



**Российская Федерация:
Помощь Всемирного банка
в энергетическом секторе**

Russia: Bank Assistance for the Energy Sector

**Юрий Бобылев и Ячек Чукровский
Youri Bobylev and Jacek Cukrowski**

Генеральный директор Департамента оценки операций: Роберт Пиччиотто
Директор: Грегори К. Ингрэм
Исполняющий обязанности управляющего: Рене Вендендриес
Руководитель целевой группы: Джанни Цанини

2002
Всемирный банк
Вашингтон, О.К.



ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ ПУТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫСОКОГО КАЧЕСТВА И НЕЗАВИСИМОСТИ ОЦЕНКИ

Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) – это независимое подразделение в структуре Всемирного банка; ДООД подчиняется непосредственно Совету исполнительных директоров Банка. ДООД определяет эффективные и неэффективные методы работы, оценивает планы заемщика относительно управления проектом и его поддержания, а также долгосрочные результаты деятельности Банка в интересах общего развития страны. В задачи Департамента оценки входит извлечение полезного опыта, создание объективной базы для оценки результатов работы Банка и обеспечение его подотчетности при достижении поставленных перед ним целей. Такие направления деятельности ДООД, как выявление и распространение накопленного полезного опыта и разработка рекомендаций на основе результатов оценки, также способствуют совершенствованию работы Банка.

Рабочие документы ДООД представляют собой серию неофициальных публикаций, рассчитанных на распространение промежуточных результатов еще не завершенных проектов в целях содействия обмену мнениями о повышении эффективности развития путем проведения оценки.

Приведенные здесь данные, толкования и выводы принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств стран, которые они представляют.

Для контакта:

Operations Evaluation Department
Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK)
Электронная почта: ecampbellpage@worldbank.org
Электронная почта: eline@worldbank.org
Телефон: 202-458-4497
Факс: 202-522-3125
<http://www.worldbank.org/oed>

Содержание

Предисловие.....	4
Общие замечания.....	5
1. Характеристика ТЭК и проблемы, стоящие перед сектором.....	11
А. Введение.....	11
Б. Нефтяная промышленность.....	15
В. Газовая промышленность.....	20
Г. Угольная отрасль.....	22
Д. Электроэнергетика.....	24
Е. Районные теплосети.....	26
2. Эволюция стратегии Банка в отношении оказания содействия ТЭК.....	28
3. Оценка деятельности Банка и предоставленных им услуг.....	32
Б. Займы, предоставленные Банком.....	35
4. Результаты и эффективность деятельности Банка.....	39
5. Анализ результатов отдельных программ Банка.....	42
6. Рекомендации для последующей работы Банка в России.....	44
А. Уроки реализованных проектов.....	44
Приложение I: Матрица стратегии содействия энергетике.....	48
Приложение II: Производство, потребление и экспорт энергоресурсов.....	51
Таблица II. 1 Производство первичных энергоресурсов в России в период с 1990 по 1999 гг. (в млн. тонн. угольного эквивалента).....	51
Таблица II. 2: Производство, потребление и экспорт энергоносителей (1990-1999 гг.).....	52
Таблица 3: Развитие нефтяной отрасли, 1990-1999 гг.: Основные показатели.....	54
Таблица II. 4: Развитие угольной отрасли, 1990-1999 гг.: Основные показатели.....	55
Приложение III: Цены.....	56
Таблица III. 1: Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ (в долл. за т.*) (средние отпускные цены производителей на конец года).....	56
Таблица III. 2: Взаимоотношения между внутренними и мировыми ценами на нефть и нефтепродукты (по состоянию на конец года)*.....	57
Приложение IV: Неплатежи.....	58
Таблица IV.1: Соотношение между уровнями продаж Газпрома и сбора платежей “живыми” деньгами (на примере 1997 г.).....	58
Таблица IV. 2: Внутреннее скрытое субсидирование Газпромом.....	58
Таблица IV. 3: Разбивка продаж электроэнергии по способам платежа (включая расчеты внутри электроэнергетики).....	59
Таблица IV.4: Внутреннее скрытое субсидирование экономики со стороны электрогенерирующего сектора.....	59
Приложение V: Субсидии в российской энергетике в 1997 г.	60
Приложение VI: Энергопотребление в России в 1990 и в период 1995-1999 гг.	61
Приложение VII: Обязательства Bank/GEF.....	62
Таблица VII. 1: Обязательства Банка/GEF в энергетике.....	62
Таблица VII. 2: Содействие Банка энергетике (график).....	62
Таблица VII. 3: Выделение средств по проектам Банка в сфере энергетике.....	63
Приложение VIII: Замечания по работе, подготовленные г-ном Ю. Горлиным, консультантом, приглашенным Федеральным центром по финансированию проектов (ФЦФП), и ответные комментарии автора данной работы.....	64

Предисловие

Настоящий отчет представляет собой один из вспомогательных документов, подготовленных группой сторонних экспертов в качестве компонента Анализа Технической Помощи России (руковод. проекта Джанни Занини) под эгидой Департамента Оценки Деятельности Мирового банка. Основные выводы в данной работе сделаны на основе обзора и оценки реализации проектов и отчетов об их исполнении, секторальных отчетов, академических исследовательских источников, а также ряда других документов, подготовленных Заемщиком и Банком. Российский соавтор принял участие в нескольких заседаниях группы АТПР во время ее визита в Москву в феврале 2001 г., а также проинтервьюировал действующих и отставных чиновников, российских экспертов, а также персонал московского офиса Банка. Предварительный вариант данного доклада обсуждался в узком составе на небольшом семинаре, состоявшемся в Москве в феврале 2001 г. В работе семинара приняли участие представители федерального правительства, ученые, представители институтов, занимающихся проблемами выработки государственной политики в данной сфере, а также представители подразделений, непосредственно реализующих проекты, поддержанные Банком. Пользуясь случаем, авторы и АТПР выражают им признательность за вклад в данную работу.

Авторы (Ю. Бобылев, Ведущий научный сотрудник Института Экономики Переходного Периода, Москва, Россия, и Я. Цукровский, Старший экономист Центра Социально-экономических Исследований (CASE), Варшава, Польша) также выражают свою признательность рецензентам из АТПР (гг. Х. Гарсиа- Гарсиа и Ф. Манибог, а также представителям ЕСА (гг. Питер Томпсон, Г. Стаггин, Б. Хамсон и В. Р. Портер) за ценные замечания, которые были учтены при подготовке данного (июль 2001 г.) варианта доклада, а также г-ну Р. Читаму (бывшему директору Департамента ЕСА, включая Россию). Тем не менее, мнения, представленные в данном тексте, принадлежат только авторам и не обязательно отражают точку зрения Мирового Банка.

Более ранняя версия, датированная 9 июлем 2001 года, была представлена на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Замечания по данной работе были подготовлены г-ном Ю. Горлиным, консультантом, нанятым Федеральным центром по финансированию проектов (ФЦФП), действовавшим по поручению российского правительства. Эти комментарии были учтены при подготовке настоящего документа.

Общие замечания

Обзор состояния сектора

1. *Производство и потребление.* В первой половине 90-ых гг. в российском ТЭКе наблюдалось неуклонное падение производства. К 1997 г. общий объем первичного производства энергоносителей сократился примерно на 27% по сравнению с 1990 г., а общее их потребление - на 45%.
2. *Цены.* Россия либерализовала цены на нефть, нефтепродукты и уголь, в то время как цены на газ и электричество по-прежнему контролируются государством и не отражают реальной стоимости производственной и транспортной составляющих. Тарифы на электроэнергию, установленные для определенных групп потребителей, в особенности промышленных предприятий, непропорционально высоки по сравнению со стоимостью производства электроэнергии, что является свидетельством перекрестного субсидирования. В стране широко развита практика неплатежей за электроэнергию.
3. *Налоги и субсидии.* ТЭК является главным источником бюджетных поступлений, но, с другой стороны, общий уровень субсидий, в особенности на природный газ и электроэнергию, остается достаточно значительным. Кроме того, структура цен на продукцию ТЭК характеризуется значительным объемом перекрестного субсидирования за газ, тепло и уголь, поставляемые индивидуальным пользователям за счет "коммерческих" цен на энергию, поставляемую промышленности.
4. *Регулирование в отрасли.* Несмотря на реорганизацию и частичную приватизацию, имевшие место в сфере ТЭК, на сегодняшний день электро- и газовый секторы остаются не затронутыми реформами.
5. *Инвестиции.* Искажения, вызванные (а) текущей политикой в сфере ценообразования, (б) неплатежами за продукцию сектора и (в) высоким уровнем налогообложения, частыми изменениями налогового законодательства и большим количеством налогов, заставляют предприятия сектора избегать серьезных по объему инвестиций. Кроме того, налоговый режим и законодательные рамки, применяемые по отношению к иностранным инвестициям, оказывают серьезное дестимулирующее воздействие на стремление инвестировать в ТЭК (что столь необходимо для развития отрасли среди прочих, остаются отсутствие всеобъемлющего рамочного права и регулирования, неуверенность инвесторов в отношении прав собственности и прав на минеральные ресурсы, явная усложненность налоговой системы, экспортный контроль и политика в области ценообразования).
6. *ТЭК и охрана окружающей среды.* Промышленный сектор и ТЭК остаются главными источниками загрязнения природы, однако нехватка средств не позволяет выявить приоритеты в отношении мер, требуемых

для поддержки мониторинга, принуждения к исполнению предписаний в данной сфере, модернизации соответствующего оборудования и установки устройств по контролю за загрязнением окружающей среды.

Цели и деятельность Банка

7. *Цели.* На первом этапе экономических преобразований в РФ долгосрочные цели банка в отношении стратегии помощи России включали оказание содействия в становлении рыночно-ориентированной экономики, основанной на инициативе частного сектора; стимулирование перехода от непосредственного участия государства в экономике к созданию открытых и конкурентных рынков и обеспечению физической, социальной, правовой и институциональной инфраструктуры, которая обычно не предоставляется силами частного сектора. Кроме того, целью Банка стало установление долгосрочных отношений с Россией.

8. Начиная с середины 90-ых гг., стратегия Банка в отношении содействия России видоизменилась и включала такое приоритетное направление, как смягчение воздействия переходного периода на социально уязвимые слои населения через поддержку развития жизнеспособной сети социального обеспечения, а также сохранения сектора социальных услуг и инфраструктуры. В то же время Банк оказывал поддержку усилиям по оптимизации в сфере государственных расходов и развитию более гибкого рынка труда.

9. *Деятельность Банка.* Участие Банка в энергетическом секторе на ранней стадии заключалось в содействии разработке соответствующей государственной политики, которая обеспечивала бы будущее развитие данного сектора: в частности, Банк (а) предоставлял рекомендации в отношении ценообразования, налогообложения, законодательства в нефтяном секторе и институциональных реформ; и, кроме того, (б) Банк финансировал проекты, под которые в ином случае было бы невозможно привлечь иностранные инвестиции или где участие Банка могло бы содействовать мобилизации существенных по объему дополнительных ресурсов.

10. В нефтяной индустрии в приоритеты банка входили: разработка скважин, развитие новых участков, передача технологии и восстановление нефтепроводов. Кроме того, действия Банка были направлены на создание благоприятного климата для частных инвестиций в нефтяное производство, что осуществлялось с помощью нормативно-правовой основы, на реформирование налогообложения в данной сфере (увеличение доходов, устранение искажений, усиление стимулов к инвестированию), а также на укрепление нормативных рамок в сфере транспортировки нефти (достижение прозрачности и эффективности в области ценообразования и прав на доступ “к трубе”). В сфере формирования политики в отношении нефтяной индустрии Банк, в основном, ставил во главу угла вопросы ценообразования и налогообложения (налоговая реформа, основанная на

системе, предусматривающей упрощенное налогообложение прибыли), экспортных квот, прав на доступ “к трубе” и регулирование в данной области, а также вопросы стимулирования иностранных инвестиций в отрасль путем развития правовой основы в отношении соглашений о разделе продукции).

11. Деятельность Банка в газовой индустрии была нацелена на придание большей эффективности использованию и распределению газа с помощью реформирования ценообразования и нормативных процедур. Кроме того, в целях повышения безопасности и надежности местных газораспределительных систем, предусматривалось их восстановление. Особыми задачами Банка стали такие проблемы, как политика в сфере ценообразования и налогообложения, законодательство, демонополизация, правильность определения инвестиционных приоритетов, развитие правовых рамок в отношении СРП, уменьшение объема дебиторской задолженности и повышение уровня разведки и экспорта нефти.

12. Займы Банка, предоставлявшиеся угольной отрасли в 1990-ых гг., предназначались на такие цели, ликвидация чрезмерно убыточных шахт, не имеющих перспектив выживания, удовлетворение потребностей в продукции отрасли при меньших производственных затратах, а также создание работающей социальной системы как части программы реструктуризации. Кроме того, особые цели включали закрытие шахт и сокращение рабочих мест, снижение объема/ ликвидацию субсидий производственного характера (оптимизация механизма предоставления субсидий, включая целевой характер угольных субсидий и их выделения), создание более эффективной и устойчивой отрасли, приватизация, развитие конкуренции, реализацию пилотных проектов в сфере местного развития и обеспечение содействия в решении вопросов занятости в угледобывающих поселках, завершение перевода средств, выделяемых на социальную сферу под контроль местных администраций и обеспечение достаточных объемов финансирования, ослабление негативных эффектов от закрытия шахт, развитие отношений в духе социального партнерства, а также участие частного сектора в производстве и распределении энергии.

13. Деятельность Банка в сфере электроэнергетики ставила во главу угла концепции корпоратизации и коммерциализации генерирующих мощностей, а также вопросы ценообразования и оптимизации финансового менеджмента. Конкретные цели включали: уровень и структуру тарифов (их корректировка для покрытия экономических затрат и устранения перекрестного субсидирования), сбор платежей за поставки электроэнергии “живыми” деньгами, снижение дебиторской задолженности, приватизацию (участие частного сектора в производстве и распределении энергии) конкуренцию, а также реформы в области ценообразования и институциональной сфере.

14. Цели Банка в отношении районных теплосетей заключались в устранении субсидий и перекрестного субсидирования, рационализации, а также восстановления существующей инфраструктуры.

Результаты программ содействия Банка.

15. Результаты деятельности Банка в различных отраслях ТЭК вызывают смешанные чувства. В отношении угольной отрасли проекты Банка в области оптимизации системы менеджмента, “социалки”, уровня и состава субсидий, а также управления отраслью были результативны. Кроме того, к позитивным результатам, скорее всего, можно отнести и подталкивание правительства в отношении его намерения приватизировать жизнеспособные участки данного сектора, а также реализовать программу по закрытию шахт. В нефтяной индустрии к более или менее удачным можно отнести проекты Банка по преодолению тенденции к спаду производства, корректировке цен и стимулированию нефтяного экспорта за пределы СНГ, а также по предотвращению техногенных катастроф. С другой стороны, действия Банка в области реформы государственной нефтяной политики и структурных изменений (регулирование в области транспортировки нефти по системе нефтепроводов, развитие законодательства в сфере СРП, порядок и процедуры продаж российской нефти на международных рынках) следует признать менее успешными. В то же время особенно заметной была неудача проектов Банка в отношении важнейших целей, включая демонополизацию, приватизацию и правовые и структурные изменения в газовой отрасли и электроэнергетике. В отношении районных теплосетей (и инфраструктуры) результативными стали проекты по сохранению и восстановлению соответствующих мощностей, в то время как попытки привнести структурные изменения и способствовать развитию новой правовой среды оказались куда менее успешными.

16. Представляется очевидным, что инвестиционные займы не были использованы в целях поддержки структурных преобразований. Эффекты от них были в достаточной степени локализованы и не затрагивали системных проблем, таких, как изменения в законодательстве и правовой среде. Таким образом, влияние проектов Банка на институциональное развитие было довольно ограниченным - важнейшие вопросы (снижение уровня неплатежей, рост поступлений живыми деньгами, повышение тарифов до уровня, обеспечивающего полное покрытие затрат, снижение перекрестного субсидирования и энергозатрат по-прежнему составляют компоненты плана действий правительства на период в ближайшие 10 лет. Изменения в правовой и структурной сферах под воздействием реализации проектов Банка были незначительными.

Деятельность Банка

17. Сотрудники Банка Системные четко и правильно определили цели своей деятельности, однако без полной поддержки со стороны российских лиц, определяющих политику в соответствующих сферах, и правительства их осуществлению сделало их не вполне реалистичными, - например, в *газовой отрасли и электроэнергетике*. Приходится признать, что без поддержки правительства (и основных экономических агентов, таких, как Газпром или РАО ЕЭС) в указанных областях ничего нельзя было сделать. Более того, займы, предоставленные Банком в энергетическом секторе не были в достаточной степени обусловлены прогрессом в сфере реформ в энергетической политике; в ряде случаев указанные условия с трудом поддавались количественному определению. Кроме того, при сравнении с вопросами сохранения или восстановления производства особенно явным становится тот факт, что в своих действиях Банк не уделял достаточного внимания важным структурным проблемам, таким, как развитие правовой базы, увеличение поступлений живыми деньгами, борьба с коррупцией, низкая фискальная и финансовая дисциплина, т.п., которые и по сегодняшний день сохраняют свою актуальность.

Рекомендации в отношении будущей деятельности Банка.

