. (По состоянию на 31 августа 2001 г.)							
Название проекта	Дата утвержд.	Всего зарезервировано (млн US\$)	Аннулировано (млн US\$)	Зарезервировано (нетто)	Дата вступл. в силу	Предоставлено (млн US\$)	Код кредитн. инстр.	Назначенная дата закрытия	Фактич. дата закрыти
Программа техн. сотрудн. Всемирного банка (РФ)*	4/3/1992	13.44	0	13.44		13.44	Г	6/30/1992	
<i>Всего в 1992 ф.г.</i>		<i>13.44</i>	<i>0</i>	<i>13.44</i>		<i>13.44</i>			
Реабилитационный заем I	08/06/92	600.00	0.00	600.00	12/29/92	600.00	ЗСП	2/16/1993	9/30/1994
Службы трудоустройства и социальная защита	08/24/92	70.00	14.42	55.58	09/09/94	55.58	ИЗ	4/30/1996	4/30/2000
Приватизация и помощь в реализации	12/17/92	90.00	3.95	86.05	12/07/93	86.05	ЗТП		6/30/1999
Реабилитация нефтяного сектора I	06/17/93	610.00	195.96	414.04	11/15/93	414.04	ИЗ		12/31/1998
<i>Всего в 1993 ф.г.</i>		<i>1,370.00</i>	<i>214.33</i>	<i>1155.67</i>		<i>1,155.67</i>			
Реабилитация и мат.-техн. obs. автомагистралей	02/17/94	300.00	19.22	280.78	10/21/94	280.78	ИЗ	12/31/1998	12/31/1999
Развитие фин. учреждений: Реструктурирован	05/19/94	200.00	59.50	140.50	07/28/95	73.80	ИЗ	12/31/2002	
Проведение с/х реформы: Реструктурирован	06/16/94	240.00	118.20	121.80	11/21/94	116.89	ИЗ	6/30/2001	
Проведение земельной реформы	06/16/94	80.00	0.00	80.00	04/26/95	38.20	ИЗ	3/31/2002	
Поддержка предприятий: Реструктурирован	06/21/94	200.00	0.00	200.00	07/31/95	36.99	ИЗ	3/31/2003	
Реабилитация нефтяного сектора II	06/29/94	500.00	153.54	346.46	05/25/05	346.46	ИЗ	6/30/1997	12/31/2000
<i>Всего в 1994 ф.г.</i>		<i>1,520.00</i>	<i>350.46</i>	<i>1169.54</i>		<i>893.12</i>			
Охрана и рациональное использование окруж. среды	11/08/94	110.00	0.00	110.00	08/30/95	54.50	ИЗ	12/31/2002	
Обучение по управлению и финансированию	12/15/94	40.00	0.01	39.99	07/03/95	39.99	ИЗ		11/1/1999
Развитие кредитным портфелем	02/16/95	40.00	1.81	38.19	01/02/96	22.95	ЗТП	9/30/2002	
Жилищное строительство	03/07/95	400.00	150.73	249.27	07/27/95	177.73	ИЗ	12/31/2001	
Модернизация системы налогообложения	03/09/95	16.80	0.06	16.74	07/03/95	16.74	ЗТП	12/31/2000	
Ликвидация последствий разлива нефти в Республике Коми	04/25/95	99.00	0.00	99.00	06/29/95	93.63	ИЗ	9/30/2001	
Эффективность использования энергоресурсов	05/02/95	70.00	0.00	70.00	12/26/96	18.99	ИЗ	6/30/2001	
Городской транспорт: Реструктурирован	05/16/95	329.00	77.60	251.40	03/28/96	247.04	ИЗ	6/30/2001	
Реабилитационный заем II	06/06/95	600.00	0.00	600.00	09/28/95	600.00	ЗСП	10/5/1995	6/30/1996
<i>Всего в 1995 ф.г.</i>		<i>1,704.80</i>	<i>230.21</i>	<i>1474.59</i>		<i>1,271.57</i>			
Разработка стандартов	11/30/95	24.00	0.00	24.00	06/05/96	20.25	ИЗ	3/30/2001	
Уменьшение парникового эффекта (ГЭФ)	12/19/95	3.20	2.67	0.53	12/12/96	0.53	Г		6/30/1999
Восстановление мостов	03/28/96	350.00	195.33	154.67	08/19/96	124.35	ИЗ	12/31/2001	
Социальная инфраструктура на местном уровне	04/30/96	200.00	56.50	143.50	01/31/97	65.14	ИЗ	12/31/2002	
Отторжение жилищного фонда предприятий	05/07/96	300.00	43.60	256.40	11/18/96	40.57	ИЗ	12/31/2003	
Поэтапное прекращение использования ОРВ (ГЭФ)	05/30/96	60.00	0.00	60.00	09/29/96	24.73	Г	6/30/2003	
Сохранение биологического разнообразия (ГЭФ)	05/30/96	20.10	0.00	20.10	11/27/96	12.95	Г	6/30/2002	
Развитие рынков капитала: Реструктурирован	05/30/96	89.00	33.75	55.25	12/17/96	19.41	ЗТП	6/30/2003	
Медицинское оборудование	06/04/96	270.00	46.45	223.55	01/30/97	219.53	ИЗ	6/30/2001	
Правовая реформа	06/13/96	58.00	0.00	58.00	09/09/96	25.38	ЗТП	6/30/2002	

Таблица А. 7.1

**Займы, гарантии и гранты Всемирного банка/ГЭФ в
разбивке по финансовым годам за период 1992-2001 гг.
(По состоянию на 31 августа 2001 г.) (продолжение)**

Название проекта	Дата утвержд.	Всего зарезервировано (млн US\$)	Аннулировано (млн US\$)	Зарезервировано (нетто)	Дата вступл. в силу	Предоставлено (млн US\$)	Код кредитн. INSTR.	Назначенная дата закрытия	Фактич. дата закрытия
Преобразование угольной промышленности I	06/27/96	500.00	0.00	500.00	07/02/96	500.00	ЗСП	3/31/2001	12/31/1997
Реструктуризация угольной промышленности	06/27/96	25.00	0.00	25.00	07/25/96	16.20	ЗТП	12/31/2001	
<i>Всего в 1996 ф.г.</i>		<i>1,899.30</i>	<i>378.30</i>	<i>1521.00</i>		<i>1,069.04</i>			
Восстановление исторического центра г. Санкт-Петербурга	03/27/97	31.00	0.00	31.00	04/13/98	23.48	ЗТП	12/31/2001	
Гарантии по проекту "Морской старт"	05/29/97	100.00	0.00	100.00	01/05/98	100.00	ГАР	1/5/2006	
Бюро экономического анализа	06/05/97	22.60	0.00	22.60	12/18/97	15.75	ЗТП	9/30/2003	
Иновации в сфере образования	06/05/97	71.00	3.00	68.00	04/20/98	10.41	ИЗ	12/31/2003	
Поддержка реформ электроэнергетического сектора	06/05/97	40.00	0.00	40.00	08/12/98	2.08	ЗТП	12/31/2001	
Заем на цели структурных преобразований I	06/05/97	600.00	0.00	600.00	06/17/97	600.00	ЗСП		3/31/1998
Служба реструктуризации предприятий	06/05/97	85.00	85.00	0.00		0.00	ИЗ	12/31/2002	
Пилотный проект реформы здравоохранения	06/05/97	66.00	0.00	66.00	04/20/98	16.40	ИЗ	4/30/2004	
Преобразование системы социальной защиты	06/25/97	800.00	0.00	800.00	06/27/97	800.00	ЗСП	12/31/1998	9/30/2000
<i>Всего в 1997 ф.г.</i>		<i>1,815.60</i>	<i>88.00</i>	<i>1727.60</i>		<i>1,568.12</i>			
Реализация проекта преобразования сист. соц. защиты	10/07/97	28.60	0.00	28.60	07/01/98	12.10	ЗТП	12/31/2001	
Преобразование угольной промышленности II: Реструктурирован	12/18/97	800.00	0.00	800.00	12/19/97	650.00	ЗСП	3/31/2001	
Заем на цели структурных преобразований II	12/18/97	800.00	0.00	800.00	12/22/97	800.00	ЗСП		12/31/1998
<i>Всего в 1998 ф.г.</i>		<i>1,628.60</i>	<i>0.00</i>	<i>1,628.60</i>		<i>1,462.10</i>			
Заем на цели структурных преобразований III	08/06/98	1,500	1,100.00	400.00	08/07/98	400.00	ЗСП	12/31/1999	12/31/2000
Пр-т реабилитации и мат.-техн. обл. автомагистралей II	12/22/98	400.00	400.00	0.00		0.00	ИЗ	12/31/2004	
Проект совершенствования гос. статистической системы	05/13/99	30.00	0.00	30.00	05/31/00	0.98	ИЗ	3/30/2004	
<i>Всего в 1999 ф.г.</i>		<i>1,930.00</i>	<i>1,500.00</i>	<i>430.00</i>		<i>400.98</i>			
Техн. помощь в нал.-бюдж. сфере на региональном уровне	12/22/99	30.00	0.00	30.00	08/30/00	1.90	ЗТП	12/31/2004	
Пилотный проект обеспечения устойчивого лесопользования**	05/23/00	60.00	0.00	60.00		0.00	ИЗ	9/30/2004	
<i>Всего в 2000 ф.г.</i>		<i>90.00</i>	<i>0.00</i>	<i>90.00</i>		<i>1.90</i>			
Гарантии по проектам в угольном секторе и лесном хозяйстве	09/12/00	200.00	0.00	200.00		0.00	ГАР		
Специальная инициатива по прекращению производства ОРВ	10/25/00	26.20	0.00	26.20		0.00	Г	6/30/2006	
Проект муниципальных систем водоснабжения и канализации**	12/21/00	122.50	0.00	122.50		0.00	ИЗ		

Таблица А. 7.1		Эймы, гарантии и гранты Всемирного банка/ГЭФ в разбивке по финансовым годам за период 1992-2001 гг. (По состоянию на 31 августа 2001 г.) (продолжение)							
Название проекта	Дата утвержд.	Всего зарезервировано (млн US\$)	Аннулировано (млн US\$)	Зарезервировано (нетто)	Дата вступл. в силу	Предоставлено (млн US\$)	Код кредитн. INSTR.	Назначенная дата закрытия	Фактич. дата закрыти
Городской транспорт в г. Москве	02/06/01	60.00	0.00	60.00	06/25/01	0.00	ИЗ	12/31/2005	
Муниципальная система отопления**	03/27/01	85.00	0.00	85.00		0.00		12/31/2005	
Реформа образования**	05/24/01	50.00	0.00	50.00		0.00	ИЗ		
Реструктуризация в районах Севера**	06/07/01	80.00	0.00	80.00		0.00	ИЗ		
<i>Всего в 2001 ф.г.</i>		<i>623.70</i>	<i>0.00</i>	<i>623.70</i>		<i>0.00</i>			
Общий итог за 92-01 ф.г. (56 проектов)		12,595.44	2,761.30	9834.14		7,835.94		43	15
Общий итог за 93-01 ф.г. (55 проектов)		12,582.00	2,761.30	9820.70		7,822.50		43	14

Условные обозначения: ЗТП - заем технической помощи, ИЗ - инвестиционный заем, ЗСП - заем на цели структурных преобразований, Г - грант, ГАР - гарантия, ОРВ - озоноразрушающие вещества.

*Общий показатель по бывшему СССР составлял 30 млн долл. США. **Заем утвержден, но не вступил в силу.

Источник: Всемирный банк.

