



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

**Russia: Bank Assistance for
the Energy Sector**

**Ричард Берни
Richard Berney**



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>

Сокращения и аббревиатуры

АИК	Аналитические и консультационные
ОДВБ	Оценка деятельности Всемирного банка
КАС	Стратегия оказания содействия стране
МЭП	Меморандум об экономической политике
ЕЦА	Страны Европы и Центральной Азии
ПУОС	Проект управления окружающей средой
ФЦПФ	Федеральный центр проектного финансирования
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
МФК	Международная финансовая корпорация
Минприрода	Министерство природных ресурсов
Минэнерго	Министерство энергетики
ОРВ	Озоноразрушающие вещества
ДОО	Департамент оценки операций
НДП	Нефтедобывающие предприятия
СРП	Соглашения о разделе продукции
ПРФ	Правительство Российской Федерации
САЛ	Заем на содействие структурной перестройке экономики
СЕКАЛ	Заем на структурную перестройку отрасли
АМР США	Агентство международного развития США

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	I
РЕЗЮМЕ	III
1. ВВЕДЕНИЕ	6
2. БЫТОВОЙ СЕКТОР ЭНЕРГЕТИКИ	9
Отраслевые исследования.....	10
Программа кредитования	11
Возможная программа дальнейших действий	12
3. ЭНЕРГЕТИКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА.....	13
Отраслевые исследования.....	14
Программа кредитования	15
Возможная программа дальнейших действий	17
4. НЕФТЯНАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ	18
Программа кредитования	19
Отраслевая политика.....	21
Возможная программа дальнейших действий	22
5. ГАЗОВАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ	23
6. УГОЛЬНАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ.....	24
Программа кредитования	27
Возможная программа дальнейших действий	28
7. ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКА.....	29
Стратегия деятельности Банка.....	30
Возможная программа дальнейших действий	32
8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	34
ОБЗОР СОСТОЯНИЯ ЭНЕРГЕТИКИ И ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	36
Показатели работы и задачи сектора	36
Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области энергетики и окружающей среды.....	38

Оценка продуктов и услуг Банка	39
Оценка влияния на эффективность процесса развития.....	43
Оценка результатов программы Банка	44
Программа дальнейших действий.....	45
ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭНЕРГИИ В БЫТОВОМ СЕКТОРЕ	46
Показатели работы и задачи сектора	46
Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области энергетики.....	47
Оценка продуктов и услуг Банка	48
Оценка влияния на эффективность процесса развития.....	49
Оценка результатов осуществления программы Банка	50
Программа дальнейших действий.....	50
НЕФТЯНАЯ И ГАЗОВАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ	51
Показатели работы и задачи сектора	51
УГОЛЬНАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ.....	65
Показатели работы и задачи сектора	65
Оценка продуктов и услуг Банка	71
Оценка влияния на эффективность процесса развития.....	73
Распределение ролей в достижении результатов программы Банка.....	75
Программа дальнейших действий.....	78
Программа дальнейшего содействия со стороны Всемирного банка	80
ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКА.....	82
Показатели работы и задачи сектора	82
Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в электроэнергетике	83
Оценка продуктов и услуг Банка	87
Оценка влияния на эффективность процесса развития.....	88
Оценка деятельности Банка и результатов программы.....	89
Программа дальнейших действий.....	90
ЗАМЕЧАНИЯ Ю. ГОРЛИНА, КОНСУЛЬТАНТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ (ФЦПФ) И ОТВЕТЫ АВТОРА	92

Предисловие

Настоящий документ – этот один из информационных материалов, подготовленных в рамках Оценки деятельности Всемирного банка в Российской Федерации (Руководитель ОДВБ Джанни Занини) Департаментом оценки операций (ДОО) Всемирного банка. Представленные здесь выводы опираются на результаты анализа отчетов об оценке и реализации проектов, отчетов о положении в секторах, научно-исследовательских публикаций, а также ряда других документов, составленных Заемщиком и Банком. Автор (бывший Главный специалист по оценке операций Департамента оценки операций (Отдел отраслевой и тематической оценки)) посетил Россию в феврале 2001 г. и провел опрос нынешних и бывших российских чиновников и экспертов. Были также опрошены сотрудники штаб-квартиры и Московского представительства Всемирного банка. Предыдущая предварительная версия этого документа обсуждалась в феврале 2001 г. на небольшом московском семинаре, в котором приняли участие представители федерального правительства, академических кругов, институтов, занимающихся исследованиями в области экономической политики, а также сотрудники групп реализации проектов, осуществляемых при содействии Банка. Мы приносим им благодарность за ценную помощь и отзывы о нашей работе.