18. Для успешной реализации большей части долгосрочных целей в деятельности Банка в сфере ТЭК важнейшим условием является приверженность российского правительства реформам. Отсутствие консенсуса вокруг проектов Банка чрезвычайно затрудняет их реализацию. Кроме того, предпочтительным представляется вовлечение Банка в секторальные преобразования на долгосрочной основе - ожидания немедленных результатов, особенно в сфере системной трансформации, не реалистичны. Следует продолжить работу по оказанию содействия со стороны Банка в аналитическо-консультационной сфере. Помимо этого, представляется более эффективным выделение многочисленных займов под конкретные проекты в различных отраслях, поскольку подобный подход позволяет Банку дольше взаимодействовать с данной отраслью, что положительно сказывается на следовании условиям займа. Конкретные отраслевые коррекционные займы имеют более четкие определенные цели по сравнению со "структурными" кредитами, ими легче управлять и их легче осуществлять, поскольку соответствующие результаты в большей степени поддаются измерению.

19. Предоставление средств должно быть основано на достижениях - реальных результатах; в частности, выделение займов должно быть увязано с серьезными структурными сдвигами, а условия выделения кредитов должны основываться на изменениях в законодательстве.

20. Наконец, следует уделять большее внимание адресному характеру займов. Кредиты Банка должны выделяться на проекты, цели которых совпадают с фундаментальными, системными целями самого Банка, такими, как реформы в правовой и структурной сферах, а не на узко направленные проекты (например, реконструкцию конкретных предприятий или косметические изменения существующего делового климата). Следует предусматривать, что финансирование подобных проектов со скорой отдачей (таких, как восстановление, реструктуризация и расширение производственных мощностей) может осуществляться только после реализации структурных реформ.

1. Характеристика ТЭК и проблемы, стоящие перед сектором

А. Введение

1.1. ТЭК представляет собой фундаментальную часть российской экономики. Это источник около 45% от общего объема поступлений экспортной выручки и значительной части доходов госбюджета. В 2000 г. доля ТЭК в общем объеме прибыли по промышленности достигла 48%. В настоящее время РФ - одна из крупнейших мировых производителей и экспортеров первичных энергоресурсов. Россия, вслед за США, производит большое количество электроэнергии - около 10%, а также является крупнейшим в мире производителем природного газа (23,7% от объема мировой добычи в 1999 г.). РФ - третья в мире держава по объемам нефтедобычи (8,8% в 1999 г.). Вслед за Саудовской Аравией Россия - крупнейший экспортер нефти и электроэнергии и занимает первое место в мире по объемам экспорта природного газа¹.

1.2 У российского ТЭК есть значительный потенциал развития. В стране имеются большие и привлекательные с экономической точки зрения запасы нефти и газа. Подтвержденные запасы нефти оцениваются в 6,7 млрд. тонн (48.6 млрд. баррелей), или 5% от общемирового запаса, а объем газовых месторождений (крупнейший в мире) оценивается в 48,1 трлн. куб. м., или 33% от общемирового запаса. Российские запасы угля оцениваются в 16% от общемировых, что ставит страну на второе место в мире после США по данному показателю.

1.3. В бывшем СССР ТЭК в большой мере определял развитие экономики. В то время поставки энергии в основном были ориентированы на развитие тяжелой и оборонной промышленности. Быстрое развитие нефтегазовой отрасли, сопровождавшееся ростом экспорта ее продукции, служило источником финансирования военно-промышленного комплекса и неэффективных отраслей национальной экономики. Переход к рыночной экономике, за которым последовало резкое падение ВВП, привел к серьезному снижению спроса на энергию и падению объема инвестиций в энергетический сектор и снижению объемов производства.

1.4. Производство продукции. В 90-ые гг. производство энергоресурсов значительно снизилось (см. Приложение II). Совокупный объем производства первичных энергоресурсов упал с 1862 млн. т. угольного эквивалента в 1990 г. до 1359 млн.т. в 1997 г., т.е. более чем на 27%; при этом самое серьезное падение производства наблюдалось в период с 1991 по 1994 гг.

¹ В 1999 г. доля России в общемировом объеме экспорта нефти составила 9,4%, а газа - 34,8%.

- Производство нефти упало с рекордных 570 млн.т. в 1987 г. на более чем 47%, а производство угля в период с 1991 по 1998 снизилось примерно на 41%. Производство газа также уменьшилось, но не столь значительно: благодаря относительно большому спросу со стороны ТЭК и значительному росту экспорта газа, его производство в период с 1992 по 1998 гг. снизилось лишь на 8.1%.
- В результате доля природного газа в общем объеме производства первичных энергоносителей выросла с 39.7% в 1990 г. до 49.2% в 1999 г. За тот же период доля нефти в данном показателе упала с 39.6% до 31.4%, а угля - с 14.5% до 12.2%.

1.5 Цены. Энергетический сектор не был охвачен общей программой либерализации цен 1992 г. - контроль за ценами на сырую нефть и продукты ее переработки ослаблялся в несколько этапов. Цены на газ и электроэнергию по-прежнему находятся под контролем государства и не отражают реальных затрат на их производство и транспортировку.

1.6 Цены за энергию, поставляемую определенным категориям потребителей внутри страны, в особенности промышленным предприятиям, непропорционально высоки по сравнению с затратами на ее производство. Так, например, цены на электроэнергию для промышленных предприятий сопоставимы с ценами в большинстве стран ОЭСР (см. Приложение III), в то время как затраты на производство энергопродукции (труд, природные ресурсы и капитал) находятся на значительно более низком уровне.

1.7 Неплатежи. Неплатежи за электричество - обычная практика (см. Приложение IV).² Энергоемкие предприятия (например, выпускающие сталь и цемент), избегают угрозы их закрытия путем оплаты лишь малой части своих расходов на электроэнергию, которая составляет главный компонент их затрат. Поскольку зачастую такие предприятия являются градообразующими, городские, муниципальные и региональные власти готовы идти на многое, чтобы поддержать их работу. Региональные власти фактически осуществляют скрытое федеральное энергетическое субсидирование подобных заводов, позволяя им накапливать недоимку по отношению к общенациональным поставщикам (в основном, Газпрому и РАО ЕЭС,³) представленным местными газовыми и электрокомпаниями. Тем не менее, за последнее время в области сбора налогов наметился определенный прогресс (см. 4.8).

² Эта проблема присуща только странам б. СССР. Она практически отсутствует в переходных экономиках Центральной Европы и в основном решена в странах Балтии.

³ См. Приложение IV

1.8. Налоги и субсидии. ТЭК традиционно считается основным источником поступлений в госбюджет. В 1994 г. доходы от него составили более 30% от общего объема доходов федерального бюджета⁴. С другой стороны, общий уровень экономических субсидий, особенно в части газа⁵ и электроэнергии,⁶ по прежнему остается весьма значительным (см. Приложения IV, V).

1.9. Для цен на электроэнергию, газ, отопление и уголь характерен значительный объем перекрестного субсидирования частных потребителей⁷ за счет коммерческого использования энергии.^{8 9} Следует взимать с российских домохозяйств оплату за энергию, которая, по крайней мере, покрывала бы соответствующие затраты, поскольку при таком повышении цен домохозяйства научились бы более эффективному использованию энергии.¹⁰ Кроме того, региональные правительства фактически в скрытой форме субсидируют за счет федерального бюджета большие убыточные компании (в форме заниженных ставок платежей за энергию): цель подобных действий - якобы предотвращение остановки предприятий и увольнения их работников. Такого рода субсидии ставят потенциально прибыльные компании в не выигрышное положение и блокируют их возможности в области инвестиций и роста.

1.10 Конкуренция. Реорганизация и частичная приватизация ТЭКа не затронула многие монополии, включая и приватизированные (так, Газпром в настоящее время - крупнейшая в мире монополия). Такая ситуация

⁴ Однако чистая доля ТЭК в общем объеме доходов бюджета (после вычитания субсидий угольной отрасли) оценивается примерно в 25%.

⁵ В среднем внутренние цены на природный газ достигают 50% от мировых; при этом домашние хозяйства платят примерно 9% от мировой цены, а промышленные потребители - 64% (данные за 1997 г.).

⁶ В 1997 г. субсидии в данной отрасли составляли до 42% от средней цены на ее продукцию.

⁷ Расходы российских домохозяйств на оплату энергии составляют менее 1% от семейного бюджета (тогда как в Западной Европе этот показатель находится на уровне 5-6%).

⁸ По опыту большинства стран ОЭСР, цены на энергию, основанные на затратах, должны быть выше именно для домохозяйств, чем для промышленных предприятий, поскольку для предоставления соответствующей услуги необходимо обеспечить значительную по размеру потребительскую сеть сравнительно небольшими объемами энергии.

⁹ Поскольку доля домохозяйств в общем объеме энергопотребления сравнительно мала (см. Приложение VI), то, даже при условии, что не все промышленные пользователи энергии платят за нее, сектор домохозяйств в значительной степени субсидируется промышленным сектором в этом отношении.

¹⁰ ФЦФП отмечает, что «... в краткосрочной перспективе было бы неверно утверждать, что существует необходимость в повышении жилищно-коммунальных тарифов до уровня, который бы покрывал соответствующие затраты прежде, чем найти решение целого ряда серьезных социально-экономических проблем (обеспечение значительного повышения заработной платы, пенсий, социальных пособий, разработка соответствующих ценовых механизмов, достижение большей прозрачности в сфере деятельности предприятий отрасли, чтобы иметь возможность оценить их реальные затраты и т.п.

порождает неограниченные возможности для подавления конкуренции в секторе.

1.11. Энергоэффективность. Низкий уровень эффективности энергопользования снижает экономическую продуктивность, негативно влияет на капитализацию компаний, окружающую среду и приводит к потреблению энергоресурсов, которые в противном случае можно было бы экспортировать. Потенциал энергосбережения в масштабах страны оценивается в 40-45% от текущего уровня энергопотребления.¹¹

1.12. Отсутствие эффективности в сфере энергопотребления в основном объясняется исторической эволюцией компаний и вызвано такими факторами, как избыточный персонал, крупные социальные программы, отсутствие конкуренции между поставщиками сырья для предприятия и далекие от образцовых технологические решения. Однако в значительной мере подобная неэффективность развивалась как следствие продолжающегося использования устаревшего и плохо обслуживаемого оборудования, слабого менеджмента и слабого или фрагментарного корпоративного управления.

1.13. Инвестиции и НИОКР. Большинство предприятий ТЭК были лишены возможности осуществлять значительные по объему инвестиции из-за экономических искажений, вызванных сегодняшней ценовой политикой, неплатежами в энергетической сфере, а также высоким уровнем ставок многочисленных налогов, частыми изменениями в налоговом законодательстве. Подобные искажения были интенсифицированы российским финансовым кризисом и нестабильностью рубля.

1.14. Существует серьезный риск того, что уровень сегодняшних инвестиций в инфраструктуру ТЭК недостаточен для того, чтобы удовлетворить возрастающие потребности экономики по мере ее выздоровления. Инвесторы воздерживаются от возможности вложений в модернизацию имеющихся производственных фондов¹² и создания новых.¹³ Кроме того, налоговый режим и правовые рамки, применяемые по отношению к иностранным инвестициям, серьезно дестимулируют столь необходимые ТЭКу инвестиции. Самыми серьезными препятствиями инвестициям следует признать отсутствие всеобъемлющих законодательно-правовых рамок, неясность в сфере прав собственности и

¹¹ Оценка Института энергетических исследований РАН

¹² По некоторым оценкам, в сфере ТЭК до 3/4 старых производственных фондов по-прежнему сохраняют свою жизнеспособность с экономической точки зрения и при наличии ограниченного объема инвестиций на их модернизацию в сочетании с современными формами организации работы могут достичь уровня производительности, достигающего 65% соответствующего показателя в США.

¹³ Существенный объем в разработку новых продуктивных фондов (таких, как привлекательные с экономической точки зрения, доказанные запасы нефти в Западной Сибири, в данном случае не рассматриваются).

прав на минеральные ресурсы, неопределенность в налоговой системе, экспортном контроле и ценообразовании. НИОКР в сфере ТЭК (как и в других секторах) уже не финансируются, как в прежние времена, а энергопользователи (в государственном, частном секторах и иностранцы) не заинтересованы в поддержке комплекса НИОКР. С другой стороны, представляется, что ряд непродуктивно работающих исследовательских лабораторий по-прежнему влачит существование для того, чтобы обеспечивать социальную “крышу” своим исследователям и техническому персоналу.

1.15 Энергия и окружающая среда. Промышленный сектор и ТЭК-главные источники загрязнения окружающей среды в РФ. Согласно официальным данным, предприятия ТЭК повинны примерно в 48% вредных атмосферных выбросов, 36% случаев загрязнения водных источников и свыше 30% производства твердых отходов в масштабе страны. Проблемы охраны окружающей среды в РФ обсуждаются широко, но часто игнорируются. В стране не хватает средств на принятие мер по обеспечению экологического мониторинга, исполнения соответствующего законодательства, модернизации оборудования и установки средств контроля за загрязнением природы.

1.16. Проблемы. В сфере естественных монополий (электроэнергия, природный газ, транспортировка нефти и железные дороги) имеется существенный потенциал к повышению эффективности их работы, и в масштабах страны это станет важным фактором роста экономики в среднесрочной перспективе. Реформы в данной сфере должны предусматривать решение следующих проблем:

- Ценообразование должно в большей степени отражать затраты и спрос;
- Следует снизить объем неплатежей и укрепить дисциплину в платежной сфере;
- Следует выстроить систему непосредственного контроля за деятельностью компаний в сфере ТЭК;
- Отрасли в составе ТЭК необходимо реструктурировать для придания их деятельности большей прозрачности и открытости, с конкурентной точки зрения.

Б. Нефтяная промышленность

1.17. Нефтяная отрасль обеспечивает значительную часть поступлений в государственный бюджет, в частности, валютных. В общем объеме первичных энергоресурсов доля нефти составляет около 31%, а в их экспорте - до 50%. По некоторым оценкам, нефть обеспечивает 18-24% от общего объема бюджетных доходов и 20-25% от общего объема экспортной выручки.

1.18 Производство. С 1987 г., когда наблюдался рекордный уровень нефтедобычи в 570 млн.т., производство нефти упало до 301 млн.т. в 1996 г., т.е. до уровня 52.9% от указанного максимального объема¹⁴. Рост нефтедобычи, отмеченный в 1997 г., был прерван в 1998 г. в связи с общемировым падением нефтяных цен и финансовым кризисом. С 1999 г. наблюдается ежегодный рост добычи нефти. В 2000 г. рост нефтедобычи составил 6% и достиг уровня 323 млн.т.

1.19 Резкое падение нефтедобычи в меньшей степени можно отнести на счет истощения запасов нефти и технологических недостатков - в большей степени он был связан с серией политических, экономических и организационных проблем, связанных с имевшей место трансформацией всей экономической системы страны. Так, в частности, непредсказуемость в сфере экономической политики государства представляла собой препятствие для разработки новых нефтяных месторождений.

1.20. В ситуации, когда отсутствуют стабильное и работающее законодательство и налоговая политика и наличествуют ограничения на экспорт,¹⁵ нефтяные компании без особого энтузиазма относятся к идее крупных долгосрочных инвестиций. Например, законодательство в сфере СРП еще далеко от того, чтобы стать работающим, а российские власти намеренно ограничивают нефтяной экспорт, чтобы обеспечить поставки дешевой нефти для нужд “стратегических” потребителей, таких, как сельское хозяйство и оборонный сектор.

1.21 Резкое падение спроса привело к сокращению производственных мощностей, значительному увеличению числа бездействующих скважин и серьезному снижению уровня инвестиций в отрасль.

- Число пробуренных скважин снизилось с 121 тыс. в 1990 г. до 98 тыс. в 1998 г.;
- За тот же период времени доля бездействующих скважин возросла с 13% до примерно 27%;
- Число новых скважин, ежегодно вводимых в эксплуатацию, снизилось с 12 тыс. в 1990 г. до примерно 2 200 в 1999, т.е. более чем на 80% (см. Приложение II).

1.22 Ситуацию еще более усугубили низкий уровень инвестиций в отрасль и преобладание в ней устаревшего технического оборудования. В течение многих лет рост нефтедобычи основывался на сочетании экстенсивных методов производства и старой технологии бурения. В результате по сравнению с международными стандартами технические характеристики используемого оборудования оказались на значительно

¹⁴ В период с 1991 по 1994 г. ежегодные темпы падения нефтедобычи составляли 10-14%

¹⁵ Ограничения на транспортировку и некоторые ограничения на экспорт нефтепродуктов со стороны государства.

более низком уровне. По некоторым оценкам, в начале 90-ых гг. только 14% оборудования, использовавшегося в российской нефтяной отрасли, соответствовало указанным стандартам. Кроме того, не использовались современные технологии, направленные на увеличение добычи нефти.

1.23 Российские нефтеперегонные заводы также отстают в от мировых, с точки зрения используемых технологий. В первой половине 90-ых гг. производство нефтепродуктов в основном основывалось на прямой перегонке, т.е. на простейшей и самой дешевой технологии. В то же время в очень малой степени использовался крекинг и другие вторичные процессы. В результате основным видом продукции российских нефтеперегонных заводов оставались тяжелые нефтепродукты, в частности, топочный мазут. Качество самих нефтепродуктов было значительно ниже мирового уровня. В целом, российские нефтеперегонные заводы требовали коренной модернизации.

1.24. Индекс Нельсона (The Nelson complexity index), отражающий технический уровень нефтепереработки и долю в ней вторичных процессов, для России составлял 3,8, в то время как для США - 9,5, Канады - 7,1 и стран Европы и Японии- 6,5.¹⁶

1.25. Структура отрасли. В эпоху СССР производство нефти было централизованным и плановым и основывалось на государственной собственности. Государственные органы контролировали всю технологическую цепочку, т.е. добычу, переработку, транспортировку и продажу нефти. Эта структура оставалась неизменной вплоть до начала 90-ых гг. В 1991 г. в стране была создана первая вертикально-интегрированная нефтяная компания- “Лукойл”¹⁷. В то же время были созданы и первые совместные предприятия (в настоящее время их насчитывается около 40).