Таблица А. 7.2

**Займы, гарантии и гранты Всемирного банка/ГЭФ
в отраслевой разбивке за период 1992-2001 гг.
По состоянию на 31 августа 2001 г.**

Название проекта	Дата утвержд.	Всего зарезервировано (млн US\$)	Дата вступления в силу	Аннулировано (млн US\$)	Зарезервировано (нетто)	Предоставлено (млн US\$)	Код кредитн. INSTR.	Назначенная дата закрытия	Фактич. дата закрытия
Управление экономикой									
Программа техн. сотрудн. Всемирного банка (СССР)*	4/3/992	13.44		0	13.44	13.44	Г	6/30/1992	6/30/1992
Развитие кредитным портфелем	02/16/95	40.00	01/02/96	1.81	38.19	22.95	ЗТП	9/30/2002	
Бюро экономического анализа	06/05/97	22.60	12/18/97	0.00	22.60	15.75	ЗТП	9/30/2003	
Проект совершенствования гос. статистической системы	05/13/99	30.00	05/31/00	0.00	30.00	0.98	ИЗ	3/30/2004	
<i>Всего по сектору</i>		<i>106.04</i>		<i>1.81</i>	<i>104.23</i>	<i>53.12</i>			
Энергетика									
Реабилитация нефтяного сектора I	06/17/93	610.00	11/15/93	195.96	414.04	414.04	ИЗ		12/31/1998
Реабилитация нефтяного сектора II	06/29/94	500.00	05/25/05	153.54	346.46	346.46	ИЗ	6/30/1997	12/31/2000
Уменьшение парникового эффекта (ГЭФ)	12/19/95	3.20	12/12/96	2.67	0.53	0.53	Г		6/30/1999
Эффективность использования энергоресурсов	05/02/95	70.00	12/26/96	0.00	70.00	18.99	ИЗ	6/30/2001	
Преобразование угольной промышленности I	06/27/96	500.00	07/02/96	0.00	500.00	500.00	ЗСП	3/31/2001	12/31/1997
Реструктуризация угольной промышленности	06/27/96	25.00	07/25/96	0.00	25.00	16.20	ЗТП	12/31/2001	
Поддержка реформ электроэнергетического сектора	06/05/97	40.00	08/12/98	0.00	40.00	2.08	ЗТП	12/31/2001	
Преобразование угольной промышленности II: Реструктурирован	12/18/97	800.00	12/19/97	0.00	800.00	650.00	ЗСП	3/31/2001	
Муниципальная система отопления**	03/27/01	85.00		0.00	85.00	0.00		12/31/2005	
<i>Всего по сектору</i>		<i>2,633.20</i>		<i>352.17</i>	<i>2,281.03</i>	<i>1,948.30</i>			
Охрана окружающей среды									
Охрана и рациональное использование окруж. среды	11/08/94	110.00	08/30/95	0.00	110.00	54.50	ИЗ	12/31/2002	
Ликвидация последствий разлива нефти в Республике Коми	04/25/95	99.00	06/29/95	0.00	99.00	93.63	ИЗ	9/30/2001	
Поэтапное прекращение использования ОРВ (ГЭФ)	05/30/96	60.00	09/29/96	0.00	60.00	24.73	Г	6/30/2003	
Сохранение биологического разнообразия (ГЭФ)	05/30/96	20.10	11/27/96	0.00	20.10	12.95	Г	6/30/2002	
Специальная инициатива по прекращению производства ОРВ	10/25/00	26.20		0.00	26.20	0.00	Г	6/30/2006	
<i>Всего по сектору</i>		<i>315.30</i>		<i>0.00</i>	<i>315.30</i>	<i>185.81</i>			
Управление использованием природных ресурсов/ Сельское хоз-во									
Проведение с/х реформы: Реструктурирован	06/16/94	240.00	11/21/94	118.20	121.80	116.89	ИЗ	6/30/2001	
Проведение земельной реформы	06/16/94	80.00	04/26/95	0.00	80.00	38.20	ИЗ	3/31/2002	
Пилотный проект устойчивости лесного хозяйства**	05/24/00	60.00		0.00	60.00	0.00	ИЗ	9/30/2004	

Таблица А. 7.2

Займы, гарантии и гранты Всемирного банка/ГЭФ в отраслевой разбивке за период 1992-2001 гг. По состоянию на 31 августа 2001 г. (продолжение)

Название проекта	Дата утвержд.	Всего зарезервировано (млн US\$)	Дата вступления в силу	Аннулировано (млн US\$)	Зарезервировано (нетто)	Предоставлено (млн US\$)	Код кредитн. INSTR.	Назначенная дата закрытия	Фактич. дата закрытия
Гарантии по проектам в угольном секторе и лесном хозяйстве**	09/12/00	200.00		0.00	200.00	0.00	ГАР		
<i>Всего по сектору</i>		<i>580.00</i>		<i>118.20</i>	<i>461.80</i>	<i>155.09</i>			
Многоотраслевые									
Реабилитационный заем I	08/06/92	600.00	12/29/92	0.00	600.00	600.00	ЗСП	2/16/1993	9/30/1994
Реабилитационный заем II	06/06/95	600.00	09/28/95	0.00	600.00	600.00	ЗСП	10/5/1995	6/30/1996
Заем на цели структурных преобразований I	06/05/97	600.00	06/17/97	0.00	600.00	600.00	ЗСП		3/31/1998
Заем на цели структурных преобразований II	12/18/97	800.00	12/22/97	0.00	800.00	800.00	ЗСП		12/31/1998
Заем на цели структурных преобразований III	08/06/98	1,500.00	08/07/98	1,100.00	400.00	400.00	ЗСП	12/31/1999	12/31/2000
<i>Всего по сектору</i>		<i>4,100.00</i>		<i>1,100.00</i>	<i>3,000.00</i>	<i>3,000.00</i>			
Развитие частного/ финансового секторов									
Приватизация и помощь в реализации	12/17/92	90.00	12/07/93	3.95	86.05	86.05	ЗТП		6/30/1999
Развитие фин. учреждений: <i>Реструктурирован</i>	05/19/94	200.00	07/28/95	59.50	140.50	73.80	ИЗ	12/31/2002	
Поддержка предприятий: <i>Реструктурирован</i>	06/21/94	200.00	07/31/95	0.00	200.00	36.99	ИЗ	3/31/2003	
Развитие рынков капитала: <i>Реструктурирован</i>	05/30/96	89.00	12/17/96	33.75	55.25	19.41	ЗТП	6/30/2003	
Разработка стандартов	11/30/95	24.00	06/05/96	0.00	24.00	20.25	ИЗ	3/30/2001	
Отторжение жилищного фонда предприятий	05/07/96	300.00	11/18/96	43.60	256.40	40.57	ИЗ	12/31/2003	
Служба реструктуризации предприятий	06/05/97	85.00		85.00	0.00	0.00	ИЗ	12/31/2002	
<i>Всего по сектору</i>		<i>988.00</i>		<i>225.80</i>	<i>762.20</i>	<i>277.07</i>			
Управление государственным сектором									
Модернизация системы налогообложения	03/09/95	16.80	07/03/95	0.06	16.74	16.74	ЗТП	12/31/2000	
Правовая реформа	06/13/96	58.00	09/09/96	0.00	58.00	25.38	ЗТП	6/30/2002	
Техн. помощь в нал.-бюдж. сфере на региональном уровне	12/22/99	30.00	08/30/00	0.00	30.00	1.90	ЗТП	12/31/2004	
<i>Всего по сектору</i>		<i>104.80</i>		<i>0.06</i>	<i>104.74</i>	<i>44.02</i>			
Социальная защита									
Служба трудоустройства и социальная защита	08/24/92	70.00	09/09/94	14.42	55.58	55.58	ИЗ	4/30/1996	4/30/2000
Преобразование системы социальной защиты	06/25/97	800.00	06/27/97	0.00	800.00	800.00	ЗСП	12/31/1998	9/30/2000
Реализация проекта преобразования системы соц. защиты	10/07/97	28.60	07/01/98	0.00	28.60	12.10	ЗТП	12/31/2001	
Реструктуризация в районах Севера**	05/31/01	80.00		0.00	80.00				
<i>Всего по сектору</i>		<i>978.60</i>		<i>14.42</i>	<i>964.18</i>	<i>867.68</i>			
Социальные услуги									
Обучение по управлению и финансированию	12/15/94	40.00	07/03/95	0.01	39.99	39.99	ИЗ		11/1/1999
Социальная инфраструктура на местном уровне	04/30/96	200.00	01/31/97	56.50	143.50	65.14	ИЗ	12/31/2002	
Медицинское оборудование	06/04/96	270.00	01/30/97	46.45	223.55	219.53	ИЗ	6/30/2001	
Иновации в сфере образования	06/05/97	71.00	04/20/98	3.00	68.00	10.41	ИЗ	12/31/2003	
Пилотный проект реформы здравоохранения	06/05/97	66.00	04/20/98	0.00	66.00	16.40	ИЗ	4/30/2004	

Таблица А. 7.2

Эймы, гарантии и гранты Всемирного банка/ГЭФ в
отраслевой разбивке за период 1992-2001 гг. По
состоянию на 31 августа 2001 г. (продолжение)

Название проекта	Дата утвержд.	Всего зарезервировано (млн US\$)	Дата вступления в силу	Анулировано (млн US\$)	Зарезервировано (нетто)	Предоставлено (млн US\$)	Код кредитн. INSTR.	Назначенная дата закрытия	Фактич. дата закрытия
Реформа образования**	05/24/01	50.00		0.00	50.00				
<i>Всего по сектору</i>		<i>697.00</i>		<i>105.96</i>	<i>591.04</i>	<i>351.47</i>			
Транспорт									
Реабилитация и мат.-техн. обл. автомагистралей	02/17/94	300.00	10/21/94	19.22	280.78	280.78	ИЗ	12/31/1998	12/31/1999
Городской транспорт: <i>Реструктурирован</i>	05/16/95	329.00	03/28/96	77.60	251.40	247.04	ИЗ	6/30/2001	
Восстановление мостов	03/28/96	350.00	08/19/96	195.33	154.67	124.35	ИЗ	12/31/2001	
Гарантии по проекту "Морской старт"	05/29/97	100.00	01/05/98	0.00	100.00	100.00	ГАР	1/5/2006	
Проект реабилитации и мат.-техн. обл. автомагистралей II	12/22/98	400.00		400.00	0.00	0.00	ИЗ	12/31/2004	
Городской транспорт в г. Москве	02/06/01	60.00	06/25/01	0.00	60.00			12/31/2005	
<i>Всего по сектору</i>		<i>1,539.00</i>		<i>692.15</i>	<i>846.85</i>	<i>752.17</i>			
Городская инфраструктура									
Жилищное строительство	03/07/95	400.00	07/27/95	150.73	249.27	177.73	ИЗ	12/31/2001	
Восстановление исторического центра г. Санкт-Петербурга	03/27/97	31.00	04/13/98	0.00	31.00	23.48	ЗТП	12/31/2001	
Проект муниципальных систем водоснабжения и канализации**	12/21/00	122.50		0.00	122.50	0.00	ИЗ		
<i>Всего по сектору</i>		<i>553.50</i>		<i>150.73</i>	<i>402.77</i>	<i>201.21</i>			
<i>Общий итог 92-01 ф.г. (56 проектов)</i>		<i>12,595.44</i>		<i>2,761.30</i>	<i>9,834.14</i>	<i>7,835.94</i>		<i>43</i>	<i>15</i>
<i>Общий итог 93-01 ф.г. (55 проектов)</i>		<i>12,582.00</i>		<i>2,761.30</i>	<i>9,820.70</i>	<i>7,835.94</i>		<i>43</i>	<i>14</i>

Условные обозначения: ЗТП - заем на техническую помощь, ИЗ - инвестиционный заем, ЗСП - Заем на цели структурных преобразований, Г - грант, ГАР - гарантия, ОРВ - озоноразрушающие вещества.

*Общий показатель по бывшему СССР составлял 30 млн долл. США. **Заем утвержден, но не вступил в силу.

Источник: Всемирный банк.

Таблица А.8

Использованные получателями гранты
По состоянию на 1 ноября 2001 г.

Название гранта	Донор	Номер гранта	Общая сумма гранта (млн \$)	Аннуир. сумма (млн \$)	Текущая сумма (млн \$)	Всего использовано (млн \$)	Всего не использов. (млн \$)	Дата вступл. в силу	Дата закрытия	% от фактич. про-должит.	% использ. средств
Закрытые, Полностью использованные и Истекшие Гранты											
Поддержка реструктуризации хозяйств	Япония	29681	1.00	0.99	0.01	0.01	0.00	05/18/99	12/31/99		
Заем на реформу бюджетных отношений между субнациональными органами гос. власти	Япония	25361	0.48	0.00	0.48	0.48	0.00	12/21/98	06/30/00		
Выработка электроэнергии в Краснодарском крае	Япония	29327	0.63	0.30	0.33	0.33	0.00	10/13/95	30/06/97		
Правовая реформа	Япония	29492	2.00	0.02	1.98	1.98	0.00	03/20/96	06/30/97		
Развитие гос. статистической системы	Япония	25359	0.44	0.05	0.39	0.39	0.00	05/20/99	06/30/00		
Преобразование системы социальной защиты	Япония	29493	0.44	0.05	0.39	0.39	0.00	06/11/96	09/30/97		
Проект развития финансовых учреждений	Япония	25149	1.30	5.21	8.09	8.09	0.00	09/28/94	12/31/00		
Программа приватизации и реструктуризации	Япония	25152	14.00	1.98	12.02	12.02	0.00	05/02/95	06/30/00		
Муницип. сист. водоснабжения и канализации	Япония	25555	0.82	0.04	0.78	0.78	0.00	06/09/98	12/31/00		
Преобразование сельскохозяйственного сектора	Япония	29128	0.75	0.20	0.55	0.55	0.00	09/20/99	12/31/00		
Муниципальные системы отопления	Япония	25554	0.68	0.01	0.67	0.67	0.00	06/09/98	02/28/01		
Реструктуризация сферы образования	Япония	25716	0.94	0.08	0.86	0.86	0.00	04/21/99	02/28/01		
Промежуточный итог			35.48	8.93	26.55	26.55	0.00				

**Подписанные, Но Еще Не
Вступившие в Силу**

Охрана и рац. использование
окружающей среды
Снижение уровня загрязнения
питательными веществами и
уменьшение выбросов метана
в рамках проекта в
г. Ростов-на-Дону

Промежуточный итог

Вступившие в Силу Гранты

Охрана и рац. использование
окружающей среды
Система утилизации вредных
отходов
Проект модернизации
казначейства
Второй проект модернизации
системы налогообложения