Автор благодарит рецензентов ДОО (г-на Хорхе Гарсиа-Гарсиа и г-на Фернандо Манибога), Руководителя ОДВБ, других специалистов, готовивших справочные материалы для ОДВБ, а также сотрудников Департамента ЕЦА (г-на Питера Томпсона, г-на Гэри Стаггинса, г-на Бьорна Хамсо и г-на Уильяма Р. Портера), а также бывшего Директора Департамента ЕЦА г-на Рассела Читэма за представленные ими комментарии по предыдущим вариантам, которые были учтены при подготовке июньской версии 2001 г. Тем не менее, позиция, представленная в этом документе, отражает личное мнение самого автора. Она не всегда совпадает с позицией Всемирного банка.

На рассмотрение Правительства РФ была направлена предыдущая версия от 28 июня 2001 г. В настоящей версии учтены замечания, полученные от Ю. Горлина, консультанта Федерального центра проектного финансирования (ФЦПФ), выступающего от имени Правительства..

Резюме

1. С точки зрения предложения, российская энергетика доминирует в экономике, как практически ни в одной другой стране мира, и оказывает влияние на все остальные виды экономической деятельности. Кроме того, производство энергии является одной из главных причин деградации окружающей среды. С точки зрения спроса, потребление энергии определяет эффективность использования всех природных ресурсов страны. Все направления энергетики были вынуждены функционировать в одинаковых общих условиях переходного периода, со всеми вытекающими проблемами, касающимися правовых основ, конкуренции, отрицательных воздействий на окружающую среду, доступа к инвестиционным ресурсам, неплатежей или бартерных платежей за поставленную ими продукцию и т.д. Однако в каждой отрасли сложились свои уникальные обстоятельства, и поэтому они выбрали довольно разные способы перевода своих институтов на рыночные рельсы. У производственных отраслей мало общего в том, что касается структуры и организации производства, направлений дальнейшего развития, инвестиционных потребностей и перспектив на будущее; кроме того, они поднимают разные вопросы экономической политики и требуют принятия разных мер для оздоровления или сохранения здоровья отрасли. Нефтяная и газовая промышленность производят продукцию, которая является предметом международной торговли, имеет высокую стоимость и относительно низкие издержки производства и связана с относительно небольшими трудозатратами. В результате эти отрасли являются основными источниками валютных поступлений, государственных доходов и экономической ренты. Угольная промышленность и электроэнергетика являются важными источниками рабочих мест и производят продукцию, главным образом, для внутреннего рынка.

2. Банк осуществлял активную деятельность в энергетике с самого начала своей работы в России, т.е. с 1991 г. Проблемы энергетики (производство, ценообразование, налогообложение, законодательство в поддержку совместных предприятий и инвестиционные потребности) стали главной темой первого Меморандума об экономической политике России, который был подготовлен Банком и обсуждался с Правительством РФ в сентябре 1992 г. Когда Совет руководителей Сектора энергетики Всемирного банка провел обзор энергетических компонентов всех Стратегий содействия государствам-участникам Банка (КАС), он пришел к выводу, что Стратегия деятельности Банка в Российской Федерации уделяет большое внимание изучению связей между энергетикой и макроэкономикой и уровнем бедности, содержит глубокий анализ связей между энергетикой и долгосрочным экономическим ростом, а также связей между энергетикой и государственным управлением и развитием частного сектора, но при этом не уделяет большого внимания связям между энергетикой и устойчивостью окружающей среды. Отчет о состоянии угольной промышленности за 1994 г. выделяется из этого ряда как высококачественная аналитическая и консультационная работа.