1.26. Тем не менее, несмотря на значительный рост численности совместных предприятий и объемов их производства¹⁸, зарубежные партнеры занимали весьма сдержанную позицию по отношению к крупным долгосрочным инвестиционным проектам. В целом, иностранные инвесторы рассматривали СП в нефтяной отрасли как плацдарм для дальнейшего расширения своей деятельности в России. К концу 90-ых гг. в стране сложилась новая структура нефтяной отрасли, которая основывалась на 13 вертикально-интегрированных компаниях (из которых только 2 оставались государственными).¹⁹ Они производили

¹⁶ Johnston, D. The complexity index indicates refinery capacity and value. *Oil and Gas Journal*, Mar. 18, 1996, pp. 74-80

¹⁷ Создание других вертикально-интегрированных нефтяных компаний и дальнейшее развитие национальной нефтяной промышленности были определены в указе Президента № 1403, выпущенном в конце 1992 г.

¹⁸ В1992 г. СП произвели около 4,5 млн.т., а в 1999- 21 млн.т. нефти

¹⁹ Их доля в общем объеме нефтедобычи составляет около 8%, а в общем объеме производства нефтепродуктов -9,6%

86,6% общего объема сырой нефти и 87,7% объема продуктов нефтеперегонки. В России также насчитывается 113 маленьких нефтяных компаний, доля которых в общем объеме нефтедобычи составляет 10,2% (включая 6,9% нефтедобычи, осуществляемой СП).²⁰ Оставшиеся 3,2% нефтедобычи приходятся на долю АО «Газпром».

1.27 Транспортировка нефти. В настоящее время государство полностью контролирует систему нефтепроводов, которые обслуживают все нефтяные компании. Система нефтетранспортировки находится под управлением 2 компаний: АО «Транснефть» (трубопроводы для транспортировки сырой нефти) и АО «Транснефтепродукт» (нефтепродукты). Если в будущем и возможна какая-либо приватизация этих компаний, государство оставит за собой контрольные пакеты их акций. При транспортировке продукции с нефтеперегонных заводов в основном используется железнодорожный транспорт (первичное распределение), в то время как доля трубопроводов в общем объеме транспортировки нефти низка и продолжает снижаться.

1.28 Цены. Вплоть до начала 1995 г. внутренние цены на нефть были объектом регулирования со стороны государства. Их рост ограничивало либо непосредственное назначение предельного размера цены (на первых этапах реформы), либо установленная максимальная ставка прибыли. В результате в долларовом выражении внутренние цены на нефть оставались значительно ниже мировых (см. Приложение II). К концу 1994 г. внутренние цены составляли лишь 27% от мировых, и лишь в 1995 г., после либерализации нефтяных цен и отмены квот и лицензирования в области нефтяного экспорта, начался их быстрый рост. В период 1996-97 гг. внутренние нефтяные цены стабилизировались на уровне 63-64 долл. за баррель (что составляло примерно 60% от мировой цены), а внутренние цены на автомобильный бензин в тот же период достигли 75% от мирового уровня. Однако в 1998 г. в результате девальвации рубля внутренние цены на нефть резко снизились в долларовом выражении до 15,5-16 долл. за тонну. В период 1999- 2000 гг. они постепенно стали расти, но пока достигли лишь 33% от мирового уровня. Следовательно, несмотря на либерализацию цен на сырую нефть, динамика их роста еще не соответствуют общемировой тенденции. До определенной степени, низкий уровень внутренних цен на нефть в России - прямое следствие ограниченного экспорта (из-за низкого уровня развития системы транспортировки нефти) и большого объема поставок на внутренний рынок.

²⁰ Следует отметить, что независимые нефтяные компании находятся в более неблагоприятном положении по сравнению с вертикально- интегрированными. В настоящее время в отрасли не отмечается случаев создания новых независимых предприятий.

1.29 Экспорт. Совокупный чистый экспорт сырой нефти и нефтепродуктов снизился с 246,3 млн.т. в 1990 г. до 184,5 млн.т. в 1999 (т.е. на 25,1%). В то же время в результате резкого падения внутреннего потребления нефти с 269,9 млн.т. в 1990 г. до 120,5 млн.т. в 1999, доля экспортных поставок в общем объеме производства нефти возросла с 47,7% до 60,5% (см. Приложение II).²¹ В связи резким уменьшением спроса на нефть со стороны стран Восточной Европы и СНГ, российские экспортные поставки были переориентированы на западноевропейский рынок, однако ограниченная пропускная способность системы нефтетранспортировки ограничивала рост производства и экспорта нефти в целом. В 1994 г. были отменены экспортные квоты на нефть и введено правило равного доступа к нефтепроводам. В 1994-1995 гг. экспортные пошлины на нефть не действовали, однако в 1999 г. они были восстановлены, и экспорт нефти стал ограничиваться косвенным путем, через механизм определения объема внутренних поставок нефти. Таким образом, поскольку экспорт нефти представляется более привлекательным, чем поставки ее на внутренний рынок, нефтяной экспорт по-прежнему ограничивается государством.

1.30 Законодательство. Важнейшим шагом в институциональной реформе в нефтяном секторе стало принятие Закона о недрах (1992 г.), которым устанавливались общие правовые рамки для нефтяного сектора в условиях становления рыночной среды. В конце 1995 г. был принят закон “О соглашениях о разделе продукции,” которым создавалась правовая основа для СРП.²² Однако изменения и дополнения в соответствующее федеральное законодательство были внесены лишь в 1999 г., и, таким образом, формирование законодательства в сфере СРП еще не завершено. Отсутствие его было одним из главных препятствий, тормозящих рост производства и прямые иностранные инвестиции в нефтяную отрасль. В течение 90-ых гг. вступили в силу лишь три СРП (Сахалин-1, Сахалин-2 и Харьягинское),²³ причем все они были подписаны до принятия закона о СРП.

1.31 Налогообложение. Российская система налогообложения нефтяной отрасли страдает несколькими серьезными недостатками, главными из которых являются: чрезмерная зависимость от налогообложения доходов, а не прибыли; частые изменения в налоговом законодательстве;

²¹ Следует, однако, отметить, что наблюдалось падение экспорта в абсолютном выражении.

²² В рамках таких соглашений инвесторам обеспечивается стабильным законодательный и фискальный режим в течение всего срока действия инвестиционного проекта. Учитывая нестабильность фискального и инвестиционного законодательства в РФ, СРП считались основным механизмом привлечения крупных иностранных инвестиций в нефтяной сектор.

²³ Их доля в общем объеме нефтедобычи остается достаточно небольшой.

чрезмерное количество различного вида налогов.²⁴ В течение 90-ых г. средняя величина налогового бремени, исчисляемого в процентах от валовых доходов, превышала 50%, однако в период 1999-2000 гг. в результате резкого падения курса рубля и роста мировых цен на нефть наблюдалось существенное снижение средней величины налогового бремени.

1.32 Основные проблемы отрасли. Несмотря на прогресс, наблюдаемый в последнее время в области законодательства по СРП, необходимо развивать налоговый режим и правовые рамки в отношении инвестиционного процесса, поскольку в настоящее время они дестимулируют инвестиции в нефтяной сектор.

В. Газовая промышленность

1.33 Производство и дистрибуция. Производство газа в РФ упало с рекордной отметки в 643,4 млрд. куб. м. (мкм) в 1991 до 571,1 мкм в 1997 г. Основной причиной спада производства стал недостаточно высокий уровень внутреннего и внешнего спроса²⁵ на продукцию существующих производственных мощностей. Более 80% сегодняшнего производства газа обеспечиваются за счет эксплуатации трех уникальных²⁶ месторождений: Уренгой, Ямбург и Оренбургское.

1.34 В газовом секторе доминирует Газпром (приватизированная компания, 38% акций которой принадлежат государству²⁷). Газпром производит 94% газа в стране. Оборот компании составил в 1998 г. 17,5 млрд. долл. США, а в 1999 г. - 12.4 млрд. долл. США. Газпром -владелец системы транспортировки газа под высоким давлением (140 тыс. км труб) и соответствующей инфраструктуры. Дистрибуция газа осуществляется многочисленными региональными территориальными и муниципальными газовыми компаниями (подавляющее большинство которых приватизированы), однако крупные промышленные потребители могут получать газ непосредственно от Газпрома.

1.35 Планируемые поступления от Газпрома в госбюджет огромны: так, в 1997 г. доля Газпрома составила примерно 25% поступлений в федеральный бюджет.^{28,29}

²⁴ Среднее количество различных налогов и сборов в нефтяной отрасли достигает примерно 30, хотя некоторые региональные власти дополнительно вводят и большее их количество.

²⁵ Если быть более точным, проблемы с оплатой поставок газа на внутреннем рынке и в странах СНГ

²⁶ Термин "уникальное" означает сверхгигантское месторождение, запасы которого превышают 1000 мкм

²⁷ По состоянию на 1998 г.

²⁸ Обзор состояния энергетической отрасли в мире. Особенности 1999 г. International Energy Agency, 1999

²⁹ Одновременно Газпром - крупнейший должник перед бюджетом

1.36 Экспорт. Россия- крупнейший мировой экспортер газа. В настоящее время объем экспорта российского газа составляет от 33 до 35% от мировой ежегодной его добычи. В начале 90-ых гг. более 50% газовых поставок приходились на страны Ближнего Зарубежья, однако серьезные проблемы, возникшие у стран СНГ в связи с оплатой поставок газа, заставили Россию в значительной степени ограничить свой экспорт в указанные страны. Таким образом, большая часть российского газового экспорта в настоящее время приходится на страны Западной и Восточной Европы (в 1999- 64%). С большой долей уверенности можно утверждать, что экспортные поставки российского газа в Европу будут расти в течение следующего десятилетия и в более отдаленном будущем. Наиболее явной демонстрацией намерений РФ служат новая нитка газопровода “Ямал” в Европу и недавние переговоры по экспорту газа с Европейским Союзом.

1.37 Цены и неплатежи. Как это наблюдалось в случае с нефтяными ценами, цены на природный газ для конечных потребителей внутри страны гораздо ниже цен, установленных Газпромом для Европы. Внутри страны цены зависят от категории потребителя: цены для промышленных компаний и предприятий электроэнергетики значительно выше, чем для домохозяйств. В 1992-1997 гг. ценообразование почти исключительно было внутренним делом Газпрома; однако, начиная с 1997 г. цены на газ устанавливаются федеральным агентством - Федеральной энергетической комиссией.³⁰

1.38 Неплатежи- одна из серьезнейших проблем для российской газовой промышленности. По оценкам Газпрома, лишь 15% российских компаний-потребителей газа оплачивают поставки газа живыми деньгами и вовремя. Кроме того, иностранные компании (особенно украинские, белорусские и молдавские) также аккумулировали значительный объем задолженности перед Газпромом. В июле 1999 г. долг правительства Украины и украинских компаний перед Газпромом достиг 1,8 млрд. долл. США (см. Приложение IV).

1.39 Регулирование в отрасли. Регулирование непосредственно газового сектора- прерогатива ФЭК, которая занимается, в частности, вопросами установления оптовых и розничных цен на газ для населения и промышленных потребителей. С 1997 г. были установлены некоторые процедуры для развития конкуренции в отрасли: Президент упразднил монополию Газпрома на разработку новых месторождений и гарантировал независимым компаниям доступ, по крайней мере, к 15% газопроводов Газпрома. Однако реальный эффект от этих мер был весьма ограниченным.

1.40 Основные проблемы. Сам факт того, что в газовой отрасли наблюдается доминирование огромной монополии общенационального масштаба является серьезным тормозом для развития конкуренции,

³⁰ ФЭК- регулирующий орган в сфере энергии- был создан как одно из условий SAL.

которая в противном случае была бы возможна. Газовый сектор также является основным источником продолжающегося фактического субсидирования других отраслей национальной экономики посредством неплатежей. В свете взаимосвязи между платежной дисциплиной, реструктуризацией предприятий и ростом, существующие ограничения в газовой отрасли представляют собой весьма серьезное препятствие устойчивому росту и борьбе с бедностью. Более того, в России наличествует огромный потенциал газосбережения (до 25% от сегодняшнего объема внутреннего спроса), что достигается такими мерами, как устранение утечек и неконтрольной траты газа и повышение эффективности, которые, в принципе, вполне реальны при использовании даже имеющихся в наличии технологий.

Г. Угольная отрасль

1.41. Производство продукции и рабочая сила. С 1988 г. в стране наблюдается снижение объемов производства угля. В период с 1990 по 1998 гг. производство угля упало примерно на 41%³¹ из-за значительного сокращения внутреннего спроса (объемы угольного экспорта незначительны), закрытия убыточных шахт и нехватки инвестиций в отрасль³². В конце 90-ых гг. добыча угля стала расти (см. Приложение II).

1.42. В начале 1995 г. национальная угольная промышленность состояла из 199 работающих шахт³³ и 65 работающих разрезов, находящихся в управлении государственной монополии «Росуголь»³⁴. В 1994 г. в отрасли были заняты 819078 человек (в 1992 г. - 914331³⁵).

1.43 Цены. В принципе, цены на уголь были отпущены и должны были формироваться по законам рынка, однако ситуация на рынке угля до сих пор остается существенно искаженной в связи с сохраняющимся регулированием цен на газ для внутренних пользователей, которые прямо или косвенно контролируются, чтобы не допустить их выхода на уровень полного покрытия соответствующих затрат. Это, в свою очередь, приводит к тому, что цена на уголь также не покрывают себестоимости продукции,

³¹ От общего объема производства угля (См. П. 4 Приложение II), в то время как в в млн. т. угольного эквивалента данный показатель составил 43%. (см. Табл. II. 1 Прил. II).

³² В настоящее время Россия занимает 6-ое место в мире по добыче угля.

³³ В последующие годы многие убыточные шахты были закрыты в результате реализации Программы по закрытию шахт (целью которой было закрытие, по крайней мере, 90 убыточных шахт), профинансированной Мировым Банком.

³⁴ «Росуголь» совмещал функцию управления государственными пакетами акций многих угольных компаний с функцией выделения государственных бюджетных средств, предназначенных для поддержки сектора, и с коммерческой деятельностью.

³⁵ В угольной отрасли Украины (244 шахты, на которых в 1994 г. добывалось 76 млн.т. угля) заняты 925 тыс. чел., в то время как в США (2354 шахты, на которых в 1994 г. было добыто 937,4 млн.т. угля) заняты 97 тыс. 500 человек.

что ведет к потере рынков в пользу природного газа, цены на который искусственно сдерживаются.

1.44 Субсидии. После либерализации цен в начале 90-ых гг. угольная отрасль попала в зависимость от открытого субсидирования из средств федерального бюджета. К началу 1993 г. доля субсидий в общем объеме финансовых ресурсов отрасли достигала 70%. Общий объем субсидий угольной отрасли составлял более 1% ВВП и около 5% расходов государственного бюджета. Более 80% указанных субсидий были израсходованы на поддержку убыточных шахт, а около 17% - выделены на поддержку социальной инфраструктуры городов и поселков в угольных регионах.

1.45 В результате первого этапа реформ размер субсидий был урезан с 1,04% ВВП в 1993 г. до 0,45% ВВП в 1995 г. Доля федерального финансирования в общем объеме финансовых ресурсов отрасли снизилась с 77% в 1993 г. до 31% в 1995 г., и добыча угля была остановлена на 37 «безнадежно убыточных» шахтах.

Число занятых в производстве угля упало с 626 тыс. в 1993 г. до примерно 526 тыс. в 1995 г. Около 73% социальных расходов были сняты с баланса угледобывающих предприятий и переданы местным администрациям.

1.46 Если в 1996 г. прямые субсидии отрасли доходили до 2 млрд. долл., то впоследствии их объем значительно снизился. К 1998 г. объем субсидий составлял около 0,2 % ВВП, или 13% общего оборота угольной отрасли, и не превышал 500 млн. долл.³⁶

1.47 Инвестиции. Состояние угольных шахт ухудшается и их оборудование нуждается в замене. Значительная часть используемого ныне технологического оборудования не соответствует мировым стандартам. Аварии на российских шахтах происходят значительно чаще, чем где бы то ни было в мире. Тем не менее, в настоящее время в отрасль не поступает сколько-нибудь серьезный объем инвестиций.

1.48 Реструктуризация. Реструктуризация угольной отрасли основывалась на следующих ключевых принципах: закрытие всех убыточных шахт, приватизация прибыльных шахт, отмена всех субсидий. Значительные средства были направлены на реконструкцию потенциально прибыльных предприятий и финансовую помощь безработным шахтерам.

1.49 На основании Президентского указа № 1702 (от 1992 г.) шахты были преобразованы в АО (с участием государства как основного акционера) и была создана госкомпания «Росуголь». Действие Указа было направлено на передачу социальных статей расходов шахт в бюджеты местных администраций. В то же время Указом предусматривалось снижение объема субсидий и закрытие убыточных шахт.

Реструктуризация отрасли финансировалась несколькими международными организациями, в частности, Мировым Банком,

³⁶ *International Coal Report*, # 466. January 25, 1999.

Экспортно-импортным банком Японии и Японским банком международного сотрудничества³⁷.

1.50 Важнейшие проблемы отрасли. Российская угольная промышленность нуждается в дальнейшей реструктуризации и снижении производственных затрат для того, чтобы повысить прибыльность и эффективность работающих предприятий. В то же время необходимо обеспечить адекватный подход к решению социальных проблем, возникающих у домохозяйств и в обществе в связи с закрытием шахт.