Промежуточный итог

Итого

Нидерл.	23337	0.97	0.00	0.97					06/30/02		
	27721	0.32	0.00	0.32							
Промежуточный итог		1.29	0.00	1.29							
Швей- цария	3810	7.19	0.00	7.19	1.57	5.62	01/13/97	06/30/01	100%	22%	
Швей- цария	20217	3.00	0.00	3.00	2.50	0.50	07/14/95	12/31/01	95%	83%	
Япония	25812	0.50	0.00	0.50	0.10	0.40	12/22/99	12/31/01	84%	20%	
Япония	26119	1.04	0.00	1.04	0.21	0.83	06/14/00	12/31/01	79%	20%	
Промежуточный итог		11.73	0.00	11.73	4.38	7.35				37%	
Итого		48.50	8.93	39.57	30.93	7.35					

Название	Дата утвержд.	Результаты	Устойчивость	Значение для институц. развития	Оценочный рейтинг ДООО			Надзор со стороны Банка по завершении			
					Показатели результативности банка		Показатели результативности заемщика	Значение для развития	Хоа реализации	Риск	
					Оценка	Надзор					В целом
Управление экономикой											
Программа Техн. Сотрудничества	4/3/1992	Уд.	Маловероятно	Существенное					Уд.	Уд.	Уд.
Развитие Кредитным Портфелем	2/16/1995								Уд.	Уд.	Уд.
Бюро Экономической Политики	6/5/1997								Уд.	Уд.	Уд.
Гос. Статистическая Система	5/13/1999								Уд.	Уд.	Уд.
Энергетика											
Сокращение парниковга эффекта при добыче природного газа	12/19/1995	Средне неуд.	Вероятно Маловероятно	Ограни- ченное	Уд.		Неуд.		Неуд.	Неуд.	Неуд.
Реабилитация Нефтяного Сектора I	6/17/1993	Неуд.	Маловероятно	Ограни- ченное	Уд.	Неуд.	Неуд.		Неуд.	Уд.	Уд.
Реабилитация Нефтяного Сектора II	6/29/1994	Неуд.	Маловероятно	Ограни- ченное	Уд.	Неуд.	Неуд.		Неуд.	Уд.	Фактич.
Эффективность Исп. Энергоресурсов В России	5/2/1995								Уд.	Неуд.	Потенц
Реструктуризация (Угольная Промышленность)	6/27/1996								Уд.	Уд.	Уд.
преобразования-СЕКАА I (Угольная Промышленность)	6/27/1996								Уд.	Уд.	Уд.
Реформа Электроэнергетического Сектора	6/5/1997								Уд.	Уд.	Фактич.
Структурные преобразования-СЕКАА II (Угольная Промышленность)	12/18/1997								Уд.	Неуд.	Уд.
Муниципальные Системы Отопления*	3/27/2001								Уд.	Уд.	Уд.
Охрана окружающей среды											
Позатальное прекращение использования ОРВ	5/30/1996								Уд.	Уд.	Уд.
Чрезв. Меры По Ликв. Послед. Разлива Нефти	4/25/1995								Уд.	Уд.	Уд.
Охрана И Рац. Исп. Природных Ресурсов	1/18/1994								Уд.	Уд.	Уд.
Биологическое Разнообразие	5/30/1996								Уд.	Уд.	Уд.
Спец. инициатива по прекр. производства ОРВ	10/25/2000								Уд.	Уд.	Уд.
Многоотраслевые											
Реабилитационный заем ¹	8/6/1992	Уд.	Вероятно	Существенное	Уд.	Уд.	Уд.		Уд.	Уд.	Уд.
Реабилитационный заем II ¹	6/6/1995	Уд.	Вероятно	Ограниченное	Уд.	Уд.	Уд.		Уд.	Уд.	Уд.
Структурные преобразования-САА I ¹	6/5/1997	Неуд.	Вероятно	Ограниченное	Неуд.	Неуд.	Неуд.		Уд.	Уд.	Уд.
Структурные преобразования-САА II ¹	12/18/1997	Неуд.	Вероятно	Ограниченное	Неуд.	Неуд.	Неуд.		Уд.	Уд.	Уд.
Структурные преобразования-САА III ¹	8/6/1998	Неуд.	Вероятно	Ограниченное	Уд.	Уд.	Неуд.		Неуд.	Неуд.	Фактич.

Управление использованием природных ресурсов/ сельское хозяйство Проведение Сельскохозяйств. Реформы	6/16/1994								Уд.	Уд.	Фактич.
	6/16/1994								Уд.	Уд.	
Проведение Земельной Реформы (АОП) Пилотный Пр. Устойчивого Лесогольз.* Гарантии По Пр. В Угольн. Сект. И Лесном Хоз.*	5/23/2000								Уд.	Неуд.	
	9/12/2000								Уд.	Неуд.	
Управление госу- дарственным сектором Система Налогообложения Проект Правовой Реформы ТП в Нал.-Бюдж. Сфере На Региональном Уровне	3/9/1995	Уд.	Вероятно	Существенное	Неуд.				Уд.	Уд.	
	6/13/1996								Уд.	Уд.	
Развитие частного/ финансового секторов Приватизация	12/22/1999								Уд.	Уд.	
	12/17/1992	Средне уд.	Вероятно	Существенное Вероятно	Уд.	Неуд.			Уд.	Неуд.	
Финансовые Учреждения Поддержка Предприятий Разработка Стандартов Отторжение Жил. Фонда Предприятий	5/19/1994								Уд.	Уд.	Фактич.
	6/2/1994								Уд.	Уд.	Фактич.
Развитие Рынков Капитала Службы реструктуризации предприятий	11/30/1995								Уд.	Уд.	
	5/7/1996								Уд.	Уд.	Фактич.
Социальная защита Служба Трудоустройства и Соц. Защиты Соц. Защиты	5/30/1996		Не оценено	Незначительное					Уд.	Уд.	
	6/5/1997	Весьма неуд.							Неуд.	Весьма неуд.	
Преобразование Сис- тем Соц. Защиты	8/24/1992	Средне уд.	Вероятно	Существенное Ограни- ченное	Уд.				Уд.	Уд.	Фактич.
	6/25/1997	Средне неуд.	Вероятно						Неуд.	Неуд.	
Реализация Пр. Преобр. Сис- тем Реорганизация в Районах Севера*	10/7/1997								Уд.	Уд.	
	6/7/2001								Уд.	Уд.	
Социальные Услуги Обучение по управлению и финансированию Соц. Инфраструктура На Местном Уровне Медицинское Оборудование Пилотный Проект Реформы Здравоохранения Иновации в Сфере Образования	12/15/1994	Уд.	Не оценивается	Большое	Уд.				Уд.	Уд.	
	4/30/1996								Уд.	Неуд.	
Транспорт Реаб. и Мат.- Техн. Обсл. Автомобильной Городской Транспорт	6/4/1996								Уд.	Уд.	
	6/5/1997								Уд.	Уд.	Фактич.
Реформа Образования*	6/5/1997								Уд.	Уд.	
	5/24/2001								Уд.	Уд.	
Городской Транспорт	2/17/1994	Средне неуд.	Не оценивается	Ограни- ченное	Неуд.				Уд.	Уд.	Фактич.
	5/16/1995								Уд.	Уд.	

Таблица А. 9 **Кредитование Российской Федерации со стороны МБРР (завершение/утверждение, 1992-2001 ф.г.г.) По состоянию на 31 августа 2001 г. (продолжение)**

Название	Дата утвержда.	Устойчивость	Значение для инст-туц. развития	Оценочный рейтинг ДООД			Надзор со стороны Банка по завершении			
				Оценка	Надзор	В целом	Значение для развития	Ход реализации	Риск	
										результативности банка	Показатели результативности заемщика
Восстановление Мостов	3/28/1996									
Проект "Морской старт"	5/29/1997									
Реаб. и Мат.-Техн. Обсл. Автомагистралей II	1/22/1998	Не оценено	Не оценено		Не оценено		Уд. Уд.	Уд. Уд.	Уд. Уд.	Фактич.
Городской Транспорт в г. Москве	2/6/2001									
Городская инфраструктура										
Жилищное Строительство	3/7/1995									
Восстановление Ист. Центра г. Санкт-Петербург	3/27/1997									Фактич.
Муницип. Сист. Водоснабж. И Канализации*	1/2/2000									Потенц.

Рейтинг (текущий):

* До завершения работы над отчетами об оценке показателей проектов.

Результаты: Весьма уд., уд., средние уд., средние неуд., неуд., весьма неуд.

*Еще не вступил в силу. Устойчивость

Весьма вероятно, вероятно, маловероятно, весьма маловероятно, не оценивается

Значение для инст. развития: Большое, существенное, ограниченное, незначительное.

Показатели Деят. Банка: Весьма уд., уд., неуд., весьма неуд.

Показатели деят. заемщика: Весьма уд., уд., неуд., весьма неуд.

Примечание: (1) Сначала результаты оценивались как "уд./неуд.", а затем в 1993 году были добавлены оценки "весьма уд." и "весьма неуд."

в 1994 году — оценка "крайне неуд.", а в 2000 году — оценки "средне уд." и "средне неуд."

(2) Оценка устойчивости и значения для институционального развития начала проводиться в 1989 году по трехбалльной шкале,

которая впоследствии была расширена до четырехбалльной шкалы в 1994 году

(3) Оценка показателей деятельности Банка и заемщика начала проводиться в 1991 и 1993 году соответственно, по трехбалльной шкале,

Данные по состоянию на 31 августа 2001 г.

которая впоследствии была расширена до четырехбалльной шкалы в 1994 году

Таблица А. 10

Российская Федерация - список опубликованных экономических и отраслевых докладов и научно-исследовательских работ Всемирного банка в разбивке по секторам, за период с 1990 ф.г.

Название доклада	Категория	Дата	Номер
<i>Сельское хозяйство</i>			
1. Food and Agricultural Policy Reforms in the Former USSR: An Agenda for the Transition	Study of Economies in Transformation Sector Report	9/1/1992	11271
2. Land Reform and Farm Restructuring in Russia	World Bank Discussion Paper	2/1/94	12179
3. Land Reform and Farm Restructuring in Russia	Policy Research Working Paper	2/1/94	233
4. The Significance of Credits and Subsidies in Russian Agricultural Reform	World Bank Discussion Paper	3/1995	1441
5. Agricultural Reform in Russia: A View from the Farm Level	World Bank Discussion Paper	6/1/96	327
6. The World Bank Research Observer 13(1)	World Bank Research Observer	2/1/98	17528
7. The Agrarian Economies of Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States—Situation and Perspectives, 1997	World Bank Discussion Paper	6/1/98	387
8. Transforming Agricultural Research Systems in Transition Economies: The Case of Russia	World Bank Discussion Paper	8/1/98	396
9. Agricultural Support Policies in Transition Economies	World Bank Technical Paper	5/1/00	470
<i>Управление экономикой</i>			
1. Colloquium on the Former Soviet Union for the Executive Directors of the World Bank	Proceedings	2/1/92	19565
2. Trade Policy and Exchange Rate Issues in the Former Soviet Union	Policy Research Working Paper	5/1/92	915
3. Crossing the Threshold of Structural Change	World Bank Country Study	9/1/92	11207
4. Economies of the FSU: An Input-Output Approach to the 1987 National Accounts	Policy Research Working Paper	12/1/92	1060
5. Statistical Handbook 1993: States of the Former USSR	Study of Economies in Transformation	9/1/93	12346
6. Financing the Storm: Macroeconomic Crisis in Russia, 1992–93	Policy Research Working Paper	1/1/94	1240
7. Service as a Major Source of Growth in Russia and Other Former Soviet States	Policy Research Working Paper	4/1/94	1292
8. Statistical Handbook 1994: States of the Former USSR	Study of Economies in Transformation	9/1/94	13557
9. Trade in the New Independent States	Study of Economies in Transformation	12/1/94	13810
10. Comment on "Russia's Struggle with Stabilization: Conceptual Issues and Evidence"	Publication	3/1/95	14421
11. Russia's Struggle with Stabilization: Conceptual Issues and Evidence	Publication	3/1/95	14420
12. Foreign Trade Statistics in the USSR and Successor States	Study of Economies in Transformation	11/1/95	15178
13. Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization	EDI Seminar Paper	12/1/95	15305
14. Statistical Handbook 1995: States of the Former USSR	Study of Economies in Transformation	12/1/95	15255
15. Toward Medium-Term Viability	World Bank Country Study	4/1/96	15559
16. Statistical Handbook 1996: States of the Former USSR	Study of Economies in Transformation	12/1/96	16157
17. The Economics of Customs Unions in the Commonwealth of Independent States	Policy Research Working Paper	6/1/97	1786
18. Global Economic Prospects and the Developing Countries: 1997, Vol. I	Departmental Working Paper	9/1/97	17072
19. Stabilization, Adjustment, and Growth Prospects in Transition Economies	Global Economic Prospects and the Developing Countries	11/1/97	1855
20. Russian Trade Policy Reform for WTO Accession	World Bank Discussion Paper	12/1/98	401
21. A Vision of the Future and Country Competitiveness: An Integrated Approach	Working Paper	1/1/99	19220
22. Who Wants to Redistribute? Russia's Tunnel Effect in the 1990s	Policy Research Working Paper	7/1/99	2150
23. Does Democracy Facilitate the Economic Transition: An Empirical Study of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union	Policy Research Working Paper	10/1/99	2194
24. Ten Years of Transformation—Macroeconomic Lessons	Policy Research Working Paper	2/1/00	2288
25. Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance—Harden Budgets by Eliminating Nonpayments	Policy Research Working Paper	4/1/00	2324
26. Disintegration and Trade Flows: Evidence from the Former Soviet Union	Policy Research Working Paper	6/1/00	2378
27. Dismantling Russia's Nonpayments System—Creating Conditions for Growth	World Bank Technical Paper	6/1/00	471
28. Russian Views of the Transition in the Rural Sector: Structures, Policy Outcomes, and Adaptive Responses	Publication	6/1/00	20653
<i>Образование</i>			
1. The Design and Development of Secondary Education Curriculum	Working Paper (numbered series)	9/1/93	17669
2. Technical and Vocational Education and Training in Russia	Departmental Working Paper	10/1/98	19772
3. Russia: Regional Education Study	Sector Report	7/26/99	18666
4. Science and Environment Education: Views from Developing Countries	Departmental Working Paper	8/1/99	19659
5. Reforming Education in the Regions of Russia	World Bank Technical Paper	12/1/99	457
6. Vocational Education and Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets	Publication	3/1/00	20384
<i>Энергетика</i>			
1. Strategic Interdependence in the East-West Gas Trade: A Hierarchical Stackelberg Game Approach	Policy Research Working Paper	8/1/94	1343
2. Restructuring the Coal Industry: Putting People First, Vol. 1 and Vol. 2	Sector Report	12/12/94	13187
3. Investments to Improve the Energy Efficiency of Existing Residential Buildings in Countries of the Former Soviet Union	Study of Economies in Transformation	9/1/97	17143
4. Russian Power Reform	Energy and Mining Newsletter	1/22/98	17463