3. Банк обоснованно применял индивидуальные подходы к работе в каждой отрасли энергетики, опираясь на результаты своей оценки важнейших проблем конкретной отрасли и готовности Правительства РФ принять экономические рекомендации Банка для решения выявленных проблем. Принцип деятельности Банка в области энергетики можно охарактеризовать как использование «окон возможности» в различных отраслях энергетики за счет поддержки наиболее актуальных видов деятельности и программ преобразований, реализация которых была несомненным приоритетом Правительства РФ.

4. Итоги этой деятельности неоднозначны: неплохие результаты получены (на сегодняшний день) в угольной промышленности, однако попытки осуществления программы экономических и институциональных преобразований в российской энергетике (особенно в нефтяной и газовой промышленности) оказались безуспешными. В течение последних месяцев достигнут значительный прогресс в электроэнергетике, где существенно повысился уровень платежей в денежной форме и вновь появился решительный настрой на реформирование и демонополизацию отрасли. Несмотря на успешную реализацию Проекта ГЭФ по поэтапному сокращению потребления озоноразрушающих веществ (ОРВ), экологические проблемы не стали одним из главных приоритетов, а российские природоохранные органы сейчас значительно ослаблены.

5. Банк активно работал не только в угольной промышленности, но и в электроэнергетике и газовой промышленности, где ответственность за провал реформ или отсутствие большого прогресса в их осуществлении, безусловно, лежит на Правительстве РФ.¹ В нефтяной промышленности Банк оперативно подготовил заем для того, чтобы обеспечить себе «место за столом» в процессе обсуждения отраслевых реформ, однако ему не удалось убедить Правительство РФ осуществить необходимые преобразования. Банк также не смог оказать влияние на реформирование нефтетранспортной отрасли, что стало главной преградой для расширения экспорта нефти. Правительство РФ допустило серьезную стратегическую ошибку, когда отказалось от части своих акций в энергетических монополиях на первых этапах экономических реформ еще до реструктуризации этих монополий и формирования нормативных основ. Банк не смог повлиять на это решение.

6. Позднее Банк стал оказывать влияние на ход обсуждения экономической политики в электроэнергетике, и большинство экономических мер в этой отрасли, согласованных в рамках займа САЛ 3, было включено в программу Грефа, подготовленную по просьбе нынешнего Правительства РФ.

7. Если говорить о будущем, Банк должен:

¹ По мнению Федерального центра проектного финансирования (ФЦПФ) Правительства Российской Федерации, это не обоснованное утверждение.

- предоставить России дополнительные кредитные ресурсы в целях содействия завершению программы реструктуризации угольной промышленности (Угольный СЕКАЛ 3);
- продолжить осуществление кредитных и некредитных операций, направленных на повышение эффективности и совершенствование финансирования потребления энергии населением;
- продолжить обсуждение вопросов экономической политики и оказать России дальнейшее техническое содействие в реструктуризации энергетических монополий;
- осуществить гарантийные и кредитные операции, направленные на увеличение мощностей в производстве и передаче электроэнергии, а также пропускной способности экспортных нефте- и газопроводов, но только после того, как процесс реструктуризации пойдет хорошими темпами;
- оказать содействие региональным администрациям в снижении уровня загрязнения городского воздуха;
- совместно с Правительством РФ разработать программу сокращения сжигания газа в факелах в процессе добычи нефти; и
- настоятельно рекомендовать Правительству РФ восстановить на федеральном уровне отдельное Министерство окружающей среды.