Д. Электроэнергетика.

1.51 Производство, мощности и структура. Как и другие отрасли, в 90-ых гг. электроэнергетика значительно снизила объемы производства: в 1997 г. в стране производилось на 27% меньше электроэнергии, чем в 1990 г. Российская электроэнергетика включает около 600 тепловых электростанций (около 69 % от всех мощностей отрасли), более 100 гидроэлектростанций (22%) и 9 АЭС (10%). Общая мощность всех электростанций составляет 205 гигаВатт (в 1999 г.- 13 Гватт), хотя считается, что реальное производство составляет 188 Гватт. В 1998 г. 45% электроэнергии производилось с использованием природного газа, 17%- угля, 13%- ядерного топлива, 19% - гидроресурсов, и 6% приходилось на прочие виды топлива.

1.52 Экспорт электроэнергии незначителен: в 1994 г. он составлял около 2%. Основными компаниями в отрасли являются РАО ЕЭС (54% акций которой принадлежат государству) и около 70 региональных энергетических компаний. Ядерные электростанции находятся в исключительном ведении Росэнергоатома.

1.53 Передача электроэнергии. Существующая сеть линий высоковольтных передач составляет 146,700 км. ЛЭП, где поддерживается напряжение 110 Кватт. Если ЛЭП в стране в избытке, то генерирующие мощности сталкиваются со множеством проблем.

1.54 Тарифы. Подобно ценам на продукцию других отраслей ТЭК, тарифы на электроэнергию остаются на уровне значительно более низком, чем мировые цены. В 1997 г. субсидии, предоставленные отрасли, достигали уровня около 42% от средних цен на электроэнергию. Общий объем скрытого субсидирования генерирующих мощностей оценивается прим. в 2% ВВП (2,6%- в 1994 г. и 1,6% в 1997 г.- см. Приложение IV). Тарифы на электроэнергию для домохозяйств составляют около 2/3 от цен на нее для промышленных предприятий. Как и другие отрасли ТЭК,

³⁷ Доля Японского банка международного сотрудничества во втором займе на реструктуризацию угольного сектора составила 800 млн. долл..

электроэнергетика сталкивается с серьезными проблемами, связанными с оплатой за электроэнергию живыми деньгами³⁸.

1.55 Розничные энерготарифы регулируются Региональными энергетическими комиссиями, которые контролируют администрации регионов. В принципе, предполагается, что РЭК следуют указаниям Федеральной энергетической комиссии, однако на практике их интересы зачастую не совпадают.

1. 56. Реструктуризация. При реструктуризации отрасли необходимо обратить особое внимание на два существенных момента: (а) четкий механизм тарифного регулирования, позволяющий обеспечить адекватную окупаемость вложенных средств; (б) слияние генерирующих и распределительных мощностей для того, чтобы организовать небольшую группу крупных энергокомпаний. В настоящее время основные дебаты ведутся вокруг последней проблемы. В частности, Правительство еще (по состоянию на ноябрь 2000 г.) не приняло окончательного решения о том, будет ли происходить слияние дистрибуторских компаний, или же они останутся, как есть.

1.57. 15 декабря 2000 г. Правительство обнародовало ключевые принципы своей программы по реформе электроэнергетики: либерализация цен на рынке электроэнергетики; прекращение практики тарифного перекрестного субсидирования; создание 10-15 крупных компаний и 30 региональных компаний меньшего размера на основе совместного пользования генерирующими мощностями. Правительство отдает себе отчет в том, что эти меры вызовут рост цен на электроэнергию; оно утвердило рабочие документы по отрасли, в которых заложен рост цен на электроэнергию в 2,7 раз в течение последующих 3 лет, однако программа не содержит конкретных указаний на механизмы тарифного регулирования.

1.58 Основные проблемы отрасли. В электроэнергетике (так же, как и в газовом секторе) наблюдается доминирование крупной монополии общенационального масштаба, что блокирует развитие конкуренции. Кроме того, подобно газовой индустрии, электроэнергетика остается одним из основных источников продолжающейся субсидизации других отраслей экономики из-за неоплаты последними поставок электроэнергии и препятствием усилиям по внедрению платежной дисциплины в экономике. Следует отметить и наличествующий в стране потенциал в сфере энергосбережения. С учетом будущей реструктуризации экономики и роста цен, которые будут отражать действительную себестоимость продукции, естественно, следует ожидать некоторого сокращения спроса на электроэнергию. Дополнительные возможности повышения эффективности в сфере энергопотребления заключаются во внедрении стандартов оборудования, финансировании разработок в области

³⁸ См. Приложение IV

энергосберегающих технологий и инвестициях в энергоэффективное оборудование на заводах.

Е. Районные теплосети.

1.59 Производство тепловой энергии. В большинстве городских населенных пунктов РФ существует районные теплосети (81% производимого тепла направляется в города России). Районные теплосети направляют около 55% производимой ими тепловой энергии промышленным потребителям.

1.60 Важным преимуществом районных теплосетей является то, что они способны использовать низкокалорийные источники энергии, такие, как остаточное тепло электростанций или промышленных предприятий, биогорючее (дерево, солома, уголь, бурый уголь). Однако в своем сегодняшнем виде российские районные теплосети в основном используют высококалорийные виды горючего: газ и нефть, которые главным образом превращаются в тепловую энергию вместо того, чтобы использоваться более эффективным образом в отопительно- энергетических установках. При производстве тепла доля природного газа составляет около 47%, а угля 38%.

1.61 Передача и дистрибуция тепла. Тепло, производимое на электростанциях, поставляется потребителям по системе трубопроводов, общая длина которых в масштабе страны достигает 260 тыс. км. Местные энергокомпании поставляют тепло крупным промышленным потребителям и районным теплосетям, которые находятся в муниципальном ведении. В основном, конечным продуктом является горячая вода, хотя на некоторые предприятия подается и пар (около 11% от общего объема теплосетей). Качество установки труб низкое, и теплопотери в сетях достигают 17%.

1.62. Тарифы и субсидии. Тарифы, установленные местными энергокомпаниями для промышленных потребителей и муниципалитетов, в основе своей имеют затраты на производство и передачу тепла. В то же время в тарифы в очень малой степени заложены амортизационные расходы. Тарифы для промышленных пользователей выше, чем для муниципалитетов, но при этом общий их уровень все равно находится ниже, чем соответствующий уровень, необходимый для финансирования технического содержания отрасли.

1.63 Муниципалитеты, в ведении которых находятся системы дистрибуции, также субсидируют поставки тепла домохозяйствам и государственным и коммерческим пользователям, поскольку плата за тепло не покрывает полной суммы, причитающейся местным энергокомпаниям, и затрат на приобретение горючего для его производства. В данном случае субсидии ложатся на муниципальные бюджеты, некоторые из которых, в свою очередь, субсидируются Минфином.

1.64 Важнейшие проблемы. Потребление тепла большей частью никак не учитывается, и уровень оплаты за него занижен, а неплатежи в данной сфере еще более усугубляют ситуацию. Кроме того, отсутствие гибкости в работе системы в сочетании с нехваткой финансирования для ее модернизации приводит к продолжению применения неэффективной политики в данной сфере.

2. Эволюция стратегии Банка в отношении оказания содействия ТЭК

2.1. Учитывая большие запасы природных ресурсов в России и их потенциальную роль в достижении устойчивого роста и сокращения бедности, Банк уделял особое внимание реформе государственной политики в сфере ТЭК и ценообразованию в области природных ресурсов, включая установление жестких бюджетных ограничений и регулирование деятельности естественных монополий.

2.2. На первом этапе экономической трансформации долгосрочными приоритетами в деятельности Банка стали: (а) поддержка становления рыночно-ориентированной экономики, основанной на частном секторе; (б) стимулирование перенесения центра тяжести участия госсектора в экономике на создание открытых, конкурентных рынков и обеспечение физических, социальных, правовых и институциональных элементов инфраструктуры, которые, как правило, не могут быть обеспечены силами частного сектора; (в) установление долгосрочных отношений между Банком и РФ.

2.3 В середине 90-ых гг. стратегия Банка в отношении оказания помощи России была видоизменена в том смысле, что включила в себя смягчение негативных последствий переходного периода на социально уязвимые группы населения. В этом смысле деятельность Банка стала ориентироваться на поддержку развития жизнеспособной системы социальной защиты и сохранения сектора социальных услуг и соответствующей инфраструктуры. Одновременно Банк предпринимал усилия по оказанию содействия в сфере оптимизации госрасходов и развития более гибких рынков труда.

2.4. Краткосрочные приоритеты в деятельности Банка включали работу по предотвращению дальнейшего упадка базиса инфраструктуры, расширению правовой и законодательной базы для деятельности частного сектора и реформированию политики, которая создавала возможности для коррупции. В период после финансового кризиса в деятельности Банка в РФ отмечается доминирование именно краткосрочной стратегии.

2.5. На первом этапе экономической трансформации одним из главных инструментов реализации стратегии Банка служили реабилитационные займы. Смещение центра внимания и смешанные подходы стали наблюдаться с 1996 г. Эта методика выкристаллизовалась в последующие годы в форме проектов SAL I и II, целью которых стала поддержка всеобъемлющей программы ускорения структурных реформ.

2.6 На первом этапе деятельность Банка в сфере ТЭК была направлена на: (а) выработку соответствующей политики развития сектора в будущем путем предоставления консультаций по ценообразованию, налогообложению, законодательству в нефтегазовой сфере и институциональным реформам; (б) финансирование приоритетных

проектов, под которые в ином случае невозможно было бы привлечь инвестиции или участие Банка в которых могло бы помочь мобилизовать дополнительные существенные ресурсы.

2.7 Банк активно поддерживал ключевые экономические реформы - однако устойчивость стабилизационных процессов зависит от проведения реформ в ключевых секторах, в особенности в ТЭК. В этом контексте роль ТЭК чрезвычайно высока, поскольку отрасль обеспечивает дополнительные налоговые доходы. Именно поэтому в сфере ТЭК необходимо снижать уровень субсидирования, привлекать иностранные инвестиции, а также обеспечивать достаточно быстрые “ответные” поставки продукции его отраслей.

2.8. По мере стабилизации макроэкономических условий и создания рамочной политики деятельность Банка сместилась в сторону сферы инвестиций в тех областях, где участие госсектора полностью оправданно. Так, в частности, деятельность Банка в сфере ТЭК варьировалась от конкретных инвестиционных проектов (в производство нефти, природного газа и электроэнергии), до займов по секторам с целью их адаптации к рыночной экономике и инвестиционной деятельности смешанного характера (угольная отрасль).

2.9 Прочие цели включали:

- Реформу монополий, включая их реструктуризацию, для отделения естественно--монополистической деятельности от потенциально конкурентной;
- Оптимизацию доступа к транспортным сетям для независимых нефте- и газопроизводителей;
- Демонополизацию производства электроэнергии;
- Значительное сокращение числа энергопотребителей, которым нельзя отключить поставки электроэнергии;
- Снижение уровня неплатежей и рост платежей за энергию живыми деньгами;
- Рост тарифов на энергию в сторону полного покрытия затрат и снижение объема перекрестного субсидирования между различными категориями потребителей;
- Стимулирование повышения эффективности в деятельности сектора;
- Оптимизацию системы налогообложения в сфере ТЭК;
- Рационализацию структуры тарифов;
- Дальнейшее развитие законодательства в сфере СРП;
- Переход к устойчиво развивающейся отрасли, находящейся во владении частного капитала.

2.10 В период с начала 90-ых гг. цели деятельности и стратегия Банка, в широком смысле, не претерпели заметных изменений, однако сам центр внимания его программы содействия России и используемые при ее реализации инструменты значительно изменились.

- 2.11 В первые годы реформ в сфере ТЭК, программа займов Банка ставила во главу угла реабилитацию и институциональное развитие. Из-за нестабильности в экономической, политической и административной сферах в период с начала по середину 90-ых гг., деятельность Банка в отношении реформы в области государственной политики в основном осуществлялась через аналитическую работу и диалог. До 1996 г. в программе Банка отсутствовали проекты, предусматривающие быстрое выделение средств, за исключением займов Rehabilitation I и Rehabilitation II.
- 2.12 Нефтяной сектор. В инвестиционные приоритеты Банка нефтяной отрасли включали модернизацию скважин, разработку новых месторождений, передачу технологий, нефтепроводы и реабилитационные мероприятия на нефтеперерабатывающих заводах. Кроме того, деятельность Банка была направлена на: (а) создание благоприятной среды для частных инвестиций в нефтедобычу через содействие развитию правовых и законодательных рамок; (б) содействие реформе налогообложения отрасли в целях повышения доходов, устранения искажений и усиления инвестиционных стимулов; (в) интенсификация процедур рамочного регулирования в сфере нефтетранспортировки для достижения большей прозрачности и эффективности в вопросах ценообразования и прав на доступ к “трубе”.
- 2.13 В общем контексте государственной политики в данной отрасли деятельность Банка концентрировалась в основном на вопросах ценообразования, отраслевой налоговой реформе, основанной на упрощенной системе налогообложения прибыли, прав на доступ к “трубе” и регулирования в сфере транспортировки нефти, а также стимулировании иностранных инвестиций в отрасль путем развития правовой основы в части СРП (Rehabilitation Loan, Second Rehabilitation Loan, Oil Rehab. I, Oil Rehab. II).
- 2.14 Газовая отрасль. Деятельность Банка в данном секторе была нацелена на развитие большей эффективности в сфере поставок природного газа и его использования путем реформы ценообразования и регулирующих механизмов, а также на реабилитацию местных газораспределительных систем в целях повышения их безопасности и надежности. Отдельными целями в деятельности Банка также стали такие вопросы, как ценообразование и налоговая политика, законодательство, правильный выбор инвестиционных приоритетов, снижение объема дебиторской задолженности, уровень газоразведки, экспорт газа и развитие правовой основы в части СРП (Gas Dist. Rehab, Energy Efficiency Loan).
- 2.15 Угольная промышленность. Займы по данной отрасли, предоставленные в течение 90-ых гг. ставили целью устранение безнадежно убыточных шахт, удовлетворение существующего спроса при более низкой себестоимости продукции, создание действующей

системы социальной поддержки как части программы реструктуризации. Конкретные направления деятельности включали: закрытие шахт и сокращение рабочей силы, снижение/ ликвидацию субсидий на производство угля (оптимизацию целевого характера и предоставления “угольных” субсидий), создание более эффективной и устойчивой отрасли, приватизацию/ дальнейшее развитие конкуренции в отрасли, реализацию пилотных проектов в сфере местного развития и обеспечение содействия в решении вопросов занятости в угледобывающих поселках, завершение перевода средств, выделяемых на социальную сферу под контроль местных администраций и обеспечение достаточных объемов финансирования, ослабление негативных эффектов от закрытия шахт, развитие отношений в духе социального партнерства участие частного сектора в генерирующих мощностях и поставках энергии, а также создание системы социальной поддержки для наиболее уязвимой части населения, испытывающей негативные эффекты от реформ (Coal Secal I, II, Coal Sector Restructuring Implementation).

2.16 Электроэнергетика. Деятельность Банка в данной сфере концентрировалась (в целях стимулирования повышения эффективности и роста частных инвестиций) на концепциях корпоратизации и коммерциализации предприятий отрасли, а также на ценообразовании и повышении качества финансового менеджмента. Конкретные направления деятельности включали: уровень и структуру тарифов (их корректировку для достижения уровня полного покрытия экономических затрат и ликвидацию перекрестного субсидирования), повышение собираемости платежей за энергию (снижение уровня дебиторской задолженности), приватизацию (повышение доли участия частного сектора в генерирующих и передающих мощностях), конкуренцию, реформы в сфере ценообразования и институциональные реформы (Gas Dist. Rehab. and Energy Efficiency, Electricity Sector Reform Support).

2.17 Районные теплосети. Конкретные направления деятельности Банка в данной области включали ликвидацию субсидий и перекрестного субсидирования; рационализацию и реабилитацию имеющейся инфраструктуры; коммерциализацию и/или приватизацию деятельности теплосетей на разумно выстроенных технической, регулирующей и экономической основах; институциональное развитие; корректировку тарифов для достижения уровня полного покрытия экономических затрат³⁹.

2.18 Общий объем предоставленных займов. В период с 1993 по 2000 гг. общий объем займов, предоставленных Банком российскому ТЭК, составил 2, 849 млн. долл. (в 1997 г. был зафиксирован рекордный

³⁹ См. Municipal Heating Project Planning for 2001

уровень заимствования ТЭК- 870 млн. долл.).⁴⁰ В период с 1993 по 1995 гг. содействие Банка реформам в сфере ТЭК в основном концентрировалось на нефтяной отрасли⁴¹ (1 209 млн. долл. из общего объема кредитов 1 279 млн., предоставленных в течение указанного периода). В период же между 1996 по 2000 г. займы, предоставляемые Банком, в основном направлялись на реализацию проектов в угольной отрасли⁴² (1 525 млн. долл. из общего объема 1 565 млн. долл. предоставленных в указанный период кредитов). Разбивка помощи Банка по годам представлена в приложении VII, причем все объемы займов разнесены по 4 периодам истории взаимоотношений между Банком и Россией: 1990-1991:0; 1992-1995: 1, 279 млн. долл.; 1996-1997: 1, 365 млн. долл.; 1998-2000 - 200 млн. долл.

2.19 Подытоживая сказанное выше, можно утверждать, что цели и задачи деятельности Банка представляются разумными, особенно в свете ситуации в отдельных отраслях ТЭК в начале 90-ых гг. Тем не менее, недостаточная приверженность российских политических сил - и правительства, и Думы - реформам, в особенности структурным и системным изменениям, сделали реализацию указанных целей и задач нереалистичной⁴³. Наконец, не стоит забывать, что для России 10 лет-недостаточный срок, чтобы обеспечить существенные перемены.