Таблица А. 10

Российская Федерация - список опубликованных экономических и отраслевых докладов и научно-исследовательских работ Всемирного банка в разбивке по секторам, за период с 1990 ф.г. (продолжение)

Название доклада	Категория	Дата	Номер
5. Profile of Energy Sector Activities of the World Bank in Europe and Central Asia Region, Vol. 1 and Vol.2	Working Paper	4/1/98	18891
6. Reforming the Russian Electricity Sector	Newsletter	4/1/98	18345
7. Nonpayment in the Electricity Sector in Eastern Europe and the Former Soviet Union	World Bank Technical Paper	6/1/99	423
<i>Окружающая среда</i>			
1. Moscow Urban Transport—Environment Assessment	Sector Report		E362
2. Second Oil Rehabilitation Project: Environmental Impact Assessment	Environmental Assessment	3/1/94	E31
3. Commercial Space Launch Guarantee Project—Environmental Assessment	Environmental Assessment	1/17/96	E157
4. Krasnodar Power Generation Project: Environmental Assessment	Environmental Assessment	3/1/96	E142
5. Decentralization and Biodiversity Conservation	Publication	12/1/96	16215
6. Environment Matters at the World Bank	Publication	1/1/97	17631
7. Biodiversity Conservation in the Russian Federation	Departmental Working Paper	5/1/97	18304
8. Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe—Setting Priorities	Publication	5/1/98	18024
9. Priorities for Environmental Expenditures in Industry—Eastern Europe and the Former Soviet Union	Publication	5/1/98	17990
10. Ozone-Depleting Substance Consumption Phase-Out Project—Second Tranche: Environmental Assessment, Vol. I–7	Environmental Assessment	12/1/99	E296
<i>Развитие финансового сектора</i>			
1. Evolution of Commercial Banking in Russia and Implication for Corporate Governance	Working Paper (numbered series)	1/1/94	16288
2. Banks, Capital Markets, and Corporate Governance: Lessons from Russia for Eastern Europe	Policy Research Working Paper	FY00	
3. Corporate Control in Central Europe and Russia: Should Banks Own Shares?	Policy Research Working Paper	6/1/95	1481
4. Investment Policy in Russia	Study of Economies in Transformation	6/1/95	14597
5. Bank and Enterprise Accounting in Russia	Departmental Working Paper	1/1/97	19722
6. Investment Funds in Mass Privatization: Lessons from Russia and the Czech Republic	Viewpoint	4/1/97	16888
7. Capital Flows to Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union	Policy Research Working Paper	9/1/98	1976
<i>Гендерные проблемы</i>			
1. The Role of Women in Rebuilding the Russian Economy	Study of Economies in Transformation	9/1/93	12305
2. Improving Women's Health Services in the Russian Federation	World Bank Technical Paper	4/1/98	404
3. Household Childcare Choices and Women's Work Behavior in Russia	Policy Research Working Paper	10/1/99	2206
4. Making the Transition Work for Women in Europe and Central Asia	World Bank Discussion Paper	12/1/99	411
5. Feminization of Poverty in Russia	Publication	FY00	
<i>Рынок труда</i>			
1. Unemployment and Labor Market Dynamics in Russia	Policy Research Working Paper	8/1/93	1167
2. Wage and Employment Decisions in the Russian Economy: An Analysis of Developments in 1992	Policy Research Working Paper	10/1/93	1205
3. Unemployment Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia	EDI Development Study	1/1/95	13894
4. Russian Unemployment: Its Magnitude, Characteristics, and Regional Dimensions	Policy Research Working Paper	2/1/95	1426
5. From Second Economy to Informal Sector: The Russian Labor Market in Transition	Working paper	4/1/95	21228
6. Active Labor Market Policies in the OECD and in Selected Transition Economies	Policy Research Working Paper	8/1/95	1502
7. Why is Unemployment Low in the Former Soviet Union?: Enterprises Restructuring and the Structure of Compensation	Policy Research Working Paper	6/1/95	1617
8. Enterprise Restructuring and Unemployment in Models of Transition	EDI Development Study	4/1/98	17795
9. Migration from the Russian North during the Transition Period	Working Paper	9/1/99	20818
10. Effects of Childcare Prices on Women's Labor Force Participation in Russia	Working Paper	4/1/00	20782
<i>Рациональное использование природных ресурсов</i>			
1. Land Reform and Farm Restructuring in Russia	World Bank Discussion Paper	2/1/94	WDP233
2. Forest Policy Review: Promoting Sustainable Sector Development During Transition	Sector Report	12/10/96	16222
3. Forest Policy during Transition	World Bank Country Study	3/1/97	16714
<i>Бедность/Неравенство</i>			
1. Poverty in Russia: An Assessment	Sector Report	6/13/95	14110
2. Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses	EDI Development Study	5/1/97	16865
3. Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy	Regional or Sectoral Study	2/1/98	17419
4. Explaining the Increase in Inequality during the Transition	Policy Research Working Paper	6/1/98	1935
5. Poverty Correlates and Indicator-Based Targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union	Policy Research Working Paper	7/1/98	1942
6. Change in the Perception of the Poverty Line during Times of Depression: Russia 1993–96	Policy Research Working Paper	3/1/99	2077
7. Single Mothers in Russia—Household Strategies for Coping with Poverty	Policy Research Working Paper	3/1/00	2300

Таблица А. 10

Российская Федерация - список опубликованных экономических и отраслевых докладов и научно-исследовательских работ Всемирного банка в разбивке по секторам, за период с 1990 ф.г. (продолжение)

Название доклада	Категория	Дата	Номер
<i>Развитие частного сектора</i>			
1. Small-Scale Privatization in Russia: The Nizhny Novgorod Model—Guiding Principles	Publication	7/1/92	19564
2. How Retail Food Markets Responded to Price Liberalization in Russia after January 1992	Policy Research Working Paper	5/1/93	1140
3. The Behavior of Russian Firms in 1992: Evidence from a Survey	Policy Research Working Paper	8/1/93	1166
4. The Emergence of Private Sector Manufacturing in St. Petersburg: A Survey of Firms	World Bank Technical Paper	11/1/93	228
5. Corporate Governance, Banks, and Fiscal Reform in Russia	Working Paper (numbered series)	1/1/94	16285
6. Creating Private Enterprises and Efficient Markets	Working Paper	1/1/94	13605
7. Private Service Firms in a Transitional Economy: Findings of a Survey in St. Petersburg	Study of Economies in Transformation	5/1/94	13033
8. The Myth of Monopoly: A New View of Industrial Structure in Russia	Policy Research Working Paper	8/1/94	1331
9. Russia's Newly Privatized Firms: Heading in the Right Direction—But Uncertainty Hampers Restructuring Efforts	Viewpoint	9/1/94	16966
10. Newly Privatized Russian Enterprises	World Bank Technical Paper	10/1/94	241
11. Russian Privatization: An Impressive Record	Viewpoint	10/1/94	16968
12. Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union	Study of Economies in Transition	6/1/95	14692
13. Commercial Real Estate Market Development in Russia	Departmental Working Paper	7/1/95	14896
14. Housing Reform and Privatization: Strategy and Transition Issues	Sector Report	8/1/95	14929
15. Developing Commercial Law in Transition Economies: Examples from Hungary and Russia	Policy Research Working Paper	11/1/95	1528
16. Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia	EDI Development Study	10/1/96	16137
17. The Moscow Case: Private Sector Development Training and Consulting in Economies in Transition, Vol. 1	EDI Development Policy Case Study	1/1/97	18881
18. The Moscow Case: Private Sector Development Training and Consulting in Economies in Transition, Vol. 2	EDI Development Policy Case Study	1/1/97	18881
19. Between State and Market: Mass Privatization in Transition Economies	Study of Economies in Transformation	9/1/97	17078
20. The Housing Market in the Russian Federation: Privatization and Its Implications for Market Development	Policy Research Working Paper	3/1/98	1891
21. Case-by-Case Privatization in the Russian Federation: Lessons from International Experience	World Bank Discussion Paper	5/1/98	385
22. Profile of Private and Financial Sector Activities of the World Bank in Eastern Europe and Central Asia	Working Paper	9/1/98	18889
23. Russian Enterprise Reform—Policies to Further the Transition	World Bank Discussion Paper	12/1/98	400
24. Time to Rethink Privatization in Transition Economies	IFC Working Paper	5/1/99	38
25. Predicting Currency Fluctuations and Crises—Do Resident Firms Have an Informational Advantage?	Policy Research Working Paper	12/1/99	2259
26. The Vicious Circles of Control—Regional Governments and Insiders in Privatized Russian Enterprises	Policy Research Working Paper	2/1/00	2287
27. Dividing the Spoils—Pensions, Privatization, and Reform in Russia's Transition	Policy Research Working Paper	3/1/00	2292
28. Improving Russia's Policy on Foreign Direct Investment	Policy Research Working Paper	5/1/00	2329
29. Reducing Structural Dominance and Entry Barriers in Russian Industry	Policy Research Working Paper	5/1/00	2330
<i>Управление государственным сектором</i>			
1. Fiscal Decentralization: Intergovernmental Relations in Russia	Study of Economies in Transformation	12/1/92	11476
2. Russia and the Challenge of Fiscal Federalism	Regional or Sectoral Study	1/1/94	12807
3. Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies	World Bank Discussion Paper	5/1/94	241
4. Pension Funds in Central Europe and Russia: Their Prospects and Potential Role in Corporate Governance	Policy Research Working Paper	5/1/95	1459
5. Proceedings of the International Consortium on Governmental Financial Management's Tenth Annual International Financial Management Conference on Transparency, Accountability, and International Respectability through Strong Financial Management	Proceedings	10/14/95	18955
6. Fiscal Management in the Russian Federation	Sector Report	11/29/95	14862
7. Fiscal Management in Russia	World Bank Country Study	3/1/96	15480
8. Public Policy for the Private Sector	Public Policy for the Private Sector	6/1/97	17406
9. What Affects the Russian Regional Governments' Propensity to Subsidize?	Policy Research Working Paper	8/1/97	1818
10. Fiscal Aspect of Evolving Federations: Issues for Policy and Research	Policy Research Working Paper	2/1/98	1884
11. Subsidies in World Fisheries: A Reexamination	World Bank Technical Paper	4/1/98	406
12. Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia—Trends and Links to Economic Performance	Policy Research Working Paper	4/1/99	2100
13. The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe	Regional or Sectoral Study	1/1/99	18779
14. Subnational Budgeting in Russia: Preempting a Potential Crisis	World Bank Technical Paper	11/1/99	452

Таблица А. 10

Российская Федерация - список опубликованных экономических и отраслевых докладов и научно-исследовательских работ Всемирного банка в разбивке по секторам, за период с 1990 ф.г. (продолжение)

Название доклада	Категория	Дата	Номер
<i>Социальная защита</i>			
1. Income Transfers and Social Safety Net in Russia	Study of Economies in Transformation	9/1/92	11168
2. Eastern Europe and Russian Federation—Distributional Impact of Cash and In-Kind Social Transfers in Eastern Europe and Russia	Policy Research Working Paper	12/1/92	1054
3. Providing Social Benefits in Russia: Redefining the Roles of Firms and Government	Policy Research Working Paper	9/1/93	1184
4. Social Protection during Transition and Beyond	Sector Report	2/2/94	11748
5. Restructuring of Enterprise Social Assets in Russia: Trends, Problems, Possible Solutions	Policy Research Working Paper	8/1/96	1635
6. Social Assessments for Better Development: Case Studies in Russia and Central Asia	Publication	6/1/97	17041
7. Russia's Social Protection Malaise: Key Reform Priorities as a Response to the Present Crisis	Working Paper (numbered series)	4/1/99	20125
8. Subjective Economic Welfare	Policy Research Working Paper	4/1/99	2106
9. Targeting and the Longer-Term Poor; Vol. I and Vol. 2	Operations Evaluation Study	5/1/99	19377
10. Safety Nets in Transition Economics: Toward a Reform Strategy	Working Paper (numbered series)	6/1/99	20130
<i>Услуги в социальной сфере</i>			
1. Innovations in Health Care Financing: Proceedings of a World Bank Conference, March 10–11, 1997	World Bank Discussion Paper	7/1/97	365
<i>Транспорт</i>			
1. Transport Strategies for the Russian Federation	Study of Economies in Transformation		SET/12345
2. Siberia and Far East Highway Project (HRMP II)	Project Information Document	2/5/1998	4319
<i>Городское развитие</i>			
1. The Urban Age—Privatization and Cities	Newsletter	10/1/94	17445
2. Cities without Land Markets: Location and Land Use in the Socialist City	Policy Research Working Paper	6/1/95	WPS1477
3. The Urban Age—A Celebration of City Life	Newsletter	5/1/96	17511
4. The Urban Age—Rebuilding Moscow: Boom or Bust	Newsletter	4/1/97	18335
6. The Russian City in Transition—The First Six Years in Ten Volga Capitals	Policy Research Working Paper	8/1/99	WPS2165