1. Введение

1.1 Банк осуществлял активную деятельность в энергетике с самого начала своей работы в России. В рамках подготовки Всемирным Банком и Международным валютным фондом первого Совместного исследования советской экономики Банк направил в Россию группу специалистов по вопросам энергетики, чтобы она проанализировала положение дел в нефтяной, газовой и угольной и энергетической отраслях (февраль 1991 г.). Российская энергетика доминирует в экономике, как практически ни в одной другой стране мира, и оказывает принципиальное влияние на все остальные виды экономической деятельности. Проблемы энергетики (производство, ценообразование, налогообложение, законодательство в поддержку совместных предприятий, инвестиционные потребности и т.д.) стали главной темой первого Меморандума об экономической политике России, который был подготовлен Банком и обсуждался с Правительством РФ в сентябре 1992 г. Эти проблемы затрагивают все стороны экономики и имеют ключевое значение для дальнейшего развития страны и благосостояния населения. Экспорт нефти и газа является определяющим фактором торгового баланса России и доходов государства, а на микроуровне предприятия городского теплоснабжения (и необходимые им поставки угля, нефти, газа и электричества) имеют решающее значение для выживания населения России в течение долгой и суровой зимы.

1.2 С учетом огромного влияния энергетики на российскую экономику проблемы этого сектора всегда играли очень важную роль в стратегии деятельности Всемирного банка в Российской Федерации. Когда Совет руководителей Сектора энергетики Всемирного банка провел обзор энергетических компонентов всех Стратегий содействия государствам-участникам Банка (КАС), он пришел к выводу, что Стратегия деятельности Банка в Российской Федерации уделяет большое внимание изучению связей между энергетикой и макроэкономикой и уровнем бедности, содержит глубокий анализ связей между энергетикой и долгосрочным экономическим ростом, а также связей между энергетикой и государственным управлением и развитием частного сектора, но при этом не уделяет большого внимания связям между энергетикой и устойчивостью окружающей среды. Уровень обсуждения КАС говорит о том, какое большое значение придает этим проблемам руководство страны.

1.3 Макроэкономические проблемы энергетики являются также одним из главных источников проблем всей экономики. В 1990-е годы неспособность энергетики получать денежные платежи за свою продукцию, в результате чего она была вынуждена перейти к системе платежей на основе бартера и векселей, стала симптомом и главной причиной неэффективной работы российской рыночной экономики.² С точки зрения спроса, потребление энергии определяет эффективность использования всех природных ресурсов страны, а производство

² В середине и конце 1990-х годов платежи в денежной форме составляли менее 20% всего объема продаж в электроэнергетике (РАО «ЕЭС России») и газовой промышленности (Газпром).

энергии является одной из главных причин деградации окружающей среды. Все производственные отрасли столкнулись с проблемами эффективного использования энергии и формирования цен на энергоресурсы. Население столкнулось с проблемами эффективного использования энергии в системах центрального отопления, а также с проблемами ценообразования и субсидирования энерго- и теплоснабжения населения.³

1.4 Однако, осуществляя программу кредитования и отраслевые исследования, Банк учитывал, что у разных направлений энергетики (нефть, газ, уголь, электроэнергия) мало общего в том, что касается структуры и организации производства, направлений дальнейшего развития, инвестиционных потребностей и перспектив на будущее; кроме того, они поднимают разные вопросы экономической политики и требуют принятия разных мер для оздоровления или сохранения здоровья отрасли. Нефтяная и газовая промышленность производят продукцию, которая является предметом международной торговли, имеет высокую стоимость и относительно низкие издержки производства и связана с относительно небольшими трудозатратами. В результате эти отрасли являются основными источниками валютных поступлений, государственных доходов и экономической ренты. Угольная промышленность и электроэнергетика являются важными источниками рабочих мест и производят продукцию, главным образом, для внутреннего рынка.

1.5 *Российская нефтяная промышленность* одна из крупнейших в мире. Она обладает крупными неиспользованными запасами нефти более чем на 40 месторождениях, открытых в 70-е и 80-е годы, но так и не освоенных. В период с 1987 по 1995 гг. объем добычи упал более чем на 50%, прежде всего, вследствие недофинансирования технического обслуживания и замены оборудования. Общей задачей Правительства РФ в нефтяной промышленности было увеличение объемов производства и экспорта нефти. Европейские рынки могут потребить столько сырой нефти, сколько Россия может добыть. Нефтяная промышленность является одной из главных причин деградации земельных и водных ресурсов в результате разливов нефти в процессе ее разведки, добычи и транспортировки, а также глобального потепления в результате выбросов парниковых газов (ПГ), образующихся при крупномасштабном сжигании в факелах попутного природного газа, извлекаемого на месторождениях вместе с нефтью.