3. Оценка деятельности Банка и предоставленных им услуг

А. Работа Банка в области экономики и ее секторов.

3.1 Содействие Банка российскому ТЭК в 90-ые гг. основывалось на ряде отраслевых исследований и аналитических записок, наиболее важные из которых рассматриваются ниже.

3.2 A Study of the Soviet Economy (Chapter V.6: Energy).⁴⁴ Эта работа, опубликованная в 1991 г., стала одной из первых попыток расширенного анализа ситуации в СССР в условиях новой экономической среды. Глава, посвященная ТЭК, представляет собой обзор всех подотраслей, и особое внимание уделяется экономическим вопросам (ценообразованию, торговле, экспорту, эффективности, т.п.) а

⁴⁰ Год утверждения данного проекта

⁴¹ The First and Second Rehabilitation Loans, Emergency Oil Spill Recovery and Mitigation Project/

⁴² Coal Secal I, Coal Sector Restructuring Implementation, Coal Secal II, Coal and Forestry Sector Guarantee Facility.

⁴³ Точка зрения ФЦПФ такова, что «...нереалистичные цели не могут быть признаны разумными» мы же полагаем, что в ситуации начала 90-ых гг. эти цели были разумными, а нереалистичными их сделала недостаточная приверженность российских политических сил реформам в данной сфере.

⁴⁴ A Study of the Soviet Economy. Vol. 3; IMF, IBRD, OECD, EBRD, Paris, pp. 181-232

также рекомендациям для российского ТЭК. Данная работа снабдила Банк и другие международные организации фундаментальным знанием о российском ТЭК и конкретных основных сферах, нуждавшихся в реформировании.

3.3 Ситуация в российской энергетике получила правильную оценку, и в работе было приведено обоснование необходимости коренных реформ в сфере ТЭК. Рекомендации, изложенные в работе, включали, но не замыкались на следующих мерах:

- Изначальное увеличение цен и их либерализация;
- децентрализация ТЭК;
- развитие конкуренции;
- свободный доступ к нефте- и газотранспортной сети;
- свободная торговля;
- развитие новых каналов для экспорта продукции;
- новые инвестиции;
- внедрение более эффективных технологий (в том числе и в сфере нефтепереработки);
- улучшение качества содержания газопроводов;
- привлечение иностранных инвестиций (СП и долгосрочные инвестиции);
- лизинговые процедуры и новое законодательство в части иностранных инвестиций;
- реформа системы дистрибуции энергии;
- увеличение объема складских мощностей;
- регулирование в сфере охраны окружающей Среды и безопасности (в особенности в части АЭС);
- внедрение новых методов управления бизнесом;
- необходимость внешней помощи в реформировании отрасли.

3.4 Russian Economic Reform: Crossing the Threshold of Structural Change.

Значительная часть данного исследования, опубликованного Мировым Банком в 1992 г., была посвящена российскому ТЭК. Авторы работы указывали на взаимосвязь между энергетикой, макроэкономической стабилизацией и реструктуризацией предприятий. Все рекомендации, содержащиеся в работе, отражали реальное положение дел в российской энергетике и четко указывали направления ее реформирования. В общем виде, рекомендации сводились к следующему:

- Корректировка цен на энергоносители до мирового уровня в течение 2-х лет и либерализация цен на потенциально конкурентных рынках энергоносителей;
- разработка налоговой системы для нефтяной отрасли, которая предусматривала бы снижение среднего налогового бремени и основывалась бы на налогообложении прибыли, а не поступлений;
- разработка правовых рамок деятельности нефтяного сектора;

- разработка новой, основывающейся на рыночных принципах, структуры управления энергетикой,;
- разработка и реализация программы приватизации в нефтегазовой отрасли;
- внесение изменений в законодательство с целью привлечения прямых иностранных инвестиций, в особенности в нефтяную отрасль;
- либерализация в сфере внешней торговли.

3.5 Measures to Revitalize the Russian Oil Sector: Tax and Related Reforms.

В данном исследовании, увидевшем свет в 1998 г., в основном рассматривались вопросы реформирования налоговой системы в нефтяной отрасли; в документе предлагалось введение “контрольной налоговой цены” в налоговых целях и разработка налоговой системы, основанной на налогообложении прибыли. Авторы работы также рассматривали и другие важные области реформы нефтяной отрасли, в частности: (а) изменение инвестиционного климата, т.е. правовой и налоговой среды; (б) развитие технических возможностей для увеличения нефтяного экспорта; (в) корректировка внутренних цен на нефть с учетом мировых; (г) свободный доступ к “трубе”.

3.6 В период 1993-1994 гг. Банк инициировал ряд обширных исследований по угольной отрасли, которые были направлены на анализ ее текущего положения и подходов к ее развитию. Результаты исследований были сведены в опубликованную в конце 1994 г. работу “Restructuring the Coal Industry: Putting People First”. В соответствии с оценками Банка, добыча угля в России значительно снизится, но при этом страна останется одним из крупнейших производителей угля в мире.

3.7 Как указывалось в упомянутых выше работах, основными проблемами угольной отрасли стали недостаточный уровень ее регулирования и прозрачности, а также неоправданное расходование средств. Кроме того, исследованиями было выявлено, что, поскольку Росуголь доминировал в сфере распоряжения государственными субсидиями отрасли, компания не была заинтересована в ее децентрализации и создании конкурентного рынка.

3.8 Помимо этого, исследования Банка были нацелены на социальные проблемы отрасли. Основной рекомендацией в этой области стало создание сети социальной защиты и поддержка обеспечения новых рабочих мест для потерявших работу шахтеров, что гарантировало бы проведение реструктуризации с минимумом негативных социальных последствий. На основании результатов, изложенных в аналитических документах Банка, была разработана программа реформ в угольной отрасли, оформленная в виде правительственной записки “Основные направления реструктуризации российской угольной отрасли”⁴⁵.

⁴⁵ С точки зрения ФЦПФ, « Исследование Банка представляло собой документ, после интенсивных обсуждений которого, Минэкон и Росуголь, приняв во внимание

3.9 Таким образом, можно сделать вывод о том, что исследования по российскому ТЭК, подготовленные Банком в 90-ые гг., были выполнены на высоком профессиональном уровне, а изложенные в них рекомендации основывались и на мировом опыте, и на глубоком анализе ситуации в России.

Б. Займы, предоставленные Банком

3.10 Нефтяной сектор. В российской нефтяной отрасли были реализованы два важных проекта: Oil Rehabilitation I (на сумму 610 млн. долл.) и Oil Rehabilitation II (500 млн. долл.). Основные цели этих проектов можно охарактеризовать следующим образом:

- Замедление темпов падения производства и экспорта нефти и увеличение производственных мощностей;
- Усиление управленческого, технического и финансового потенциала избранных нефтяных компаний и внедрение международных стандартов в отношении российских месторождений;
- Привлечение дополнительных финансовых ресурсов, включая иностранные инвестиции, в нефтяной сектор путем совместного финансирования проектов и демонстрации их результатов;
- Поддержка законодательной, налоговой, ценовой и институциональных реформ, необходимых для получения отраслью крупномасштабных инвестиций.

3.11 В целом, цели, поставленные Банком, соответствовали тем, которые в то время декларировало Правительство РФ, т.е решение вопросов производства и развития рыночно-ориентированных реформ. В начале 90-ых гг. основным политическим вопросом стало увеличение нефтедобычи: так, «Концепция энергетической политики РФ,» увидевшая свет в 1992 г., устанавливала, что нефтедобыча есть приоритетная цель в сфере экономической политики.

3.12 С точки зрения максимальной отдачи в краткосрочной перспективе, безусловно, инвестиции в реабилитацию нефтяного сектора были разумным шагом.

- Однако падение добычи нефти в РФ было вызвано не столько производственными проблемами, сколько падением в ее внутреннем потреблении и экспорта в страны б. СССР и Восточной Европы.
- В то же время проекты Банка были, в основном, нацелены на реабилитацию производственного потенциала, и это могло служить одной из причин того, почему средства, выделенные по данным проектам, не были полностью (лишь на 68-69%) использованы.

3.13 У Банка была альтернатива в его деятельности по реформированию российской нефтяной отрасли, - например, развитие системы нефтепроводов в целях упрощения экспорта сырой нефти в Западную Европу⁴⁶ и модернизация устаревшего оборудования на нефтеперегонных заводах.⁴⁷ Оба этих вопроса находились в центре внимания российского правительства:

- В подготовленной правительственной комиссией записке “Энергетическая стратегия России” (1994) подчеркивалось, что экспорт горючего не может быть увеличен из-за достигнутого максимального уровня загрузки экспортных мощностей нефтепроводов и терминалов. Указывалось на необходимость увеличения экспортных мощностей, в частности, путем строительства нового порта для перевалки нефти в Финском заливе и трубопровода к нему.
- Повышение эффективности в российской нефтеперерабатывающей отрасли декларировалось как ключевая задача в подготовленной Правительством РФ в 1992 г. “Концепции российской энергетической политики в новых экономических условиях,” а затем и в “Энергетической стратегии России” (1994), Указе Президента РФ № 472 от 1995 и документе “Основные аспекты энергетической политики РФ на период до 2010 г.”
- 3.14 Несмотря на необходимость увеличения транспортных мощностей в экспортной сфере и модернизации предприятий нефтепереработки, в обоих случаях программы Банка задействованы не были. Представляется, что выделение средств на решение одного из (обоих) вопросов, было бы более эффективным, чем поддержка реализации краткосрочного проекта по увеличению нефтедобычи.

3.15 Развитие транспортных мощностей (трубопроводов и терминалов) позволило бы России в ответ на внешний спрос увеличить объем экспорта нефти, а также ее производство и инвестиции в нефтяную отрасль (финансируемые отчасти за счет дополнительных валютных доходов). Потенциал в части дополнительного экспорта также может привлечь прямые иностранные инвестиции и до некоторой степени ускорить процесс сближения внутренней и мировой цен на нефть.⁴⁸

⁴⁶ Банк профинансировал технико-экономическое обоснование Балтийской нитки, но из-за концептуальных разногласий между правительством РФ и Банком указанные проекты по нефтетранспортировке профинансированы не были.

⁴⁷ В указанных вопросы были вовлечены другие организации (как, например, ЕБРР)

⁴⁸ Сотрудники Банка оспаривали это критическое замечание, отмечая, что Банк в действительности уделял повышенное внимание проблеме экспортных мощностей. The Russia Oil Transport and Export Study представляло собой важную часть ESW, за которым последовало выделение займа на технико-экономическое обоснование проекта Балтийской Трубопроводной Системы (БТС). Хотя Банк не предоставил средств на финансирование проекта по нефтеэкспорту, у Транснефти самой имелись возможности по привлечению финансирования данного проекта (хотя методы, которые были бы использованы при этом, не получили бы поддержки со стороны Банка), и в

3.16. Проект “Emergency Oil Spill Recovery and Mitigation”. Данный проект Банка общим объемом 99 млн. долл. был реализован в Республике Коми. Целью проекта стало предотвращение крупного экологического

действительности в настоящее время реализуется фаза 1 БТС. Кроме того, был реализован ряд мер, таких, как использование соответствующего оборудования по стимулированию тока нефти в трубах, и расширение складских мощностей в Новороссийске, направленных на увеличение экспортного потенциала отрасли, который значительно вырос в течение последних лет. Вдобавок Банк отмечал, что дополнительные экспортные мощности принесут лишь среднесрочные выгоды, поскольку, учитывая снижение объема производств, которые используют мощности компании “Транснефть”, избыток мощностей для экспорта продукции отрасли будет очевиден уже в достаточно близком будущем. Таким образом, у Банка, разумеется, в то время были основания сдержанно относиться к идее финансирования такого проекта, как БТС. Хотя и российские, и иностранные инвесторы постоянно подчеркивали важность права равного доступа к системе АО “Транснефть”, большинство иностранных инвесторов предпочли концентрацию на проектах разработки новых месторождений, которые были бы не зависимы от Транснефти, например, Сахалин и Приразломное. Для таких инвесторов гораздо более важным стал вопрос о СПП. Наконец, сотрудники АТПР отмечают, что при анализе решения о выделении двух Rehabilitation Loans следует принимать во внимание тот временной контекст, в котором данное решение принималось, а также то, что было реализуемо, и те проблемы, которые существовали в отношении программы займов для России.

Мы вынуждены, однако, заметить, что в приведенной выше аргументации не принимались во внимание некоторые факторы, а именно: (1) вышесказанные работы и технико-экономические исследования были выполнены во второй половине 90-ых гг., в то время как все основные решения относительно оказания содействия нефтяной отрасли были приняты в период до 1994 г.; (2) Действительно, экспортный потенциал отрасли вырос, и началась работа по БТС, причем примечательно, что в обоих случаях не были использованы иностранные заимствования. Однако это не следует рассматривать как аргумент против практики внешнего финансирования подобного рода проектов, поскольку такие средства позволили бы ускорить процесс развития существующих и новых экспортных мощностей. (В этом контексте следует упомянуть что рост производства в российском нефтяном секторе в период 1999-2000 гг. был достигнут в основном благодаря опоре на внутренние финансовые ресурсы); (3) Банк исходит из предположения, что в связи с падением нефтедобычи вновь встанет проблема избыточных мощностей для ее экспорта; следовательно Банку не следует финансировать развитие таких проектов, как БТС. Во-первых, в течение 90-ых гг. именно нехватка экспортных мощностей существенно ограничивала российское нефтепроизводство. Во-вторых, последнее неуклонно растет, и существующие ресурсы позволяют и дальше наращивать темпы нефтедобычи (в частности, благодаря росту добычи нефти на севере Европейской части России и в западной Сибири). Принимая все это во внимание, следует согласиться с тем, что развитие экспортных мощностей по прежнему остается злободневным вопросом. (4) Справедливым является утверждение, что многие иностранные инвесторы сконцентрировались на проектах нефтедобычи, не связанных с Транснефтью и ее системой, но это, опять-таки, дополнительный аргумент в пользу того, что (а) проблемы, связанные с транспортной системой, ограничивают развитие сектора; (б) Банку следовало бы предоставить финансовую поддержку транспортной системе. (5) Развитие мощностей для экспорта нефти в первой половине 90-ых гг. могло бы быть затруднено в связи с существованием каких-либо серьезных причин, однако документы Банка, опубликованные в период с 1992 по 1994 г. не содержат ссылок или анализа каких-либо подобных факторов.

бедствия в бассейне реки Печора, которое могло бы произойти из-за аварии расположенного там нефтепровода. В данном случае помощь Банка стала разумным шагом, и проект - один из наиболее успешных примеров содействия Банка российской энергетике.

3.17 Помощь Банка угольной отрасли. Банком были реализованы три проекта по оказанию содействия российской угольной отрасли: Coal Adjustment Loan I (500 млн. долл.), Coal Adjustment Loan II (800 млн. долл.) и Coal Sector Restructuring Implementation Loan (25 млн. долл.). Основными целями реализации проектов стали: (а) создание конкурентноспособных угольных предприятий, деятельность которых в долгосрочной перспективе гарантировала бы их самофинансирование; (б) гарантии социальной защиты для высвобождающейся рабочей силы отрасли; (в) постепенное снижение уровня господдержки предприятиям отрасли; (г) гарантии социальной стабильности в угледобывающих регионах.

3.18 Цели проектов Банка отражали актуальность реструктуризации угольной отрасли и совпали с основными положениями концепции ее реформы, сформулированными в документе Правительства, озаглавленном “Основные направления реструктуризации угольной отрасли в России”.

3.19 Реформы в сфере естественных монополий (SAL I, II, III). Реформы в сфере естественных монополий - один из важнейших моментов в содействии Банком российскому ТЭК в целом. Впервые ссылки на реформы в данной сфере содержались в Rehabilitation Loan II, условиями которого предусматривали ликвидацию дискриминации в отношении доступа к “нефтяной трубе”. Однако цели Банка в отношении указанных реформ были, в основном, сформулированы в виде набора условий для выделения структурных займов.

3.20 В условиях предоставления SAL I и SAL II значились следующие основные цели: (а) цены в отрасли должны в большей степени отражать затраты и спрос; (б) должен быть сокращен объем неплатежей и усилена платежная дисциплина; (в) должна быть внедрена эффективно функционирующая система регулирования отрасли; (г) должна быть проведена реструктуризация секторов в направлении обеспечения прозрачности их деятельности и открытости для конкуренции.

3.21 Позднее, при выделении SAL III, цели реформы в данной сфере были сформулированы по-иному: в частности, предусматривалось, что реформы затронут такие сферы, как: (а) усиление платежной дисциплины; (б) улучшение условий для частных инвестиций; (в) снижение и, по возможности, ликвидация барьеров против конкуренции, т.е. создание защитной системы против монополистических действий; (г) гарантии того, что цены будут в большей степени отражать затраты и спрос; (д) усиление эффективного регулирования в случаях, когда конкуренция не обеспечивает следование общественным интересам.

3.22 Все указанные выше цели отражали фактические потребности в отношении структурных реформ в сфере естественных монополий.

Следует отметить, что схожий набор целей содержался в правительственном документе “Основные направления долгосрочной социально-экономической политики Правительства РФ” одобренной в июле 2000 г.