Таблица А. 11

Ежегодные затраты на реализацию программ
содействия в период 1992-2001 ф.гг.
(в тысячах долл. США)

А. В текущих ценах	Год									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ССС (включая отраслевые стратегии)		35	66		26	217	21	172	531	392
Аналитические и консультационные услуги ЭОИ (в т.ч. накопление и использование знаний)	113	3,991	2,373	2,634	1,036	1,210	1,787	2,098	2,239	2,904
ТП (в основном рекомендации относительно политики)	87	3,679	2,306	1,752	782	614	1,382	1,310	1,310	1,691
Координация помощи	26	207	21	228	83	34	233	463	691	881
Координация работы с клиентами		2	44	654	171	562	173	324	239	332
Кредитование	52	6,217	9,074	8,119	7,163	7,034	8,186	7,708	6,954	5,747
Подготовка	52	5,611	8,115	5,746	4,311	3,107	3,441	3,380	2,459	2,078
Надзор		606	960	2,342	2,848	3,920	4,745	4,311	4,218	3,469
Управление портфелем				31	4	7	0	17	277	200
Прочее	0	0	3	3	26	67	169	205	97	675
Общий Итого	165	10,242	11,516	10,756	8,251	8,529	10,162	10,183	9,821	9,717
В. В постоянных ценах 2001 г.										
ССС (включая отраслевые стратегии)		44	81		31	246	22	182	552	392
Аналитические и консультационные услуги ЭОИ (в т.ч. накопление и использование знаний)	149	5,089	2,907	3,160	1,207	1,366	1,946	2,222	2,329	2,904
ТП (в основном рекомендации относительно политики)	115	4,691	2,825	2,102	911	694	1,505	1,388	1,362	1,691
Координация помощи	34	264	26	273	97	38	253	491	718	881
Координация работы с клиентами		131	1							
Кредитование		3	54	784	199	634	188	343	249	332
Подготовка	69	7,926	11,116	9,743	8,345	7,941	8,914	8,163	7,233	5,747
Надзор	69	7,153	9,941	6,895	5,022	3,508	3,747	3,580	2,558	2,078
Управление портфелем		773	1,175	2,811	3,318	4,425	5,167	4,565	4,386	3,469
Прочее			3	4	30	76	184	217	101	675
Общий Итого	218	13,059	14,107	12,908	9,612	9,629	11,067	10,783	10,214	9,717

Таблица А.12

Эффективность затрат программ содействия
(1992-1996 ф.г.г. и 1999-2001 ф.г.г.)

1. Долл. США в расчете на выполнение одной задачи (в постоянных ценах в долл. США 2001 г.)

Страны	Затраты на подготовку (в расчете на утвержденный проект)		Затраты на надзор (в расчете на проект)		Затраты на один запланированный отчет по ЭОИ	
	92-96 ф.г.	97-01 ф.г.	92-96 ф.г.	97-01 ф.г.	92-96 ф.г.	97-01 ф.г.
Российская Федерация	1,039	814	135	162	968	288
Бразилия	429	469	54	103	260	321
Китай	544	666	48	101	226	528
Венгрия	929	795	57	91	309	260
Польша	966	1,096	99	119	254	466
Мексика	546	796	59	109	430	528
Украина	1,572	886	117	110	425	264
По региону/ в целом по Банку	677	660	62	129	346	372
ЕЦА	735	507	241	300	468	401

2. Долл. США на млн. долл. США зарезервированных средств и в расчете на проект средних размеров (в постоянных ценах в долл. США 2001 г.)

Страны	Затраты на подготовку (на млн. долл. США утвержденных зарезервированных средств)		Интенсивность надзора (на млн. долл. США зарезервированных средств в рамках проектов, за которыми осуществляется активный надзор)		Затраты на ЭОИ (на млн. долл. США утвержденных зарезервированных средств)		Средний размер проекта
	92-96 ф.г.	97-01 ф.г.	92-96 ф.г.	97-01 ф.г.	92-96 ф.г.	97-01 ф.г.	
Российская Федерация	4,510	2,747	1,259	4,000	1,651	1,176	350
Бразилия	2,566	3,287	4,163	3,806	1,679	1,291	143
Китай	2,954	4,027	1,620	4,822	812	1,266	165
Венгрия	9,527	8,423	6,375	6,179	3,171	3,142	94
Польша	5,799	10,806	4,413	7,605	2,635	3,342	101
Мексика	1,927	2,799	1,708	2,329	850	1,590	284
Украина	10,831	5,260	1,503	2,900	4,604	1,282	168
По региону/ в целом по Банку	7,523	9,176	2,689	7,850	3,339	3,342	74
ЕЦА	7,967	5,810	6,269	7,219	4,498	3,022	87

3. Долл. США на млн. долл. США, зарезервированных на проекты, признанные удовлетворительными (в постоянных ценах в долл. США в 2001 г.)

Страны	Общая сумма затрат ¹	Чистая сумма средств, зарезервированных на проекты, признанные удовлетворительными, согласно рейтингу АООД ²	Чистая сумма средств, зарезервированных на безпроблемные проекты ³	Затраты (в долл. США) на млн. долл. США средств, зарезервированных на проект (оцененные + реализуемые), признанные удовлетворительными
	1993-2001 млн. долл. США	1993-2001 млн. долл. США	31-е мая 2001 млн. долл. США	1993-2001 долл. США
Российская Федерация	100	859	2,843	27,016
Бразилия	95	7,656	5,858	7,052
Китай	188	10,550	16,467	6,969
Венгрия	30	3,246	153	8,698
Польша	49	2,397	1,399	12,996
Мексика	75	13,151	4,310	4,286
Украина	43	0	356	119,794
По региону/ в целом по Банку	752	17,496	14,192	23,727
ЕЦА	4,194	150,788	92,001	17,274
В целом по Банку				

1. Общая сумма затрат включает затраты на подготовку проекта, надзор за портфелем и ЭОИ.

2. Чистая сумма средств, зарезервированных на проекты, признанные средние удовлетворительными, удовлетворительными или получившими более высокую оценку, согласно рейтингу АООД.

3. Средства, зарезервированные на реализуемые в настоящее время или недавно завершённые проекты, еще не получившие удовлетворительную оценку с точки зрения реализации и целей развития.

Примечание: расчеты основаны на данных, полученных от Business Warehouse (Леловой склад), по состоянию на ноябрь 2001 г.

Таблица А.13

**Российская Федерация - Показатели эффективности портфеля МБРР
за 1993-2001 ф.гг. (По состоянию на 30/6/2001)**

	Российская Федерация										Всего по Банку 2001				
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Польша 2001		Украина 2001	Венгрия 2001	Бразилия 2001	ЕЦА 2001
Ко-ство пр. за к-ми осуществл. надзор	4	10	18	26	32	34	34	31	33	15	8	3	57	312	1,552
Проекты, связанные с риском (кол-во)	0	5	9	17	11	11	23	12	8	0	1	0	5	37	192
Проекты, связанные с риском (%)	0	50	50	65	34	32	68	38.7	24	0	13	0	9	12	12
Фактически проблемные проекты (кол-во)	0	4	9	10	6	6	21	9	3	0	0	0	5	24	153
Фактически проблемные проекты (%)	0	40	50	38	19	18	62	29	9	0	0	0	9	8	10
С точки зрения реализации	0	40	50	35	9	12	62	22.6	9	0	0	0	9	7	9
С точки зрения целей развития	0	0	0	27	16	12	24	16.1	3	0	0	0	4	3	5
Чистая сумма резервов, средств (млн \$)	1,370	2,890	4,016	5,232	5,598	6,377	7,705	6,144.4	3,622	1,414	480	107	5,582	15,843	105,402
Зар. ср-ва, связанные с риском (млн \$)	0	1,350	2,065	3,572	2,340	1,764	7,097	3,331.3	871	0	100	0	776	2,503	12,654
Зар. ср-ва, связанные с риском (%)	0	47	51	68	42	28	92	54	24	0	21	0	14	16	12
Индекс реализма (%)	..	80	100	59	55	55	91	71	38	..	0	-	100	65	80
Индекс активности (%)	..	..	..	..	64	67	83	93	100	100	100	-	67	90	90
Средняя продолжительность пр. (лет)	0.5	0.7	0.9	1.3	1.9	2.8	3.4	3.9	4.2	4.3	2.8	4.6	3.7	2.9	3.5
Средний срок до вступления в силу (мес.)	10.9	10.6	9.7	8.3	8.5	8.2	7.7	8.0	7.7	4.8	8.7	2.3	8.9	5.3	6.6
Процент средств, предоставленных на инвестиционные проекты (%)	..	..	15	17	21	17	10	8	7	18	12	4	14	15	16
Процент предоставленных средств (%)	..	1.3	5.2	11.6	10.2	20.0	12.5	8.9	11.8	20.0	12.6	11.6	19.4	17.7	20.5

* По состоянию на июнь 2001 г.

Источник: Business Warehouse (Леховой склад) Всемирного банка

Индекс активности: Обозначает процент проектов, которые были признаны фактически проблемными, но двенадцать месяцев спустя были усовершенствованы, реструктурированы, временно приостановлены, частично или полностью аннулированы. Для того, чтобы проект был признан активным на 100 процентов, в отношении этого проекта должны быть приняты соответствующие меры. Данные за период до 1997 ф.г. отсутствуют. Индекс рассчитан следующим образом: (принятые меры)/(проект, признанный проблемным /2 месяцев назад)* 100

Индекс реализма: Обозначает отношение фактически проблемных проектов к общему числу фактически и потенциально проблемных проектов. Для того, чтобы индекс составил 100 процентов, потенциально проблемным проектам должно быть уделено определенное внимание. Если в рамках проекта отмечено не менее трех проблем ("красных флажков"), прежде всего необходимо ответить на вопрос, действительно ли проект заслуживает присвоенной ему удовлетворительной оценки с точки зрения реализации и целей развития. Если, проконсультировавшись с руководством, соответствующего странового или отраслевого отдела, Проектная группа решает, что проект все-таки заслуживает удовлетворительной оценки с точки зрения реализации и целей развития и что эта оценка не будет снижена, тогда Проектная группа может повысить интенсивность надзора за теми аспектами проекта, которые вызывают обеспокоенность, с тем, чтобы со временем повысить показатели по этим аспектам. В некоторых случаях в рамках проекта могут быть обнаружены две или даже три проблемы, обусловленные факторами риска, присутствующими в стране или в определенном субсекторе. Даже несмотря на то, что реализация проекта признана удовлетворительной и цели развития достигаются. В этих случаях, Директор странового отдела может принять решение о подаче запроса на использование "золотого флажка". Данные за период до 1989 ф.г. отсутствуют.

Таблица А. 14

**Российская Федерация - Высшее руководство
МБРР за период с 1991 календарного года**

Год	Вице-президент	Директор	Постоянный представитель
1992	Уилфрид Талвиц	Рассел Дж. Читэм	Эверардус Стутьесдийк
1993	Уилфрид Талвиц	Рассел Дж. Читэм	Эверардус Стутьесдийк
1994	Уилфрид Талвиц	Рассел Дж. Читэм	Эверардус Стутьесдийк
1995	Уилфрид Талвиц	Рассел Дж. Читэм	Эверардус Стутьесдийк*
1996	Уилфрид Талвиц	Юкон Хуанг	Майкл Ф. Картер
1997	Йоханнес Ф. Линн	Юкон Хуанг**	
1998	Йоханнес Ф. Линн	Майкл Ф. Картер	
1999	Йоханнес Ф. Линн	Майкл Ф. Картер	
2000	Йоханнес Ф. Линн	Майкл Ф. Картер	
2001	Йоханнес Ф. Линн	Джулиан Ф. Швайцер	

* 27 августа 1995 года Майкл Картер был назначен на должность Постоянного представителя.