1.6 *Российская газовая промышленность* обладает 40% мировых разведанных запасов газа. Это отрасль с низкой себестоимостью производства, а основной объем газа добывается на четырех сверхмощных месторождениях. Главной задачей Правительства РФ в газовой промышленности был перевод внутреннего энергопотребления с нефти и угля на газ. Увеличение внутреннего потребления газа не приведет к сокращению его экспорта, поскольку европейские рынки сейчас потребляют приблизительно столько газа, сколько могут потребить. Газовая

³ Это две пересекающиеся области: повышение эффективности использования энергии приводит также к сокращению производства парниковых газов.

отрасль также является крупным источником ПГ в результате потерь природного газа при транспортировке по магистральным и распределительным газопроводам.

1.7 *Российская угольная промышленность* – по сравнению с газовой и нефтяной промышленностью это отрасль энергетики имеет высокую себестоимость производства. В эпоху советской плановой экономики ее организация и управление были крайне неэффективными, что требовало значительного объема скрытых и явных субсидий. К середине 1990-х годов она стала вторым по величине потребителем государственных ресурсов (после сельского хозяйства). Главной задачей Правительства РФ в угольной промышленности было сокращение и рационализация производства и, как следствие, сокращение (и, в конечном счете, отмена) государственных субсидий.

1.8 *Российская электроэнергетика* находится под управлением РАО «ЕЭС России», самой крупной в мире монополии. Она контролирует производство, передачу и распределение электроэнергии на всей территории Российской Федерации. Поскольку российская электроэнергетика является одновременно и производителем, и потребителем энергии, ее рентабельность полностью зависит от цен, которые она выплачивает за первичные энергоресурсы (уголь, газ и нефть), перекрестного субсидирования населения за счет промышленности, а также способности получить платежи по выставленным счетам. В решении последнего вопроса она добилась больших успехов, увеличив долю платежей в денежной форме примерно с 15% в 1999 г. до уровня более 90% в первом квартале 2001 г.⁴ Эта отрасль остается в высшей степени централизованной – отчасти из-за своей зависимости от единой энергосистемы протяженностью в два миллиона километров, которая необходима для передачи и распределения электроэнергии, вырабатываемой широко раскинувшейся сетью генерирующих станций. В 1990-е годы она не требовала больших инвестиций, поскольку спрос на электроэнергию падал даже быстрее, чем объем генерирующих мощностей, однако нехватка ресурсов даже для повседневного технического обслуживания и ремонта привела к быстрому износу генерирующего оборудования и снижению надежности системы. Для стабилизации системы и ее последующего расширения в поддержку развивающейся экономики потребуются новые крупномасштабные инвестиции. Главной задачей Правительства РФ в электроэнергетике было разделение функций производства, передачи и распределения электроэнергии и формирование нормативных основ, способных обеспечить приток частных инвестиций для строительства новых генерирующих объектов.

1.9 *Все отрасли энергетики* столкнулись с теми же общими постсоветскими условиями, что и остальные производственные сектора экономики. Перед ними встали проблемы, касающиеся правовых основ, конкуренции, избыточной занятости, невнимания к природоохранной деятельности, отсутствия доступа к инвестиционным ресурсам, неплатежей или бартерных платежей за поставленную ими продукцию и т.д. Однако в каждой отрасли сложились свои уникальные

⁴ Это стало возможным не только в результате осуществления внутриотраслевых мер, но и благодаря изменению общей экономической ситуации в России.

обстоятельства, и поэтому они выбрали довольно разные способы перевода своих институтов на рыночные рельсы. Банк применял индивидуальные подходы к работе в каждой отрасли энергетики, опираясь на результаты своей оценки важнейших проблем конкретной отрасли и готовности Правительства РФ принять экономические рекомендации Банка для решения выявленных проблем. В связи с этим принцип деятельности Банка в области энергетики можно охарактеризовать как использование «окон возможности» для оказания содействия этим важнейшим отраслям за счет поддержки тех видов деятельности, реализация которых была несомненным приоритетом Правительства РФ в рамках программ реформ, необходимых, по мнению Банка, для дальнейшего развития этого сектора.