4. Результаты и эффективность деятельности Банка

4.1. Результаты деятельности Банка в различных отраслях российской энергетики оставляют смешанное впечатление.⁴⁹

4.2. Хороших результатов удалось достичь в угольной отрасли, где были использованы средства the Coal SECAL I, II и the Coal Sector Restructuring Implementation Loan.⁵⁰ В результате реализации указанных проектов в период с 1993 по 1998 гг. государственные субсидии отрасли снизились с более чем 1% до 0,2 % ВВП. в течение указанного периода:

- Доля субсидий, направлявшихся на поддержку реструктуризации отрасли, а не на покрытие затрат убыточных шахт, выросла с крайне незначительного размера до 53%;
- прямые субсидии угольному производству снизились с 70% от продажной стоимости продукции отрасли в 1993 г. до 13% в 1998 г.;
- Была ликвидирована ранее существовавшая угольная монополия (“Росуголь”): на ее место пришли компании, чьи разделенные сферы ведения охватывали политику отрасли, охрану окружающей среды, управление субсидиями и собственно производство;
- В отрасли стартовала приватизация, и доля производства частных компаний в общем объеме продукции отрасли выросла с 5% в 1993 г. до 22% в 1998 г. и 42% в 2000;
- После снижения производительности в период с 1994 по 1998 г. она выросла на 74%;
- Были разработаны системы направления субсидий непосредственно их бенефициарам, чтобы ослабить социальные последствия закрытия шахт и реструктуризации сектора.

4.3 Последовательная реструктуризация угольной отрасли была бы невозможна без содействия со стороны Банка. В частности, проекты Банка оказали фундаментальное воздействие на создание конкурентной среды в отрасли. Ожидается, что в 2001- 2002 гг. будет завершен процесс закрытия

⁴⁹ ФЦФП полагает, что, «принимая во внимание необходимость выплат по кредитам и все сложные связи, последствия, т.п., вопрос относительно успешности проектов до сих пор остается без ответа, даже с учетом положительных результатов, наблюдавшихся в угольной подотрасли».

⁵⁰ Мы согласны с ФЦФП в том, что в реализации угольных проектов было известное несовершенство, например, что «изначально установленная дата окончания SECAL была отложена на более чем 2 года», а также, что «ряд незначительных частей программы реструктуризации, изложенных в документации по SECAL, не был реализован. Однако мы полагаем общие достижения по угольному проекту удовлетворительными».

убыточных шахт, а начиная с 2003 г., будет прекращена практика субсидирования угольной промышленности⁵¹.

4.4 Некоторые прогресс был достигнут и в нефтяной промышленности. Основные цели первого и второго Rehabilitation Loans были реализованы, а the Emergency Oil Spill Recovery and Mitigation Project позволил предотвратить экологическую катастрофу в бассейне р. Печора (Республика Коми). Определенный прогресс наблюдался и в других сферах, включая приватизацию госсобственности, либерализацию цен (внутренние цены на нефть выросли до уровня 60% от мировых), отмену административных ограничений (экспортных квот) и разработку нового законодательства (в частности, в отношении СРП).

4.5. Однако нефтяной сектор остается в значительно степени регулируемым, и ситуация в нем не отличается прозрачностью. Зачастую вертикально-интегрированные компании устанавливают цены на свою продукцию на уровне значительно ниже рыночных. В рамках программы не удалось разработать налоговую систему⁵² и либерализовать сферу внешней торговли; нефтяной экспорт находится под негативным воздействием скрытых ограничений. Приток прямых иностранных инвестиций невелик, и по-прежнему существует потребность в разработке регулирующих рамок в отношении нефтепроводов и закона о СРП (необходимо утверждение дополнительных нормативных актов)⁵³.

4.6 Таким образом, хотя воздействие проектов Банка на отрасль, несомненно, было позитивным, реальный эффект от помощи Банка был достаточно низок. Основные задачи либо не были решены вовсе, либо реализованы лишь частично. Следовательно, общую деятельность Банка в нефтяном секторе можно оценить как не вполне успешную.

4.7 В газовом секторе Банк предпринял несколько попыток его реструктуризации, включая демонополизацию, вопросы ценообразования, субсидии, отделение добычи газа от его транспортировки, т.д. Все эти

⁵¹ Мы полностью согласны с утверждением ФЦПФ о том, что это стало возможным, «благодаря основывавшейся на политической воле приверженности правительства этой цели».

⁵² Необходимо отметить, что в отрасли наблюдаются определенные подвижки в сторону налогообложения, основанного на налогах на прибыль. Так, в частности, в 2001 г. некоторые налоги на оборот были отменены или же их ставки снижены. Кроме того, в результате девальвации рубля акцизы на нефть снизились в долларовом выражении, а экспортные пошлины на нефть были привязаны к мировым ценам.

⁵³ Эксперты АТПР убеждены, что изменения и дополнения в законодательство по СРП, внесенные в конце 1998 г. во многом стали возможными, благодаря диалогу между Банком и Правительством по займу SAL III. Действительно, реструктурированный SAL III в 1999 г. предусматривал смещение центра внимания только на нормативные акты и отдельные остающиеся законодательные проблемы, относящиеся к главе НК о СРП. Однако ни те, ни другие не были утверждены и по сегодняшний день.

усилия окончились неудачей, в основном потому, что и правительство, и Газпром не выказали стремления реализовывать эту программу⁵⁴.

4.8 Наконец, говоря о результатах реализации проектов Банка (т.н. SAL) на российскую энергетику, следует отметить, что несколько задач, поставленных Банком(особенно для SAL III), были включены в программу Правительства “Основные направления долгосрочной социально-экономической политики Правительства РФ”, принятой в 2000 г. Кроме того, в результате реализации SAL I и II для монополий в секторе инфраструктуры (электроэнергия, природный газ и МПС) были задействованы новые принципы, нацеленные на реализацию ценообразования на основе учета фактических затрат и снижение перекрестного субсидирования. Однако в указанных секторах не удалось провести демонополизацию. В последнее время удалось достичь некоторого прогресса в области сбора платежей живыми деньгами - проблеме, которая ставилась во главу угла в программах всех упомянутых займов. В частности, по данным Госкомстата, уровень сбора живыми деньгами в РАО ЕЭС вырос от 0-25% в 1999 г. до примерно 75% к концу 2000 г., а Газпрома до примерно 70%.

4.9 Становится все более очевидным, что займы на реабилитацию и инвестиционные кредиты не ставят целью решение структурных проблем - их результаты локализованы и не затрагивают системных вопросов, таких, как изменения в правовой среде. Таким образом, воздействие проектов Банка на институциональное развитие носило довольно ограниченный характер, и критически важные проблемы (снижение уровня неплатежей, рост сбора платежей живыми деньгами, повышение тарифов до уровня полного покрытия затрат, снижение уровня и объема перекрестного субсидирования, эффективность использования энергии, т.п.), по-прежнему числятся в списке мер, которые Правительство намерено реализовать в ближайшие 10 лет⁵⁵. Что касается изменений в законах и структурных изменений как результата реализации проектов, они были незначительными⁵⁶.

⁵⁴ Работники Банка утверждают, что “мало что можно сделать, имея бюджет в 100 тыс. долл. против компаний, чьи доходы измеряются миллиардами долларов”. Это, конечно, так, но Банку не следует предоставлять финансирование в случае очевидной невозможности реализовать поставленные цели.

⁵⁵ Хотя основные цели и не были достигнуты, но, благодаря усилиям Банка, направление движения мысли правительства и РАО ЕЭС в отношении реформ претерпели серьезные изменения и носят правильный характер.

⁵⁶ По информации сотрудников Банка, в некоторых случаях их содействие имело непреднамеренный положительный эффект и оказывалось полезным в плане предотвращения изменения вектора политики, или же в отношении корректировки неверных управленческих решений, либо в смысле предупреждения принятия неверных законов (как, например, в сфере энергетики и газовой отрасли).

5. Анализ результатов отдельных программ Банка

5.1 На раннем этапе деятельности Банка в России результаты его операций были одними из самых низких: к 1996 г. полностью удовлетворительными были признаны только 31% займов. К середине 1998 г., однако, в условиях режима интенсивного надзора за реализацией программ, нацеленного на достижение результатов, вышеуказанный показатель вырос до 74%. С наступлением финансового кризиса 1998 г. результаты деятельности Банка вновь ухудшились, и в 1999 г. только 33% его операций в России были удовлетворительными, однако к концу 2000 г. результаты вновь улучшились, и уже примерно 73% проектов Банка в РФ были признаны удовлетворительными.

5.2 Согласно широко распространенной точке зрения, основными препятствиями на пути достижения целей какого-либо проекта или программы в РФ являются (а) тяжелые российские реалии, включая нехватку политического консенсуса в отношении реформ, постоянная смена госчиновников и повсеместная коррупция; (б) ограничения в отношении разработки и реализации программ; (в) чрезмерная диверсификация странового портфеля проектов и целей Банка.

5.3 Внешние факторы. Необходимо отметить, что зачастую прогресс в реализации проектов Банка тормозился из-за политических событий и волнений в России, как, например, события октября 1993 г., смены правительств, что вызывало задержки в достижении соглашений, финансовый кризис 1998 г., президентские выборы 2000 г. и конфликт в Чечне.

5.4 Партнеры Банка по оказанию помощи. Как и во многих других секторах российской экономики, помимо Банка, в продвижении реформ в энергетике принимали участие и другие международные институты: в угольной отрасли Банк сотрудничал с Экспортно-Импортным банком Японии; в области электроэнергетики - с USAID, CIDA и ЕБРР; в нефтяной отрасли - с ЕБРР, правительством Нидерландов и Ассоциацией производителей.

5.5 Иногда различные программы и политика разных партнеров в рамках реализации одного проекта ставила такое партнерство в тяжелое, рискованное положение и способствовало его удорожанию. Тем не менее, можно отметить несколько заметных примеров успешного партнерства, например, сотрудничество с Экспортно-импортным банком Японии в угольной отрасли. Накопленный опыт такого рода свидетельствует о том, что плодотворное партнерство лучше всего достигается посредством обмена информацией по ограниченному числу тем, которые партнеры считают критически важными, в целях координирования предоставляемой каждой из сторон помощи.

5.6 Деятельность российской стороны. В первую очередь, необходимо отметить, что в процесс перехода к рыночной экономике российские

ответственные лица порой по-прежнему испытывают неуверенность в отношении способности рынка к адекватному удовлетворению нужд регионов, в особенности в сфере снабжения энергоносителями отдаленных территорий. Более того, зачастую бытует мнение о том, что в российских государственных органах и различных агентствах и компаниях, связанных с ними, широко распространена практика преследования собственных финансовых интересов. Как и в других развивающихся странах, комбинация “закона-удавки” и механизмов государственного контроля предполагает существование средств и стимулов для коррупции. В России буквально каждый вид деятельности есть нарушение какого-либо закона (в основном, в налоговой сфере), и, следовательно, потенциальная мишень для государственных или “простых” рэкетиров, главным образом, на местах. Таким образом, во многих случаях коррупция плюс социальные проблемы суть основная причина проблем, возникающих на пути реализации реформ на местном уровне.⁵⁷ Помимо проблемы коррупции, существует также проблема отсутствия поддержки частных инвестиций. Если правительство России хочет успеха в деле реформ, страна должна улучшить существующий климат для частных инвестиций для того, чтобы, в частности, остановить отток национального капитала из страны и стимулировать приток иностранных инвестиций в страну.

5.7 Качество операций Банка. Учитывая факт того, что Россия стала новым заемщиком Банка и не была знакома с операционными процедурами и порядком реализации проектов, в первые годы сотрудничества с РФ Банк принимал чрезмерно поспешные решения в области инвестиционных займов и пытался охватить ими слишком широкую сферу.

5.8 Банк правильно и четко сформулировал свои системные цели, однако их достижение без полной поддержки со стороны российских официальных лиц и приверженности им правительства сделали их не слишком реалистичными, как, например, проблему монополизации в газовой отрасли и электроэнергетике. В российской энергетике нельзя было что-либо сделать без поддержки со стороны правительства и таких ключевых игроков, как Газпром и РАО ЕЭС.

5.9 Условия займов, предоставленных Банком в сфере энергетике, кредитование не всегда в достаточной степени ставилось в зависимость от прогресса в области реформы секторальной политики, а механизмы выработки условий для предоставления займов не поддавались количественному измерению. Далее, Банк не всегда находил адекватный подход к решению важнейших структурных проблем, как, например,

⁵⁷ Банк в своих проектах обращался к проблеме коррупции: например, реформы, направленные на ликвидацию или минимизацию тех направлений госполитики, которые создают возможности для появления коррупции, были включены как одна из целей в проекты Coal SECAL II и SAL III.

разработка правовой основы, сбор средств живыми деньгами, коррупции, низкая фискальная и финансовая дисциплина, т.п.,- эти проблемы по-прежнему сохраняют свою злободневность. Наконец, несмотря на то, что достижение всех целей сразу было явно невозможно, в документах Банка так и не прослеживается попытки ранжировать проблемы с точки зрения их приоритетности (это характерно как в отношении всего сектора в целом, так и его отдельных отраслей).

6. Рекомендации для последующей работы Банка в России

А. Уроки реализованных проектов

6.1 Опыт работы Банка в России позволяет извлечь ряд уроков, важнейшими из которых являются следующие:

- Возможности реализации реформ и в особенности фискальный менеджмент по-прежнему недостаточно эффективны и нуждаются в совершенствовании;
- Результаты реализации проектов локализованы и не затрагивают системные проблемы;
- Контроль за ходом реализации проектов оказался ресурсно-емким и дорогостоящим;
- Корректирующие займы должны предоставляться тогда, когда выполняются условия, необходимые для проведения серьезных структурных реформ (последние следует рассматривать как результат, а не в качестве промежуточных шагов, - например законодательные акты, которые должны быть приняты Государственной Думой, а не просто внесены в парламент;
- Многочисленные небольшого размера займы представляются более эффективным инструментом, поскольку разбивка крупного займа позволяет Банку дольше быть вовлеченным в деятельность данной отрасли и приводит к лучшему следованию условий займа (например, как это было в случае выделения Coal SECAL I, II, и Coal Sector Restructuring Implementation Loan);
- Объединение усилий с другими донорами может повысить результативность оказываемого Банком содействия данной отрасли. В ходе реализации Second Coal Sector Restructuring Loan объем средств, предоставленных Банком, был практически удвоен, благодаря софинансированию проекта Японским Банком Международного Сотрудничества, который выделил на эти цели 800 млн. долл. В ходе реализации The First Oil Rehabilitation Project Банк выделил 160 млн. долл., а остальная часть средств в размере 316 млн. была предоставлена

другими участниками проекта: ЕБРР, Правительством Нидерландов и Ассоциацией производителей.⁵⁸

6.2. Наконец, следует упомянуть, что зачастую деньги сами по себе не единственное или не самое важное мерило в оценке переходных процессов.⁵⁹ Ключевыми моментами являются диалог, посвященный выработке политики реформ, и приверженность им государственных лиц.⁶⁰

В. Приоритеты в сфере оказания содействия российской энергетике

6.3 Как Банку следует строить свою дальнейшую работу в сфере энергетики?

- Для достижения Банком большинства своих долгосрочных целей в сфере энергетики необходима приверженность российского Правительства реформам и контроль за процессом их реализации. Наилучшим примером в этом смысле стал успех реформы угольной отрасли. С другой стороны, недостаточная приверженность Правительства реформам в нефтегазовом секторе⁶¹ стала основной причиной неудач в реализации Банком соответствующей программы.
- Корректирующие займы по конкретным отраслям доказали свою эффективность по сравнению с займами на цели структурной

⁵⁸ Как указывалось ФКЦП, «помимо этого, USAID и японское правительство на начальной стадии реформы угольной подотрасли предоставили финансирование, соответствующее, на сумму 500 тыс. долл. и 1 млн. долл. США.»

⁵⁹ С другой стороны, мы не можем забывать о том, что финансовая поддержка стала важным стимулом продвижения реформ в угольной отрасли.

⁶⁰ ФКЦП полагает, что «основной вывод, который можно сделать в отношении десятилетнего периода сотрудничества Банка с Россией, заключается в том, что его важнейшие положительные аспекты либо не связаны с финансовой поддержкой первого (она была достаточно незначительной в масштабах российской экономики) либо их нельзя отнести на счет конкретных проектов, безотносительно того факта, что некоторые из числа последних оказали серьезное воздействие на соответствующие секторы российской экономики (в особенности проекты в угольной отрасли). С нашей точки зрения, основные выгоды, полученные Россией от указанного сотрудничества,- это: накопление положительного опыта, внедрение передовых социальных, экономических и управленческих технологий. Кроме того, у российских официальных лиц и большого количества экспертов во время совместной работы по проектам появились некоторые элементы западного менталитета. Помимо этого, без помощи со стороны Банка в указанный период не удалось бы достигчь прогресса в сфере правовой и институциональной реформ;. Наконец, удалось поставить барьер на пути принятия решений, могущих иметь негативные социальные последствия в случае “проталкивания” их доббистами в Думе”.

⁶¹ В основном потому, что в стране есть большая группа влиятельных лиц, для которых сегодняшняя ситуация отрасли исключительно выгодна.

корректировки; кроме того, их легче администрировать, поскольку их результаты лучше поддаются измерению;

- Более предпочтительным подходом представляется долгосрочная вовлеченность Банка в трансформацию данной отрасли; в то же время было бы нереалистичным ожидать быстрых результатов;
- Следует продолжить практику предоставления Банком своих аналитико-консультационных услуг российскому ТЭК;
- Многочисленные небольшого размера займы представляются более эффективным инструментом, поскольку разбивка крупного займа позволяет Банку дольше быть вовлеченным в деятельность данной отрасли и приводит к лучшему следованию условий займа;
- Выделение средств должно происходить на основе реальных результатов - серьезных структурных реформ и изменений в законодательстве;
- Наконец, Банку следует проявлять большую селективность при предоставлении займов. Проекты должны быть нацелены на решение таких вопросов, как реформы в области законодательства и структурные реформы. Финансирование целевых проектов на микроуровне должно осуществляться только после реализации структурных реформ⁶².