** 1 июля 1997 года Майкл Картер был назначен на должность странового директора, базирующегося в Москве.

Таблица А. 15 Международная финансовая корпорация

1: Средства, утвержденные МФК для Российской Федерации (в миллионах долл. США), с 1993-го г. до 31/12/2000

Сектор	Валовая утв. сумма	Чистая утв. сумма	Зарезервировано (нетто)	% чистой утв. суммы	% чистой зар. суммы
Нефтегазовый сектор	119.7	119.7	117.2	16	23
Горнодобывающая п-сть	129.2	63.9	35.5	8	7
Инфраструктура	181.5	114.5	27.5	15	5
Агробизнес	29.9	24.7	16.3	3	3
Промышленное производство	250.6	180.6	134.6	24	26
Другие отрасли					
производственного сектора	138.8	90.8	83.2	12	16
Финансовые учреждения	94.0	94.0	63.7	12	13
Инвестиционные фонды	75.3	75.3	30.0	10	6
<i>Общий итог</i>	1,019.0	763.5	508.0	100	100

2: Процент операций МФК по оказанию технической помощи (ТП), получивших удовлетворительную или более высокую оценку

	Удовлетворительный вклад в развитие	
	Не взвешено	Взвешено по общим затратам
Приватизация	100%	100%
Постприватизационные проекты	100%	100%
Обзоры секторов, идентификация проектов и аналогичные мероприятия	25%	71%
ТП в рамках конкретных инвестиционных проектов	36%	56%
Всего	46%	96%

3: Процент инвестиций МФК в России, получивших удовлетворительную или более высокую оценку

	Не взвешено	Взвешено по сумме средств, предоставленных МФК
Общий вклад в развитие	35%	48%
Деловая результативность проектов	25%	24%
Вклад в экономический рост	40%	51%
Воздействие на уровень жизни	90%	91%
Экологические последствия	55%	59%
Значение для создания вспомогательной среды	100%	100%
Результаты инвестиций МФК	20%	33%

Гарантии, предоставленные МИГА в Российской Федерации в 1992-2001 ф.г.г.						
Инвестор	Описание проекта	ф.г.	Максимальная совокупная сумма обязательств (долл. США)	Сметная сумма ПИИ (долл. США)	Участие других международных учреждений	Статус гарантии
Multiserv Russia S.A.	Приватизация предприятия по переработке отальных шлаков в Магнитогорске	93	9,900,000	11,000,000		Аннулирована
Alimenta S.p.A.	Строительство и эксплуатация предприятия по производству соков и концентратов	96	2,160,000	17,100,000	МФК	Аннулирована
CAS S.p.A.		96	900,000			Аннулирована
Alimenta Sp.A.		96	1,080,000			Аннулирована
Alimenta Sp.A.		96	900,000			Аннулирована
Cadbury Russia Limited	Производство, маркетинг и продажа шоколада и других кондитерских изделий	96	19,300,000	150,500,000	ЕБРР	Аннулирована
Cadbury Schweppes plc		96	50,000,000			Аннулирована
ING Bank N.V.	Кредитование акционерами на расширение масштабов деятельности филиала	96	25,000,000	27,777,777		Аннулирована
ABN AMRO Bank N.V.	Открытие филиала	97	7,200,000	27,800,000		Аннулирована
IWA B.V.		97	900,000			Аннулирована
Interfima B.V.		97	900,000			Аннулирована
ABN AMRO Bank N.V.		97	16,020,000			Аннулирована
Enka Holding Yatirim A.S.		97				Аннулирована
Efes Sinai Yatirim Ve Ticaret A.S.	Строительство и сдача в аренду комплекса служебных помещений Российского культурного центра в Москве	97	17,000,000	23,210,400		Аннулирована
Remetal S.A.	Завод безалкогольных напитков в Ростове	97	23,062,500	25,625,000		Аннулирована
Banque Nationale de Paris	Строительство и эксплуатация предприятия по переработке вторичных алюминиевых сплавов в Самаре, использующего отходы производства первичных производителей	97	1,175,310	1,805,900		Аннулирована
	Увеличение объема операций по предоставлению подоварных суд. операций на межбанковском рынке и на рынке ценных бумаг					
Efes Breweries International B.V.	Строительство и эксплуатация пивоваренного завода	98	90,000,000	240,000,000		Аннулирована
Citibank N.A.	Обеспеченная акциями суда на расширение масштабов деятельности	98	29,700,000	99,700,000	ЕБРР	Действует
International Paper Company	Расширение и модернизация целлюлозно-бумажного комбината	98	20,000,000	22,222,222		Аннулирована
Kinam Gold, Inc.	Разработка месторождения золота и серебра Кубака	99	30,000,000	130,000,000	ЕБРР	Действует
Louis Dreyfus Negoce S.A.	Расширение сельскохозяйственной компании, способствующей повышению производительности, путем обеспечения местных фермерских хозяйств современными технологиями и оборудованием	2000	27,420,000	226,900,000	ЕБРР; ОПИК	Действует
		2000	5,000,000	6,130,000	МФК	Действует

Таблица А.16		Гарантии, предоставленные МИГА в Российской Федерации в 1992-2001 ф.г.г. (продолжение)				
Инвестор	Описание проекта	ф.г.	Максимальная совокупная сумма обязательств (Долл. США)	Сметная сумма ПИИ (Долл. США)	Участие других международных учреждений	Статус гарантии
Louis Dreyfus Negoce S.A.	Расширение компании по продаже сельскохозяйственной продукции	2000	15,000,000	65,400,000	ЕБРР	Действует
Louis Dreyfus Negoce S.A.	Освоение месторождения золота и серебра Джульетта.	2001	5,000,000			Действует
New Asian Resources Corporation	Подземная добыча и обработка	2000	2,250,000	96,000,000	МФК	Действует
Standard Bank London Limited	Увеличение объема банковских операций филиала компании Rabobank, специализирующегося на выдаче подтоварных кредитов и финансировании агропромышленного сектора	2000	14,900,000			Действует
Rabobank International	Расширение Восточно-Оренбургского нефтегазового месторождения	2001	34,200,000	38,000,000		Действует
Victory Oil B.V.		2001	100,000,000	71,201,160		Действует
Всего: 27 контрактов 18 проектов Действующие гарантии: 10 контрактов 8 проектов			548,967,810	280,372,459		

Примечания

Глава 1

1. Задачи, стоявшие перед Россией в переходный период, и достижения этого периода более подробно рассматриваются в Приложениях 1 и 2.

2. В своих замечаниях к проекту документа, датированному 11 февралем, правительство оспаривает присутствовавшую вплоть до конца 1999 года опасность возврата к прежней системе, ссылаясь на абзац, в котором говорится, что «на всем протяжении 90-х годов Россия не сворачивала с пути социально-экономических преобразований». Правительство также считает, что интерпретация политических процессов, предложенная в ОРД, страдает упрощенностью и выражает свое несогласие с негативной оценкой открытых разногласий между Государственной Думой и правительством РФ, которые закономерны для демократической системы.

3. За 1997 год данный показатель составил 32 процента. С учетом изменений в методике подсчетов эти данные нельзя сопоставлять с соответствующими показателями за предыдущие годы.

4. Представители Регионального управления для стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА) отмечают, что Россия могла бы твердо встать на путь устойчивого роста на два года раньше, если бы не существовали последствия восточноазиатского кризиса.

5. Критический анализ схем приватизации Стиглица и Элльмана и предлагаемые ими альтернативные варианты представлены в Приложениях 1 и 7.

Глава 2

1. Россия вступила в Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА) 29 декабря 1992 года, а в Международную финансовую корпорацию (МФК) – 12 апреля 1993 года.

2. Стратегии содействия стране были сформулированы Банком в документах по проектам в июле 1992, в мае 1993 и в апреле 1994 года. Впоследствии стратегии содействия стране (ССС) или Отчеты о проделанной работе в более полном виде были подготовлены в мае 1995, марте 1996 (отчет о проделанной работе), мае 1997, декабре 1998 (отчет о проделанной работе), декабре 1999 и январе 2001 года (отчет о проделанной работе).

3. Источники: интервью сотрудников ДООД с персоналом Банка; публикация Главного бюджетно-контрольного управления США (General Accounting Office 2000 (стр. 48)); информация, предоставленная библиотекой Торонтского университета и исследовательской группой стран Большой восьмерки о встречах лидеров стран Большой семерки 26 апреля и 6-8 июля 1992 года (многостороннее соглашение о предоставлении финансовой помощи в размере 24 млрд. долл. США) и 14-15 апреля и 7-9 июля 1993 года (программа предоставления чрезвычайной финансовой помощи в размере 43,4 млрд. долл. США).

4. Региональное управление для стран Европы и Центральной Азии прокомментировало это таким образом, что российское правительство было бы намного меньше заинтересовано в советах Банка, если бы они не сопровождались предоставлением займов.

5. К середине 1995 года Банком было утверждено 20 займов на общую сумму 4,6 млрд. долл. США, однако было использовано лишь немногим более 700 млн. долл. США.

6. В 1993–1994 ф.г. на экономические и отраслевые исследования (ЭОИ) Банком было потрачено 7,5 млн. долл. США, а в 1996–1997 ф.г. – только 1,6 млн. долл. США (в постоянных ценах, долл. США 2001 г.).

7. Средства ЕФФ направлялись на поддержку мер по дальнейшему сокращению импортных пошлин, содействие вступлению России во Всемирную торговую организацию (ВТО), улучшение ликвидности и платежеспособности банков, укрепление потенциала ЦБР в области надзора и оказание ему помощи в проведении разумной политики регулирования, обеспечение справедливой и прозрачной процедуры денежной приватизации, проведение реформы в сельском хозяйстве, развитие рынка земли и ценных бумаг, ликвидацию и реорганизацию неплатежеспособных предприятий и защиту внешних инвесторов.

8. Банк прекратил действие 2-го проекта по восстановлению и содержанию шоссе дорог в связи с неспособностью заемщика выполнить условия по обеспечению его вступления в силу к установленному сроку. По мнению правительственных чиновников, основная причина заключалась в резком изменении экономической ситуации в стране после беспрецедентной девальвации рубля в 1998 году. То, что выглядело вполне благополучным при прежнем обменном курсе, неожиданно потеряло свою привлекательность. В то же время, согласно источникам Банка, основные причины состояли в том противодействии, которое руководство дорожного ведомства оказывало организации международного тендера – что не было предусмотрено условиями прежнего займа, – а также проведению независимой аудиторской проверки Дорожного фонда.

Глава 3

1. В СССР 1997 года признавалось, что «Банку необходимо повысить степень своей осведомленности и расширить свои возможности с целью эффективного реагирования в ключевых областях проведения реформ, таких как развитие частного сектора и реструктуризация и регулирование естественных монополий», помимо других областей, таких как финансирование образования и здравоохранения. Эти проблемы объясняют, почему в разработке

займов на структурные преобразования имеются слабые места.

2. Руководство Регионального управления для стран Европы и Центральной Азии, не соглашаясь с этим наблюдением, отмечает, что предыдущие усилия по распространению взглядов Банка на проведение реформ, например, с помощью семинаров, рабочих документов и регулярных брифингов, способствовали растущему пониманию ключевых проблем реформ все большим числом лиц в России, включая высокопоставленных членов правительства, сотрудников мозговых центров, руководство Думы, прессу и широкую общественность. Свидетельством этого является позитивное восприятие Банка российской общественностью.

3. Источник: Экспертное рейтинговое агентство (www.expert.ru).

4. Категории и показатели для оценки отдельных проектов, используемые ДООД, соответствуют тем, что даны в Приложении 8 для оценки программ содействия странам.

5. В комментарии Регионального управления для стран Европы и Центральной Азии отмечается, что «общие показатели реализации проектов представляются достаточно хорошими» при их оценке с учетом ряда факторов. Прежде всего, заемщики, не знакомые с принципами и процедурами Банка, реализовывали относительно новый портфель проектов. Во-вторых, если исключить два крупных реабилитационных проекта в нефтегазовом секторе, то процент успешности выполнения новым заемщиком проектов, не связанных со структурными преобразованиями, является на удивление высоким, особенно учитывая то, что они все рассматривались Региональным управлением в качестве проблемных на той или иной стадии их осуществления. В третьих, Управление не согласно с оценкой ДООД ряда проектов, включая Первый проект на восстановление и содержание шоссе дорог, ЗСП-I и ЗСП-II, и проект в рамках Второго реабилитационного займа (см. также Таблицу А.6).

6. В той же самой категории, Группа обеспечения качества (ГОК) сочла качество работы Банка на начальном этапе удовлетворительным по 3 из 4 рассматриваемых проектов и признала качество надзора, осуществляемого Банком, удовлетворительным по 2 из 3 рассматриваемых проектов.

7. Комиссии ГОК оценивают проекты на начальной стадии реализации как «хорошие», «удовлетво-

рительные», «неудовлетворительные» или «плохие», исходя из следующих критериев: концепция проекта, его задачи, подход к реализации; технический, экономический и финансовый анализ; экологический анализ; социальный анализ и анализ заинтересованных сторон; анализ институционального потенциала; готовность к реализации проекта; оценка рисков, связанных с проектом, и стабильность его результатов в будущем. Что касается качества надзора за реализацией проектов, комиссии ГОК учитывают следующие критерии: ориентация на результаты в области развития, надзор за фидуциарными аспектами, адекватность методов и процедур проведения надзора, оценка хода реализации проекта.

8. Под «проблемными проектами» понимаются проекты, признанные неудовлетворительными в ходе осуществления надзора как в отношении достижения целей развития, так и реализации самого проекта.