6.4 Помощь со стороны Банка должна концентрироваться, в основном, на финансировании системных реформ и пилотных проектов (для тестирования и представления процедур реализации подобных проектов и результатов реформ). С этой точки зрения, важно сконцентрировать усилия не на реабилитационных и реструктуризационных проектах в ТЭК, которые дают быструю отдачу, а на поддержке институциональной и системной трансформации, т.е. реструктуризации в сфере энергетики в целях снижения непосредственной роли в ней государства, стимулировании конкуренции и обеспечение прозрачности коммерческих операций.

6.5 В сфере *электроэнергетики* фундаментальным критерием для выделения Банком средств должна стать институциональная реформа, которая будет стимулировать демонополизацию и способствовать ликвидации политического контроля за процессом корректировки тарифов (перекрестным субсидированием). сферой, требующей особого внимания, остается проблема безопасности АЭС.⁶³

6.6 Дальнейшая поддержка Банком *угольной отрасли* должна базироваться на фактической реализации необратимых структурных

⁶² Представители Банка признали, что целью инвестиционных займов в первый период работы банка в России было создание платформы для диалога, а не достижение общих целей деятельности Банка. В будущем не предвидится причин для продолжения выделения такого рода займов.

⁶³ До сих пор внутренняя политика Банка состояла в невмешательстве в проблемы, связанные с ядерной энергией

реформ, в особенности в части стимулирования деятельности зародившегося частного сектора и неуклонного отстаивания идеи повышения эффективности в работе отрасли. В целях поддержки третьего этапа реструктуризации отрасли необходимо рассмотреть вопрос о выделении 3-его угольного займа по линии ЕБРР.

6.7 Содействие Банком реформам в *газовом секторе* должно быть обращено, в первую очередь, на системные изменения, такие, как демонополизация, доступ к “трубе” (в частности, соответствующее законодательство), ликвидацию перекрестного субсидирования, сбор платежей живыми деньгами, экспортные ограничения, т.п.

6.8 В нефтяной отрасли упор следует сделать на регулирование в области нефтепроводов (доступ к “трубе”) и тарифную политику, а также разработку законодательства по СРП.

6.9 В рамках ТЭК в целом существует необходимость помощи со стороны Банка по вопросам развития рыночной среды, поддержки рыночной конкуренции и демонополизации. особо следует выделить проблему реформы естественных монополий. Что касается будущих проектов Банка в сфере энергетики, то они должны, в частности, включать следующие направления: дальнейшую либерализацию цен, отмену перекрестного субсидирования, равный доступ к “трубе”, энергосетям и железным дорогам. Кроме того, Банку следует направлять свои усилия на решение концептуальных вопросов, например, на разработку базовых концепций государственной политики в энергетике в целом.

6.10 Цели проектов, реализуемых Банком, должны включать и обращение к такой проблеме, как повсеместно распространенная коррупция. Потенциально результативным методом борьбы с ней могла бы стать ликвидация многочисленных рычагов, с помощью которых федеральное и местные правительства могут осуществлять вмешательство на рынке для получения экономической ренты. Это привело бы к снижению и упрощению налогов, снизило масштабы госзакупок и приватизации оставшихся в государственном владении фондов. В проектах Банка следует учитывать то, как экономические реформы помогут уменьшить масштабы коррупции.

6.11 Банку следует продолжить оказание аналитическо-консультационных услуг в отношении всех отраслей российского ТЭК.

6.12 Наконец, при реализации проектов во всех указанных отраслях в своем диалоге с федеральным и местным правительствами Банку следует сделать центральным вопросом о следовании соглашениям об охране окружающей среды.

Приложение I: Матрица стратегии содействия энергетике

Стратегические цели	Стратегические действия	Помощь Банка	Показатели деятельности	Оценка деятельности Банка
на 1990-91 гг.: сбор информации о секторе и российской экономике в целом; создание представительства в РФ и разработка программы деятельности	на 1990-91 гг.: Широкая демократизация	1990-91 гг.: Исследование советской экономики, проведенное совместно с МВФ, ОЭСР и ЕБРР.	1990-91 гг.: Спад производства во всех отраслях энергетики.	Позитивная, хотя это всего лишь предварительный этап; реальные результаты ограничены.
на 1992-95: Изначальная поддержка программы Правительства РФ (январь 199 г.) по либерализации цен и торговли. Вслед за тем продвижение тех структурных реформ, которые были возможны лишь в условиях ограниченной макроэкономической стабилизации.	на 1992-95 гг.: Реабилитация действующих нетяных месторождений и инфраструктуры, широкая либерализация цен и торговли; демонополизация, реструктуризация нефтегазового сектора.	1992-95 гг.: Oil Rehabilitation I (\$ 610 млн.) 1993; Oil Rehabilitation II (\$500 млн.) 1994; Emergency Oil Spill Recovery and Mitigation (\$99 млн.) 1995; Gas distribution Rehabilitation and Energy Efficiency (\$70 млн.) 1995.	1992-95 гг.: остановлен спад производства в нетяном секторе; нетяные цены выросли с прим. 10% от мировых до 50%; объем экспорта вне СНГ значительно вырос	Предоставление займов концентрируется в основном на реабилитации и несет положительное воздействие на производство продукции, экспорт и нефтяные цены, но не способствует столь значительно реализации системных реформ.
на 1996-98: Воспользоваться “окном возможностей” для продвижения макроэкономической стабилизации и структурных	на 1996-98: реформа монополий, направленная на разделение естественных	1996-98 гг.: Coal Sector Adjustment I (\$500 млн.) 1996; Coal Sector Restructuring Implementation (\$25	1996-98 гг.: Снижение объема субсидий с 1.0% в 1993 до 0.2% ВВП in 1998 г.; ликвидация “Росугля”;	Избыточное кредитование. Помощь банка оказалась успешной в угольной отрасли, но результаты в других

реформ	монополий; снижение уровня субсидий и неплатежей; оптимизация структуры налогов и тарифов; создание более устойчивой и эффективной отрасли; приватизация, дальнейшее развитие конкуренции; реадилитация инфраструктуры	млн.) 1996; Electricity Sector Reform Support (\$40 млн.) 1997; Coal Sector Adjustment II (\$800 млн.) 1997.	начало приватизации (общий объем производства приватизированных предприятий вырос с 5% в 1993 до 22% в 1998г.); в период между 1994 по 1998 г. производительность в отрасли выросла на 35%; были закрыты около 50% убыточных шахт.	отраслях ограничены. Заключением угольной отрасли, проекты банка не привели к серьезным структурным изменениям.
на 1999-2000 гг: поддержка плана социально-экономического развития РФ на период в 10 лет.	на 1999-2000 гг: Продолжение структурных и институциональных реформ.	1999-2000 гг.: Заключительный этап Oil Rehabilitation II и Coal SECAL II; Coal and Forestry Sector Guarantee Facility (\$200 млн.) 2000	1999-2000 гг.: Рост производства во всех отраслях энергетики (см. таблицы II.1 в Приложении II); дальнейшее снижение объема угольных субсидий; общий объем производств на приватизированных шахтах достиг 42% от общего объема производства угля в отрасли; рост сбора живых денег в газовой отрасли и	Дальнейшие позитивные результаты в угольной отрасли и некоторые положительные подвижки в других секторах

			электроэнергетике (до уровня 70-75%); сдвиг в сторону налогообложения, основанного на прибыли в нефтяной отрасли	
--	--	--	--	--

Приложение II: **Производство, потребление и экспорт энергоресурсов**

Таблица II.1 Производство первичных энергоресурсов в России в период с 1990 по 1999 гг. (в млн. тонн. угольного эквивалента)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Общий объем производства, включая:	1862	1758	1656	1539	1438	1402	1396	1359	1367	1388
сырую нефть, включая газовый конденсат	738	661	571	506	454	439	431	437	434	436
Природный газ	739	742	740	713	698	685	694	659	682	683
Уголь	270	241	230	209	186	181	171	164	154	170
Торф, сланцы, дрова	20,3	20,3	17,2	15,5	11,0	10,8	8,9	7,4	6,4	6,9
Эл. энергия, произведенная на гидро-, атомных и геотермальных эл. станциях	94,7	93,7	97,8	95,5	89,0	86,2	91,1	91,6	90,6	92,1

Источник: Госкомстат

Таблица II. 2: Производство, потребление и экспорт энергоносителей (1990-1999 гг.) 32

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Сырая нефть, млн. т.										
Ἰπερλίανωδαι	516.2	462.3	399.3	353.9	317.8	306.8	301.3	305.6	303.4	305.0
Υέπιπδδ, ἀπᾶαι	220.3	173.9	137.7	122.6	129.8	122.3	126.0	126.9	137.1	134.5
Αἰᾶ Νἰᾶ	99.7	56.5	66.2	79.9	91.7	96.2	105.4	109.8	117.9	115.7
Α Νἰᾶ	120.6	117.4	71.5	42.7	38.1	26.1	20.6	17.1	19.2	18.8
×επδδύε υέπιπδδ	201.5	155.8	127.0	112.2	121.6	113.8	117.2	118.7	128.6	128.5
Внутреннее потребление	269.9	266.2	231.4	196.5	151.4	150.4	131.3	132.2	125.1	120.5
Чистой экспорт (в % от объема производства)	39.0	33.7	31.8	31.7	38.3	37.1	38.9	38.8	42.4	42.1
Нефтепродукты, млн.т.										
Υέπιπδδ, ἀπᾶαι	50.6	46.1	43.0	47.4	47.3	47.0	57.0	60.6	53.8	56.9
Αἰᾶ Νἰᾶ	35.0	27.0	25.3	35.3	39.1	43.5	55.0	58.4	51.2	53.9
Α Νἰᾶ	15.6	19.1	17.7	12.1	8.2	3.5	2.0	2.2	2.6	3.0
×επδδύε υέπιπδδ	44.8	40.3	40.9	45.2	44.8	42.6	52.8	54.7	49.7	56.0
Сырая нефть и нефтепродукты, млн.т										
Экспорт	246.3	196.1	167.9	157.4	166.4	156.4	170.0	173.4	178.3	184.5
Экспорт в % от производства нефти	47.7	42.4	42.0	44.5	52.4	51.0	56.4	56.7	58.8	60.5
Природный газ, млрд. куб. м.										
Производство	640.6	643.4	641.0	618.4	607.2	595.4	601.1	571.1	591.0	590.7
Υέπιπδδ, ἀπᾶαι	249.2	246.8	194.4	174.4	184.3	192.2	198.5	200.9	200.6	205.4
Αἰᾶ Νἰᾶ	96.0	91.0	87.9	95.9	109.3	121.9	128.0	120.9	125.0	131.1
Α Νἰᾶ	153.2	155.8	106.5	78.5	75.0	70.3	70.5	80.0	75.6	74.3
×επδδύε υέπιπδδ	179.2	177.8	187.4	168.4	180.3	188.3	193.9	196.4	197.6	201.3
Внутренне потребление	461,4	465,6	453,6	450,0	426,9	407,1	407,2	374,7	393,4	389,4
Чистый экспорт (в % от	28.0	27.6	29.2	27.2	29.7	31.6	32.3	34.4	33.4	34.1

объема производства газа)										
Производство угля, млн.т.	395	353	337	306	272	263	257	245	232	250
Производство эл. энергии, млрд. кватт	1082, 2	1068, 2	1008, 5	956,6	875,9	860,0	847,2	834,1	827,2	845,0

Примечание: данные по географическому экспорту за 1990-1991 гг. приведены с учетом экспорта вне б. СССР и в бывшие Советские Республики

Источники: Госкомстат, Международное энергетическое агентство ОЭСР, Минтопэнерго, осударственный Таможенный комитет РФ, расчеты авторов.

**Таблица 3: Развитие нефтяной отрасли, 1990-1999 гг.:
Основные показатели**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Производство нефти, включая газовый конденсат, млн.т.	516,2	462,3	399,3	353,9	317,8	306,8	301,3	305,6	303,4	305,0
Первичная переработка, млн.т	297,8	286,3	256,0	223,0	187,0	183,0	176,2	178,0	164,0	169,0
Производство бензина, млн.т.	40,9	38,8	35,1	30,0	26,8	28,2	26,6	27,2	25,9	26,5
Производство дизельного топлива, млн.т.	76,2	72,2	65,0	55,1	46,7	47,4	46,8	47,7	45,2	46,8
Производство топливной нефти, млн.т.	100,2	97,1	88,0	78,3	69,5	65,1	63,9	62,5	55,3	52,2
Общее число нефтяных скважин на конец соответствующего периода, тыс.	138,7	144,9	147,0	145,8	141,9	142,7	139,2	138,8	133,0	134,9
Число работающих скважин на конец соответствующего периода, тыс.	121,1	121,5	115,1	113,2	103,3	104,0	102,6	102,1	98,0	101,9
Число простаивающих скважин, на конец соответствующего периода, тыс.	17,6	23,4	31,9	32,6	38,6	38,7	36,6	36,7	35,0	32,9
Доля неработающих скважин, в %	12,7	16,1	21,7	22,4	27,2	27,1	26,3	26,5	26,3	24,4
Оующий объем разведочного и производственного бурения на нефть, млн.м.	37,9	32,4	24,6	20,5	12,7	11,6	8,3	8,8	6,3	6,5
Производственное бурение на нефть, млн.м.	32,7	28,7	21,2	18,7	11,4	10,2	6,9	7,4	5,0	5,3
Разведочное бурение на нефть, млн.м.	5,2	3,7	3,4	1,8	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
Ввод в действие новых скважин, тыс.	12,0	10,3	8,0	7,6	5,4	4,6	3,4	3,0	2,4	2,2

Источник: Госкомстат

Таблица II. 4: Развитие угольной отрасли, 1990-1999 гг.:
Основные показатели

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Общий объем угледобычи, млн.т., включая	395	353	337	306	272	263	257	245	232	250
Подземную	176	140	146	132	117	111	101	93	82	89
Наземную (разрезы)	219	213	191	174	155	152	156	152	150	161
Доля угледобычи в разрезах от общего объема добычи, %	56	60	57	57	57	58	61	62	64	65
Объем механизированной добычи угля общем объеме производства, в %	83	83	84	84	86	88	89	91	93	93

Источник: Госкомстат.

Приложение III: Цены

Таблица III. 1: Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ (в долл. за т.*) (средние отпускные цены производителей на конец года)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
сырая нефть	15.2	25.1	28.2	60.8	63,9	63,1	16,4	37,0	54,9
бензин	44.1	81.1	71.3	162.9	164,0	169,6	63,4	171,9	199,3
дизельное топливо	38.6	73.9	62.0	137.3	153,8	170,0	52,9	125,0	185,0
газ, долл. за тыс. куб. м.	20.0	24.7	30.7	62.5	71,2	73,8	22,0	46,1	79,7
газ, долл. за тыс. куб. м.	0.5	1.4	1.9	3.8	6,9	6,6	2,1	2,2	3,1

* При расчетах использовался официальный курс долл. по отношению к руб..

Источник: расчеты авторов на основе данных Госкомстата

Таблица III. 2: Взаимоотношения между внутренними и мировыми ценами на нефть и нефтепродукты (по состоянию на конец года)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Нефть										
Мировая цена, US\$/т.	113.1	114.4	85.5	106.3	118.0	158.5	104.4	60.1	168.4	166.6
Внутренняя цена, US\$/т.	0.44	15.2	25.1	28.2	60.8	63.9	63.1	16.4	37.0	54.9
Внутренняя цена как % от мировой цены	0.4	13.3	29.4	26.5	51.5	40.3	60.4	27.3	22.0	33.0
Бензин автом.										
Мировая цена, US\$/т.	245.6	240.5	186.3	214.9	221.9	270.8	228.6	157.8	281.5	332.3
Внутренняя цена, US\$/т.	1.25	44.1	81.1	71.3	162.9	164.0	169.6	63.4	171.9	199.3
Внутренняя цена как % от мировой цены	0.5	18.3	43.5	33.2	73.4	60.6	74.2	40.2	61.1	60.0
Дизельное топливо										
Мировая цена, US\$/т.	181.7	176.5	146.6	159.8	180.5	222.5	172.3	111.5	220.9	293.9
Внутренняя цена, US\$/т.	0.89	38.6	73.9	62.0	137.3	153.8	170.0	52.9	125.0	185.0
Внутренняя цена как % от мировой цены	0.5	21.9	50.4	38.8	76.1	69.1	98.7	47.4	56.6	62.9
Мазут										
Мировая цена, US\$/т.	75.1	75.4	65.6	90.2	107.4	121.7	94.2	61.4	116.4	152.9
Внутренняя цена, US\$/т.	0.49	20.0	24.7	30.7	62.5	71.2	73.8	22.0	46.1	79.7
Внутренняя цена как % от мировой цены	0.7	26.5	37.7	34.0	58.2	58.5	78.3	35.8	39.6	52.1

* Мировая цена на нефть = цена импортных поставок нефти в США; мировая цена на нефтепродукты = оптовые цены нефтеперерабатывающих компаний США; внутренние цены = оптовые цены нефтеперерабатывающих компаний России.

Источники: Госкомстат, U.S. Department of Energy/Energy Information Administration, расчеты авторов.

Приложение IV: Неплатежи

Таблица IV.1: Соотношение между уровнями продаж Газпрома и сбора платежей “живыми” деньгами (на примере 1997 г.)