9. В результате децентрализации число сотрудников местного представительства (без учета сотрудников МФК) увеличилось с 52 человек в 1997 финансовом году до 68 в 2000 году. Число привлеченного местного персонала за эти же годы увеличилось с 26 до 40 человек. Затем последовало общее сокращение штата сотрудников Регионального управления для стран ЕЦА, в результате чего их число сократилось, соответственно, до 61 и 37 (к ноябрю 2001 года). Число иностранных сотрудников российского представительства в период «предоставления кредитов на структурные преобразования» в 1997–1998 финансовых годах составляло только половину от их числа в начале 90-х годов. С тех пор их число увеличилось с 3 до 5, благодаря привлечению специалистов по закупкам и финансовому управлению. К концу 2000 года руководство 7 проектов осуществляли местные специалисты. В тот же период планировалась дальнейшая передача служебных обязанностей местному представительству. Помимо этого, более половины служебных функций по контролю над закупками было переведено в московское представительство, перевод остальной части этих функций запланирован на конец 2002 года.

Глава 4

1. В данном разделе использованы материалы двух совместных работ; авторы одной – С. Эстрин и А. Биван (Лондонская школа бизнеса), второй – А.

Радыгин (ИЭПП, Москва) и Б. Блазчик (ЦСЭИ, Варшава) (см. Приложение 17).

2. В данном разделе использованы данные из доклада Ф. Леви, совместного исследования по вопросам развития частного и финансового секторов, авторами которого являются А. Радыгин (ИЭПП, Москва) и Б. Блазчик (ЦСЭИ, Варшава), а также справки, представленной Федеральным центром проектного финансирования (ФЦПФ).

3. Один из советников, участвующих в подготовке ОРД, отмечал, что в условиях переходной экономики, когда имеется большое число крупных фирм, а частное финансирование недостаточно развито, банковское финансирование особенно важно для проведения структурных преобразований, но не только для этого. В то же время некоторые сотрудники Банка считают, что недостатки банковского сектора и рынка капитала не были сдерживающим фактором в России, так как в любом случае почти все базовые институты рыночной экономики отсутствовали или были малоэффективными.

4. В данном разделе использованы материалы работы, в которой дается оценка содействия развитию частного сектора. Автор работы: Тансер, при участии Дробышевского (ИЭПП, Москва) и Ростовски (ЦСЭИ, Варшава). Кроме того, использованы материалы из справки, составленной Якобсоном (Экономической университет, Москва) по заказу ФЦПФ, и совместной работы, в которой дается анализ эффективности содействия развитию частного и финансового секторов. Авторы: Сагал и Чакрапани (OEDCM).

5. При подготовке данного раздела были использованы подготовительное исследование Томпсона (Институт городского развития, Вашингтон), работа, совместно подготовленная Колосницыной (ИЭПП, Москва), Топиньской и Гуральской (ЦСЭИ, Варшава), а также справка, составленная Гимпельсоном (Экономической университет, Москва) по заказу ФЦПФ.

6. Согласно последним данным, имеющимся в распоряжении сотрудников Банка, были восстановлены и переданы местным органам власти около двух третей от общего числа этих объектов.

7. Вместе с тем, представители ЦСЭИ и ИЭПП, проводившие общую оценку эффективности содействия реструктуризации отрасли, и один из консультантов, участвовавших в проведении ОРД, более критически отнеслись к тому, что шахтерам были созданы более привилегированные условия. По их

мнению, другие категории трудящихся, возможно, могли рассчитывать на то, что аналогичные условия будут созданы и для них, однако на это не было средств. Кроме того, программы создания новых рабочих мест и поощрения самостоятельной занятости, направленные на преодоление безработицы в шахтерских городах, не учитывали должным образом спад в экономике в целом.

8. При подготовке данного раздела были использованы следующие материалы: работа Берни и работа, совместно подготовленная Бобылевым (ИЭПП, Москва) и Цукровски (ЦСЭИ, Варшава), а также справка, подготовленная Горлиным (Норильский никель) по заказу ФЦПФ.

9. Нефтяная и газовая отрасли являются основными источниками доходов в иностранной валюте, налоговых поступлений и значительных субсидий для остальных отраслей экономики. Угольная отрасль и электроэнергетика, продукция которых дотиrowалась в крупных размерах, являются ведущими источниками занятости населения и обеспечивают прежде всего внутренний рынок.

10. В ходе анализа деятельности Банка в энергетическом секторе, проведенного Комиссией по энергетическому сектору, было установлено, что в документах ССС для России постоянно присутствовал тщательный анализ взаимосвязи проблем энергетического сектора с макроэкономическими проблемами, вопросами развития частного сектора, экономического роста, бедности и управления.

11. Проведенный Банком анализ транспортного и сельскохозяйственного секторов и предложенные рекомендации были последовательными и уместными. Вместе с тем степень актуальности предоставлявшихся займов была неоднозначной, а эффективность их использования – скромной (подробнее см. Приложения 3 и 4).

12. Руководство Регионального управления для стран ЕЦА не согласно с оценкой результатов по 1998 финансовый год и отмечает, что удовлетворительные результаты содействия в последние годы достигаются благодаря ранее принятым мерам. Руководители ЕЦА считают, что подход Банка к инвестиционному кредитованию основывался на достаточной гибкости и готовности к адаптации и что займы 1997 года на структурные преобразования были необходимы для того, чтобы оказать влияние на программу структурных реформ.

Глава 5

1. Существовавший на первых порах среди политического руководства России и чиновников среднего звена скептицизм в отношении необходимости программ технического содействия, финансируемых Банком, несколько уменьшился, хотя по-прежнему налицо нежелание привлекать кредиты на указанные цели. Во многом это объясняется тем, что на финансирование этой деятельности всегда можно было получить гранты от Европейского Союза и Агентства США по международному развитию.

2. До середины 1991 года на программы для Советского Союза не было составлено сметы затрат и не было выделено постоянных сотрудников, кроме директора департамента и русского секретаря. В 1992 году Советом директоров была утверждена смета на административные расходы по России; был также создан новый страновой департамент, отвечавший за работу со всеми 15 республиками бывшего СССР. И только после этого начался активный набор международных кадров, но результаты оказались неудовлетворительными. Нашлось очень мало специалистов, имевших необходимый опыт работы в экономике СССР и способных обеспечить разработку операций Банка и руководство их осуществлением. Дефицит специалистов необходимой квалификации отчасти компенсировался за счет привлечения более или менее компетентных консультантов, а тем временем штатные сотрудники Банка, переведенные из других региональных управлений, изучали историю и экономическое развитие России.

3. Более подробные данные о результатах деятельности Банка по отраслям приводятся в Приложении 6.

4. Весной и летом 1995 года экономисты МВФ и Банка видели в этой схеме в основном один плюс – она позволяла обеспечить крайне необходимое нефинансированное финансирование бюджетного дефицита. Однако вскоре они поняли, что реализация данной схемы на практике абсолютно непрозрачна и подвергли ее решительной критике (IMF Staff Report, September 1995 и Lieberman and Veimetra 1996). В служебных документах главный экономист Банка призвал к переоценке стратегии помощи Банка России. Руководство Банка не предавало мнения своих сотрудников широкой огласке. Но так или иначе занятая Банком более твердая позиция не могла приостановить проведение “залоговых аукционов”,

потому что российские реформаторы считали, что в тот момент риск поворота вспять в политике был слишком велик.

5. «Для команды реформаторов, работавших в то время в правительстве, это был период эйфории, и казалось, что все возможно и все получается. Еще немного, и им удастся протолкнуть через Думу налоговый кодекс и пакет социальных реформ, начать осуществление пенсионной реформы, завершить создание системы казначейства и убедить весь мир, что правила, действующие на развивающемся российском рынке, являются твердыми и справедливыми и что российское экономическое чудо уже не за горами... К сожалению, это была иллюзия... В сущности, как и в 1992 году, команда реформаторов пала жертвой собственных успехов при появлении первых признаков социально-экономической стабилизации, [экономического роста и увеличения притока иностранного капитала...]. [При наличии столь радужных перспектив] кому нужны были все эти хлопоты, эти болезненные реформы, эти молодые реформаторы и их непонятные идеи?»

6. Правительство отмечает, что в настоящей оценке отсутствует детальный анализ работы Банка с ЗСП III, в ходе которой были выявлены серьезные проблемы в подготовке такого рода структурных займов, которые следовало бы учесть в работе Банка в других странах – в частности, неэффективность чрезмерной перегрузки условий займа и излишне широкого охвата множества секторов одновременно.

Глава 6

1. Руководство Регионального управления для стран ЕЦА скептически относится к тому, что консультации сами по себе, при всей их полезности, могли иметь большое значение в России.

2. Займы на отраслевые структурные преобразования (ЗСПС) в угольной отрасли и ЗСП-III, особенно после того, как в 1999 году была проведена их реструктуризация, представляют собой удачные примеры подобного подхода. Однако руководство Регионального управления для стран ЕЦА выражает сомнения по поводу того, что займы на структурные преобразования следует предоставлять только после того, как правительство приступит к осуществлению реформ или примет официальное решение об их проведении. Например, если к Банку обращаются с просьбой о предоставлении займа на структурные

преобразования в целях предотвращения стремительно разворачивающегося кризиса, было бы наивно полагать, что такая поддержка должна быть оказана только при наличии прочной политической воли и консенсуса в отношении путей проведения реформ. Кроме того, результаты той или иной новой политики проявляются лишь через некоторое время (как это наблюдалось в России до 2000 года).

Приложение I

1. Правительство ставит под сомнение целесообразность таких сравнений, поскольку «с их помощью обычно проводится линия на искусственное противопоставление реформ в разных странах, отличающихся стартовыми условиями, институциональными характеристиками, масштабами необходимых преобразований (что фактически признается ниже в тексте настоящего Приложения).

2. Эмиссионное финансирование являлось источником покрытия значительных бюджетных дефицитов и увеличения заработной платы, предпринимавшегося руководителями предприятий под давлением трудовых коллективов, получивших широкие права. В условиях снижающихся производительности труда и темпов роста экономики и сохранения фиксированных цен дисбаланс между спросом и предложением усилил товарный дефицит, активизировал накопление товарных запасов, развитие бартерных операций, рост черного рынка и увеличение масштабов вынужденных сбережений населения, что было присуще экономике Советского Союза и до начала перестройки. Избыточный спрос поглощался огромными накоплениями наличных денег – у населения фактически отсутствовали другие финансовые активы, что создавало угрозу инфляции на момент либерализации цен. С ростом импорта западные коммерческие банки прекратили краткосрочное кредитование, началось масштабное бегство капитала, а платежный баланс резко ухудшился, что привело к истощению золотовалютных резервов. Советское и, затем, российское правительство стремилось удержать ситуацию под контролем путем введения драконовских мер по сдерживанию импорта и перехода на мировые цены по экспортным поставкам бывшим союзникам.

3. Правительство подчеркивает, что опыт 1998–1999 годов, когда исполнительная власть в своей работе (которая была положительно оценена Банком) прямо опиралась на парламентскую под-

держку, может служить примером сотрудничества между различными ветвями власти.

4. Гайдар (1999 г.) рассказывает, что, вопреки его мнению, МВФ до 1992 года был среди самых упорных защитников сохранения рублевой зоны.

5. Газовая и электроэнергетическая монополии, которые имели низкую предельную себестоимость и которым не позволяли прекращать поставки неплатившим им долги клиентам, обнаружили, что поступление наличности сократилось до 12-13 процентов от объемов внутренних продаж. Угольные компании, имевшие высокие операционные затраты, получали прямые государственные субсидии, которые на какой-то момент поглощали почти 2 процента ВВП, тем не менее имели огромную задолженность по зарплате своим рабочим.

6. Наиболее важной причиной нежелания властей провести девальвацию рубля накануне кризиса был большой объем форвардных контрактов, заключенных российскими банками. Первые признаки надвигающегося кризиса появились в конце октября 1997 года, когда восточноазиатский кризис выплеснулся на мировые рынки и портфельные инвесторы начали выводить деньги с российских финансовых рынков. В условиях неприемлемого роста государственного долга, воспрепятствовать неблагоприятному развитию ситуации могли только радикальные меры по уменьшению бюджетного дефицита. Однако объявление 13 июля о предоставлении России чрезвычайного финансового пакета МВФ, Банка и правительства Японии для поддержки новой программы налогово-бюджетных и структурных реформ не смогли убедить международные рынки. В конце июля стоимость заимствований на рынке евробондов продолжала расти. Кроме того, неспособность Думы принять необходимое налоговое законодательство усилила недоверие рынка. В условиях неоправдавшихся надежд на корректировку налогового законодательства, истощенных золотовалютных резервов (из которых за 10 месяцев было израсходовано 18,1 млрд. долл. США), возможности заимствования только под неоправданно высокий процент, при сумме непогашенного внутреннего долга, оцениваемого в 40 млрд. долл. США и приближающихся огромных выплатах по обслуживанию внешнего долга, девальвация рубля и дефолт по долгам стали неизбежными. За период между июлем и сентябрем 1998 года в целях поддержания платеж-

ного баланса МВФ фактически предоставил 4,8 млрд. долл. США, Банк – 0,3 млрд. долл. США.

7. В работе Караса, Пинто и Улатова (Kharas, Pinto, and Ulatov, 2001) утверждается, что кризис назревал еще с 1996 года и что к маю 1998 года в России присутствовали классические признаки спекулятивной атаки, спровоцированной ключевыми переменными в условиях наличия рыночных сигналов о чрезвычайно высокой степени риска дефолта и девальвации. Таким образом вероятность того, что июльский 1998 года пакет чрезвычайной помощи мог обеспечить «мягкую посадку» благодаря поддержанию фиксированного обменного курса в установленном коридоре, была низкой. Кроме того, по их мнению, новые зарубежные займы и долговой своп могли даже усилить спекулятивную атаку за счет создания долга с более высоким приоритетом. Комментируя их статью, Дж. Уильямсон нашел эти аргументы убедительными. Л. Саммерс и С. Фишер, с другой стороны, защищали позицию сторонников предоставления пакета чрезвычайной помощи, считая, что такая помощь имела достаточно большие шансы на успех, и учитывая присутствовавший риск, ее имело смысл предоставить. В своих комментариях на подготовленный ранее проект Оценки результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации (ОРД) приглашенный консультант Шегвари также говорит, что надежда на то, что предоставление финансового пакета даст передышку на два-три месяца – до момента, когда истечет срок выполнения большинства форвардных контрактов, не была нереалистичной. Он подчеркнул роль ухудшения финансовой ситуации за рубежом и отказа Думы принять важнейшее налоговое законодательство в ускорении кризиса.

8. В связи с методологическими изменениями после 1997 года текущие оценки уровня бедности не сопоставимы с более ранними.

9. Даже высокие государственные расходы на здравоохранение и бесплатное медицинское обслуживание не привели к достижению высоких показателей в этой сфере в советский период, в противоположность тому, что имело место в сфере образования и социального обеспечения. Причиной явилось в основном отсутствие должного внимания к влиянию на здоровье человека курения, употребления спиртных напитков, плохого питания и т.п.

10. С другой стороны, это помогло избежать раскручивания спирали гиперинфляции, предсказываемой всеми в середине 1998 года.

11. См. EBRD 1999; Hellman, Jones and Kaufman 2000; World Bank 2000. Российские правительственные должностные лица, канцелярия Исполнительного директора Всемирного банка от России и Mau 2000 сочли неубедительными доказательства и свидетельства «захвата государственной собственности».

12. См. Ellerman 1998; Stiglitz 1999; и Stiglitz and Ellerman 2001. Эллерман также подготовил в октябре 2001 года комментарии к более раннему варианту ОРД, в которых он указывает на ошибки ПМП и описывает достоинства аренды с правом выкупа как альтернативной модели приватизации. Эти комментарии включены в серию подготовительных материалов для ОРД.

13. См. Shleifer and Treisman 2000; Mau 2000; Dabrowski, Gomulka and Rostowski, 2000; и Nellis 2001.

14. Тем не менее, доля частных компаний увеличилась с 63 до 74 процентов за период с 1996 по 2000 год.

15. Хотя эти оценки могут быть заниженными, но на зарегистрированные МСП вплоть до настоящего времени приходится менее 20 процентов общего числа занятых по сравнению с более чем 50 процентами в Чешской Республике и Венгрии.

16. Эти оценки должны рассматриваться с большой осторожностью (т.е. величина оттока капитала может быть завышена на величину незарегистрированного импорта).

17. Программа была разработана российскими экспертами в основном из Бюро экономического анализа (финансируемого за счет займов Всемирного банка), Института экономики переходного периода (со значительным финансированием со стороны Агентства США по международному развитию) и Московского центра Фонда Карнеги за международный мир (полностью финансируемого США), при координации со стороны высших должностных лиц Центра стратегических исследований.

Приложение 3

1. Этот раздел взят из подготовительного документа, оценивающего эффективность программ содействия со стороны МБРР в транспортном секторе, подготовленного Леви.

2. В своих комментариях сотрудники Регионального управления для стран ЕЦА защищают высокую значимость этого проекта во время его одобрения в мае 1995 года, признавая при этом его медленную

реализацию, сильно осложненную кризисом 1998 года. При ретроспективном анализе сотрудники Регионального управления для стран ЕЦА соглашались, что подход, предусматривавший концентрацию усилий на создании более благоприятных условий для частных операторов, мог бы быть более эффективным, при этом они, однако, отмечают, что это бы вышло далеко за пределы подхода, принятого в большинстве городов стран ОЭСР.

Приложение 4

1. Аналогичная оценка ГООД дает удовлетворительную оценку вкладу МФК в проект ТС масштабной приватизации земель и реструктуризации хозяйств. Количество государственных и коллективных хозяйств в России сократилось с 25800 в 1990 году до 6800 в 1999 году. В течение этого периода количество новых субъектов в сельском хозяйстве, имеющих статус юридического лица, выросло с 0 до 20500, а количество частных хозяйств увеличилось с 0 до 261100. Некоторые наблюдатели в России выражают мнение, что без содействия МФК этого бы не произошло. Однако, по мнению сотрудников Банка, эта оценка не полностью учитывает негативное влияние на производительность и доходы в сельском хозяйстве других неблагоприятных факторов – особенно долгового бремени хозяйств, проблем налогообложения и монополизации сбыта.

Приложение 6

1. Фактически банки использовали аккредитацию главным образом для получения доступа к иным источникам финансирования в целях поддержания межбанковского кредитования, своих собственных ассоциированных предприятий, валютных спекуляций и покупки государственного долга, что плохо кончилось в период кризиса 1998 года. Банк не сумел оказать необходимого давления на правительство и добиться сокращения количества банков-участников, а также отказаться от аккредитации банков, не отвечающих квалификационным требованиям.

2. Авторы совместного подготовительного исследования IET/CASE, тем не менее, оценили данный проект как весьма нужный, дав высокую оценку созданию Федеральной комиссии по ценным бумагам и новым приоритетным направлениям, определенным после ее реорганизации. Они критиковали Банк за

то, что он не проявил гибкости в ходе реализации и в период реструктуризации, а также за видимое отсутствие заинтересованности в этом проекте, которой не было и у правительства.

Приложение 8

1. Комментарии руководства Регионального управления для стран ЕЦА от 11 февраля 2002 г. на проект ОРД от 30 января 2002 г.

2. Следует обратить внимание на то, что трудности недооценивались многими международными экспертами.

3. ОРД указывает, что российское правительство всегда сопротивлялось заимствованию на цели ТС, тем не менее признает, что этот подход мог бы быть более эффективным.

4. Банк впервые стал включать антикоррупционные действия в свою работу в 1996 году.

Приложение 9

1. Проектную группу возглавил Вальтер Кон, консультант (бывший руководитель подразделения МФК по проведению оценок). Полный текст обзора не будет опубликован в связи с тем, что он содержит конфиденциальную информацию.

2. Вслед за финансовым кризисом 1998 года ЕБРР был вынужден сформировать гораздо больший резерв

по покрытию возможных убытков, чем МФК, в отношении своего портфеля частных инвестиций в России (также большего по объему, чем портфель МФК).

Приложение 11

1. Замечания правительства к проекту ОРД от 11 февраля были переведены на английский язык отделом переводов представительства Банка в России. В квадратных скобках поясняется, каким образом замечания были учтены в последующих редакциях ОРД. Текст настоящего Приложения содержит редакторскую правку, предложенную канцелярией Исполнительного директора Всемирного банка от Российской Федерации. Некоторые замечания были полностью учтены и утратили актуальность, поэтому они не приводятся в данном Приложении.

Приложение 12

1. Отчет о ходе реализации Стратегии содействия стране, 11 января 2001 года.

2. Сайт ПРЛ (<http://russia.privatizationlink.com/>) был открыт в октябре 2000 года.

Приложение 17

1. Материалы на английском и русском языках предоставляются ДООД по запросу.

Библиография

- Aslund, Anders. 2001. "Russia: Think Again." *Foreign Policy* (July/August):20–25.
- . 2000. *Russia and the International Financial Institutions*. Paper presented to the International Financial Institution Advisory Commission, January 18.
- . 1995. *How Russia Became a Market Economy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Barberis, N., M. Boycko, A. Shleifer, and N. Tsukanova. 1996. "How Does Privatization Work? Evidence from the Russian Shops." *Journal of Political Economy* 104(41): 764–90.
- Blasi, Joseph R., Maya Kroumova, and Douglas Kruse. 1997. *Kremlin Capitalism: The Privatization of the Russian Economy*. Ithaca, N.Y.: ILR.
- Broadman, Harry G., and Francesca Recanatini. 2001. "Where Has All the Foreign Investment Gone in Russia?" World Bank, Washington D.C. Photocopy.
- Campos, Nauro F. 1999. "Back to the Future: The Growth Prospects of Transition Economies Reconsidered." Working Paper 229, William Davidson Institute, Ann Arbor, Mich.
- Cohen, Stephen F. 2000. *Failed Crusade: America and the Tragedy of Post-Communist Russia*. New York: W. W. Norton.
- Dabrowski, Marek, S. Gomulka, and J. Rostowski. 2000. "Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective." Photocopy.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2000. "Employment, Skills and Transition." In *Transition Report 2000*. London.
- . 1999. "Governance in Transition." In *Transition Report 1999*. London.
- The Economist*. 2001. "A Survey of Russia: Putin's Choice." (July 21–27): p. 46.
- Ellerman, David. 1998. *Voucher Privatization with Investment Funds: An Institutional Analysis*. World Bank Policy Research Report 1924. Washington, D.C.
- Fischer, Stanley. 2001. "The Russian Economy: Prospects and Restrospect." Speech given at the Higher School of Economics, June 19, Moscow.
- Freeland, Chrystia. 2000. *The Sale of the Century*. New York: Crown.
- Gaddy, Clifford G., and Barry W. Ickes. 1998. "Russia's Virtual Economy." *Foreign Affairs* 77(5):53–67.
- Gaidar, Yegor. 1999. *Days of Defeat and Victory*. Seattle: University of Washington Press (1996, original Russian-language publication, and 1999, English translation with afterword).
- GAO (General Accounting Office). 2000. *Foreign Assistance: International Efforts to Aid Russia's Transition Have Had Mixed Results*. Report GAO-01-8. Washington, D.C.
- Hellman, Joel, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition." Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, April 18–20. Washington, D.C.
- Hosking, Geoffrey. 2001. *Russia and the Russians: A History*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- IFC (International Finance Corporation). 1994. *IFC, Privatization and Russia: A Grassroots Approach to Economic Reform*. Washington, D.C.

- IMF (International Monetary Fund). Various years. *Russian Federation—Staff Reports for the Article IV Consultation and accompanying Recent Economic Developments reports*. Washington, D.C.
- Kharas, Homi, Brian Pinto, and Sergei Ulatov. 2001. “An Analysis of Russia’s 1998 Meltdown: Fundamentals and Market Signals”. In *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1, pp. 1–67.
- Lieberman Ira W., and Rogi Veimetra. 1996. “The Rush for State Shares in the ‘Klondyke’ of Wild West.” *The George Washington Journal of International Law and Economics* 29(3):737–68.
- Logue J., S. Plekhanov, and J. Simmons, eds. 1995. *Transforming Russian Enterprises: From State Control to Employee Ownership*. Westport, Conn.: Greenwood.
- Mau, Vladimir. 2000. *Russian Economic Reforms as Seen by an Insider: Success or Failure?* London: Royal Institute of International Affairs.
- . 1996. *The Political History of Economic Reform in Russia 1985–1994*. London: Centre for Research into Communist Economies.
- Nellis, John. 2001. “Real Sector Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis.” Background paper for an OED review (ongoing) of World Bank Assistance to Transition. Washington, D.C. Photocopy.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2000. *Economic Surveys: Russian Federation, 1999/2000*. Vol. 2000. Paris.
- . 1997. *Economic Surveys: Russian Federation, 1996/1997*, Vol. 1997, Suppl. 5. Paris.
- . 1995. *Economic Surveys: Russian Federation, 1994/1995*. Paris.
- OECD, with IMF, World Bank, and EBRD. 1991. *A Study of the Soviet Economy*. Paris: OECD.
- Pinto, Brian, Vladimir Drebensov, and Alexander Morozov. 2000. “Give Macroeconomic Stability and Growth in Russia a Chance: Harden Budgets by Eliminating Non-payments.” *Economics of Transition* 8(2):297–324.
- Reddaway, Peter, and Dmitri Glinski. 2001. *The Tragedy of Russia’s Reforms: Market Bolshevism Against Democracy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Sachs, J. 1996. “The Transition at Mid-Decade.” *American Economic Review Papers and Proceedings* 86(2):211–23.
- Shleifer, Andrei, and David Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Stiglitz, Joseph. 1999. “Whither Reform? Ten Years of the Transition.” Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, April. Washington, D.C.
- Stiglitz, Joseph, and David Ellerman. 2001. “Not Poles Apart: ‘Whither Reform?’ and ‘Whence Reform?’” Photocopy.
- Wedel, Janine. 2000. “Tainted Transactions.” *The National Interest* 59(Spring):23–34.
- . 1998. *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989–1998*. New York: St. Martin’s.
- World Bank. 2001. “Russian Federation: Country Assistance Strategy Progress Report.” Washington, D.C.
- . 2000a. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.
- . 2000b. “Feminization of Poverty.” Gender and Development Thematic Group, Washington, D.C.
- . 2000c. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, D.C.
- World Bank, with IMF, OECD, and EBRD. 1991. *The Economy of the U.S.S.R: Summary and Recommendations*. Washington, D.C.: World Bank.