Рынок	Поставки млрд. куб.м.)	Цена (\$ за 1000 куб.м)	Объем продаж (\$ млн.)	Поступлени я “живыми ” деньгами (\$ million)	Доля живых денег в общем объеме продаж %
Абсолютно	121	88.5	10,707	10,707	100
НПА	64	76.8	4,937	2,855	58
Исключительно	301	47.0	11,536	1,730	15
Всего	486		27,180	15,292	56

Источник: B. Pinto, V. Drebensov and A. Morozov. Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance: Harden Budgets by Eliminating Non-Payments. The Economics of Transition, (готовится к публикации).

Таблица IV. 2: Внутреннее скрытое субсидирование Газпромом

	Через недоимку (\$ млрд.)	Бартер (\$ млрд.)	Всего, в % ВВП
1993	1.4	1.4	1.4
1994	1.6	1.7	1.3
1995	3.4	3.7	1.8
1996	3.6	3.7	1.8
1997	3.3	3.5	1.6
Total	12.7	13.5	

Источник: B. Pinto, V. Drebensov and A. Morozov. Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance: Harden Budgets by Eliminating Non-payments. The Economics of Transition, (готовится к публикации)

II. Электростанции: РАО ЕЭС

Таблица IV. 3: Разбивка продаж электроэнергии по способам платежа (включая расчеты внутри электроэнергетики)

	1996	1997
Продажи	100	100
Живые деньги и ликвидные эквиваленты	20	20
Банковские ценные бумаги	11	6
Взаимозачеты и бартер	49	62
Неплатежи	20	12

Источник: В. Pinto, V. Drebensov and A. Morozov. Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance: Harden Budgets by Eliminating Non-payments. The Economics of Transition, готовится к публикации

Таблица IV.4: Внутреннее скрытое субсидирование экономики со стороны электрогенерирующего сектора

	Через недоимку (\$ млрд.)	Бартер (\$ млрд.)	Всего, в % ВВП
1993	3.0	2.0	2.5
1994	3.9	2.8	2.6
1995	3.7	4.8	2.2
1996	3.5	5.9	2.4
1997	0.5	6.7	1.6
Total	14.6	22.2	

Источник: В. Pinto, V. Drebensov and A. Morozov. Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance: Harden Budgets by Eliminating Non-payments. The Economics of Transition, готовится к публикации

Приложение V: Субсидии в российской энергетике в 1997 г.

	Уровень субсидирова ния (в% от цены за ед. продукции))	Потенциальн ая экономия первичной энергии от омены субсидий (в%)	Потери вэфективно сти (в млн. руб.)	Бюджетные расходы (млн.руб.)
Горючее	9.3	2.4	40.4	3340.0
Нефть	1.5	0.7	1.3	283.6
Эл.энергия	42.0	24.3	8689.4	62847.0
Газ	46.1	36.6	30674.1	121908.7
Уголь	0.0	0.0	0.0	0.0
Всего	32.5	25.7	39405.2	188383.2

Источник: International Energy Agency

Приложение VI: Энергопотребление в России в 1990 и в период 1995-1999 гг.

	Всего	Пром. сектор	Строй-во	С/х	Транспорт	Прочие*	Потери в сетях
1990	1073,8	625,9	18,8	96,4	103,8	144,7	84,2
1995	840,4	440,2	12,4	88,6	65,2	150,5	83,5
1996	827,7	424,9	11,2	85,9	64,9	156,3	84,5
1997	814,4	421,4	10,3	78,1	63,5	156,7	84,4
1998	809,1	412,0	9,1	75,0	60,0	159,8	93,2
1999	832,1	430,3	9,0	72,0	60,6	164,0	96,2

* По некоторым оценкам, доля “энергопотребления домохозяйств” составляет 75-80% от “Прочих” потребителей

Источник: Госкомстат

Приложение VII: Обязательства Bank/GEF

Таблица VII. 1: Обязательства Банка/GEF в энергетике

Год утверждения	Название займа	Объем (млн. долл. США.)
1993	Oil Rehabilitation I	610.00
1994	Oil Rehabilitation II	500.00
1995	Emergency Oil Spill Recovery and Mitigation	99.00
1995	Gas Dist. Rehab. and Energy Efficiency	70.00
1996	Coal Sector Restructuring Implementation	500.00
1996	Coal Sector Restructuring Implementation	25.00
1997	Electricity Sector Reform Support	40.00
1997	Coal Sector Adjustment II	800.00
2000	Coal and Forestry Sector Guarantee Facility	200.00
Total	9 Loans/Guarantees *	2,849.00

* В таблицы приведены изначальны данные по объему займов

Источник: Мировой Банк

Таблица VII. 2: Содействие Банка энергетике (график)



Таблица VII. 3: Выделение средств по проектам Банка в сфере энергетики

Название проекта	Утвержденный объем, млн. долл. США	Даты реализации	Выделенные средства по состоянию на сентябрь 2000 г.), (млн. долл.)
Oil rehabilitation I	610,0	15 ноября 1993– 31 декабря 1998	414,0
Oil rehabilitation II	500,0	25 мая 1995– 21 июня 2000	346,5
Emergency oil spill recovery and mitigation	99,0	29 июня 1995– 30 сентября 2001	82,6
Coal sector adjustment loan	500,0	2 июля 1996– 31 декабря 1997	500,0
Second coal sector adjustment loan	800,0	19 декабря 1997– 31 марта 2001	650,0
Coal sector restructuring implementation assistance	25,0	25 июля 1996– 31 декабря 2001	13,7
Energy efficiency	70,0	26 декабря 1996– 30 июня 2001	15,2
Electricity sector reform support	40,0	12 августа 1998– 31 декабря 2001	--

Источник: Мировой Банк

Приложение VIII: Замечания по работе, подготовленные г-ном Ю. Горлиным, консультантом, приглашенным Федеральным центром по финансированию проектов (ФЦФП), и ответные комментарии автора данной работы

Настоящие комментарии представляют собой обзор отчета “ **Оценка деятельности Всемирного банка в Российской Федерации в 1990-е годы: Энергетический сектор** ”, подготовленного Ю. Бобылевым и Я. Чукровским⁶⁴, (далее именуемого “Отчет”). В процессе анализа Отчета и оценки его качества автор настоящих комментариев придерживался мнения о том, что Отчет в целом отвечает требованиям, изложенным в следующих основных документах ОЕД, которые определяют подходы к оценке деятельности Банка в странах- заемщиках:

- Approach Paper⁶⁵
- Suggested Evaluation Format For Sectoral Assistance Strategy Review (SASRs)
- OED Methodology Syndicate -Evaluation Criteria Review⁶⁶

Выводы, изложенные в настоящем экспертном заключении, основаны на интервью, проведенных с рядом специалистов Министерства экономики, Минэнерго, РАО ОЭС, Реформ уголь, а также рядом экспертов из исследовательских институтов, которые были или остаются вовлеченными в проекты, поддерживаемые Банком в Российской Федерации. Автор экспертного заключения хотел бы выразить им свою глубокую благодарность за помощь и отклики на данный документ.

В особенности автор благодарен проф. В. Лифшицу за подробное обсуждение деятельности Банка в российском энергетическом секторе и предложенные подходы к оценке проектов, профинансированных Банком. Однако взгляды, изложенные в данном документе, остаются полностью принадлежащими перу автора.

Рассматриваемый Отчет - документальное свидетельство широкомасштабного исследования, проведенного его авторами (ниже именуемыми “Консультант”) по анализу программ Банка в сфере реформирования и развития российского энергетического сектора в 90-ые гг. Обобщая экспертное заключение по данному Отчету, его автор пришел к следующим основным выводам:

Сильные стороны Отчета:

- Консультант собрал и до некоторой степени систематизировал большой объем материала, относящегося к проектам, реализованным в российском энергетическом секторе в рамках программ, профинансированных Мировым банком.
- Все цифры, относящиеся к российскому энергетическому сектору и экономике страны в целом в основном не могут быть оспорены.
- Рекомендации, представленные в Отчете, правильно отражают политику рыночных реформ и концентрируются на усилении конкуренции там, где это применимо, а также на внедрении практики принятия соответствующих решений и установления тарифов независимыми регуляторами, большей прозрачностью в процессе принятия

⁶⁴ Вариант от 9 июля 2001 г.

⁶⁵ Вариант от 28 декабря 2000 г.

⁶⁶ Окончательная версия от 30 июня 2000 г.

решений; кроме того, в указанных рекомендациях подчеркивается важность социальных аспектов процесса реструктуризации предприятий, т.п.

- Отчет достаточно четко структурирован и в полной мере охватывает все подотрасли российского ТЭК, реформы в которых поддерживались Банком.
- Учитывая трудные условия и результаты сотрудничества Банка с Россией, которые оставляют смешанное впечатление, Консультант подчеркивает необходимость совместной работы и в будущем.

За небольшими исключениями все указанное выше представляется несомненным преимуществом. Однако есть в Отчете и серьезные недостатки, которые, как представляется, должно устранить или, во всяком случае, уменьшить, в последующих его вариантах:

1. Представленные в Отчете данные с трудом можно назвать систематизированными. В основном, то, что мы видим, - это отдельные фрагменты материала, относящегося к данному сектору. Эти данные сведены в отдельные разделы в хронологическом порядке и без учета секторальных и внесекторальных синергетических последствий. В целом, Отчет малоубедителен в отношении окончательных оценок.
2. Методика оценки, используемая в данном Отчете, не ясна. Представляется, что авторы, без всякой видимой причины, оставили в стороне не только принятые в международной практике расчеты коэффициента эффективности проектов, но и использование испытанных подходов, например тех, которые описываются в методике ОЕД, и ограничились своей оценкой несистематическими мировыми коэффициентами.
3. Поскольку в Отчете не содержится оценки того, насколько выгоды от реализации проектов стоили затрат в масштабах страны в целом и всего ее населения, Отчет не дает четкого ответа на важнейший для Заемщика вопрос о том, что получила Россия от сотрудничества с Мировым банком. Ответ должен быть достаточно ясен как в отношении всех проектов и каждого в отдельности. Такого рода определенности можно достичь только представляя количественно измеряемые ключевые индикаторы, - в основном, те из них, которые относятся к целостным оценкам проектов, реализованных Банком.

Что же касается угольного проекта (который в Отчете представлен как реализованный удовлетворительно), то невозможно вывести заключение о степени его успеха (эффективности) только на основании того факта, что большинство поставленных целей были достигнуты. Глубоко обоснованная оценка деятельности в рамках данного проекта требует осуществления системного анализа, который позволяет соотнести результаты проекта к затратам, понесенным страной, бюджетами всех уровней, угледобывающими предприятиями, регионами, т.п. К сожалению, все это осталось за рамками настоящего Отчета.

Подытоживая сказанное выше, следует сказать, что представленный в Отчете материал можно рассматривать скорее как обзор деятельности Банка, сопровождаемый в ряде случаев суждениями Консультанта относительно достигнутых результатов, чем как исследование эффективности указанной деятельности.

Можно привести и другие, более частного характера замечания:

- К Отчету следует присовокупить приложение, которое бы характеризовало показатели работы российского ТЭК в целом и отдельных компаний (вплоть до 2000 или первых кварталов 2001 г.).

- Структура Отчета буквально полностью отвечает требованиям SASR, однако в отдельных случаях содержание представлено чересчур сжато и не всегда представляет в полной мере обсуждение вопросов, которые должны рассматриваться, как того требуют документы SASR/
- В Отчете должно следовало бы привести оценку полезности каждого из проектов для отдельных категорий: гражданского общества, частных компаний, персонала участвовавших в них организаций, т.п.
- В Отчет следовало бы включить оценку Oil Rehabilitation II и отдельно также оценку Coal Secal I, II и Coal Sector Restructuring Implementation Assistance.
- Отчет не дает четкого ответа на важнейший для Заемщика вопрос о том, что получила Россия от сотрудничества с Мировым банком.

Ответ авторов

Авторы настоящего Отчета благодарят г-на Горлина - автора экспертных комментариев к Отчету за детальный анализ его недостатков и ценные замечание, позволившие нам повысить качество материала. Однако рождается ощущение, что отдельные критические замечания г-на Горлина берут свое начало в некотором недопонимании основ разработки и целей подобного Отчета и разницы между ним и гораздо более подробным и систематичным Аудиторским Отчетом по проекту, который готовит OED в случае, когда рассматривает и оценивает завершенные Банком проекты по выделению займов. Именно поэтому мы предлагаем следующие пояснения.

1. Авторы в полной мере согласны с мнением эксперта относительно ограниченного характера Отчета. Подобно обзору состояния сектора, который параллельно готовил г-н Р. Берни⁶⁷, наш Отчет не является всеобъемлющим исследованием, и мы не ставили своей целью предоставить своего рода аудиторское заключение в отношении деятельности банка в каждом секторе, что было бы необходимым для детальной оценки эффективности подобной деятельности. Такая работа потребовала бы в несколько раз больший объем ресурсов, чем тот, которым располагала OED для подготовки Обзоров по состоянию ТЭК. данный отчет скорее разрабатывался как “метаоценка” (на высоком уровне детализации), что позволило бы воспользоваться преимуществами всей предыдущей работы в данном направлении. Как это и происходит с подобными метапроектами, данный Отчет включает и построен на всех предшествующих и имеющихся в наличии работ по данной проблеме, подготовленных внутри Банка. Однако мы не видим причины, по которой нам следует извиниться за тот факт, что некоторые выводы, к которым мы пришли в ходе работы по Отчету основаны на некоторых суждениях. Цели, по которым выверяются результаты, были определены четко, а обоснование того, как и почему появились указанные суждения изложены в полно мере. Читатели могут вывести собственные заключения относительно уместности указанных суждений. С другой стороны, в связи с жесткими ограничениями в отношении объема Отчета (менее 20 стр.) авторам

⁶⁷ Поскольку в большинстве случаев мнение г-на Горлина содержит одинаковые критические замечания в отношении обоих отчетов, ответы авторов порой совпадают.

пришлось сконцентрироваться на обобщении наиболее важных умозаключений и суждений по каждой подотрасли.⁶⁸

2. Отчет (см. Приложения) представляет большой массив информации относительно ключевых показателей развития сектора в 90-ые гг. (хотя сам по себе процесс Country Assistance Assessment в рамках ОЕД не предполагает полного обзора всех аспектов экономики). Поскольку Отчет был подготовлен в 1-ом квартале 2001 г., то последние по времени показатели, использованные в нем, относятся к 1999 г.⁶⁹ Во многих случаях (там, где это было возможно) использовались самые свежие данные. Мы согласны, что обновление данных до 2000 г. было бы полезно, однако это не изменило бы выводов Отчета.
3. Использование в полной мере методики аудита, принятой в ОЕД, для целей оценки проекта было бы уместным для проектов, где начальные инвестиции уже завершены и прошло достаточно времени для того, чтобы можно было выявить первые результаты. Для текущих же проектов не представляется возможным использовать такую же методику и процесс подсчета рейтинга для еще реализуемых проектов. Для последних было возможным лишь выработать предварительные суждения только по следующим вопросам: (1) соответствовали ли заявленные цели проектов российским условиям на момент разработки проектов (эффективность); (2) отвечали ли проекты заявленным целям (действенность) и (3) будут ли выгоды от их реализации устойчивыми. Поскольку указанные суждения основывались на ограниченных и неполных данных, мы понимали, что использование более “научного” проекта, как это предлагает комментатор, было бы менее уместным, поскольку при наличии указанного массива данных не удалось бы достичь должной точности.
4. Мы полагаем, что количественный анализ “выгоды-затраты” не может быть использован в отношении вопроса о том, была ли поддержка Банком ТЭК в целом положительным или отрицательным явлением. Использование указанного метода ограничивается оценкой легко определяемых инвестиций, а также мерой участия и результатами, которые поддаются измерению. В случае российского ТЭК, где насчитывается множество заинтересованных сторон (бюджет, частный сектор, гражданское общество, рабочая сила, т.д.) подобный подход затруднен (более глубокий анализ того, кто приобрел, а кто потерял, включая все уровни правительства, шахты, регионы, т.п., был бы полезен только тогда, когда можно было бы вынести суждение относительно важности или ценности выгод для каждой из заинтересованных групп), а это выходило за рамки настоящего анализа.
5. Наконец, мы были удивлены критическим замечанием о том, что Отчет не дает ясного ответа на вопрос, что Россия приобрела от сотрудничества с Мировым банком в сфере ТЭК. В нефтяной отрасли наблюдается рост производства продукции, однако отрасль не смогла воспользоваться потенциальными выгодами, которые могло бы принести установление законодательных рамок для стимулирования иностранных инвестиций. В угольной отрасли страна получила поддержку для создания

⁶⁸ В соответствии с концепцией данного Отчета и ограничениями по его объему Авторы не рассматривали каждый проект по отдельности, - например, некоторые концептуально близкие проекты (Coal SECAL I, Coal SECAL II) и Coal Sector Restructuring Implementation Assistance (дополнительный проект) рассматривались вместе; подобным же образом Oil Rehabilitation II и техническое содействие Министерству энергетики (10 млн. долл. из 610 млн.) не рассматривались как отдельный момент в докладе.

⁶⁹ Комментарии Фонда попали в руки авторам настоящего Отчета во второй половине 2002 г.

реструктурированной, гораздо более эффективной, частной и отрасли, с максимальным вниманием, уделяемым социальным аспектам закрытия шахт. В сфере электроэнергетики Россия получала технические консультации по созданию рациональных рамок реструктуризации отрасли, которая, как представляется, сегодня уже реализуется. В газовой же отрасли Россия не проявляла интереса в получении поддержке и консультаций Банка.