1.10 Как будет показано далее при рассмотрении деятельности Банка в каждой из этих отраслей, работа Банка в каждой отрасли начиналась с осуществления серьезной программы отраслевых исследований. Эти исследования позволили Банку получить необходимую информацию о проблемах отрасли, разработать четкую экономическую политику и определить цели своих кредитных операций и технического содействия в данной отрасли. Большинство программ Банка были правильно ориентированы на получение желаемых результатов. Результаты оказались неоднозначными. И это неудивительно. Нестабильность и неопределенность ситуации в России в течение первых десяти лет перехода от полностью централизованной плановой экономики к более открытой рыночной экономике свидетельствовали о том, что стране крайне необходимо содействие в реформировании экономической политики, даже при том, что круг политических сил, заинтересованных в получении таких рекомендаций, был весьма узок. С учетом масштабов и огромной важности отраслей энергетики им пришлось пережить тяжелейшие времена при осуществлении структурных преобразований. Если переходный период успешно завершится, экономика может получить значительные выгоды, однако риск невыполнения намеченных целей всегда был высоким. У Банка не было большого выбора, и ему пришлось использовать возможности воздействия на развитие энергетики по мере их появления: этот сектор слишком важен, чтобы его игнорировать.

2. Бытовой сектор энергетики

2.1 Чрезвычайно суровые российские зимы определяют огромное значение потребительских поставок тепла для 75% населения страны, проживающего в городах, поскольку без этого было бы проблематичным само выживание людей. Однако поставки энергии это лишь одна из нескольких тесно связанных друг с другом услуг, которые государство предоставляет населению. Подходы к тепло- и энергоснабжению населения, содержанию и ремонту жилого фонда всегда были тесно связаны между собой. Трудно отделить друг от друга социальные и экономические проблемы распределения ресурсов, регулирования издержек, выплаты социальных пособий, а также скрытых и явных субсидий, связанные с предоставлением этих услуг.

2.2 В начале 1990-х годов жилье и коммунальные услуги в городах предоставлялись предприятиями или государством. Они предоставлялись, по существу, бесплатно как дополнение к низкой заработной плате⁵ и были одним из главных компонентов общего трудового вознаграждения. В период перехода от плановой экономики к рыночной ответственность за жилищно-коммунальное хозяйство была делегирована органам местного самоуправления. В рамках этой программы ответственность федерального правительства за финансирование социальных расходов была практически полностью передана нижестоящим бюджетам. Одновременно в рамках программы массовой приватизации органам местного самоуправления передавались социальные объекты большинства предприятий (например, жилой фонд, учреждения образования и здравоохранения). В тот момент, когда сокращение внутреннего производства привело к разрушению налоговой базы предприятий, муниципалитеты взяли на себя ответственность за ремонт, содержание и эксплуатацию крупных объектов городского теплоснабжения и содержание ведомственного жилого фонда.

2.3 В Меморандуме об экономической политике России (1992 г.) отмечалось, что увеличение объемов жилищно-коммунальных субсидий представляет угрозу для финансового положения местных органов власти. Реформа оплаты жилищно-коммунальных услуг представлялась необходимой как для снижения чрезмерной нагрузки субсидий на бюджет, так и для сокращения потерь и непроизводительного использования энергии. В связи с этим, реформа ценообразования в коммунальном хозяйстве (и повышение арендной платы в целях покрытия расходов на содержание жилья) была центральным элементом всех серьезных экономических реформ, которые предлагались в начале 1990-х годов, несмотря на то, что масштабы и темпы либерализации цен были крайне противоречивыми вопросами.

Отраслевые исследования

2.4 Банк поддерживал идею быстрой структурной перестройки ценообразования в масштабах всей экономики, включая постепенный перевод жилищно-коммунального хозяйства на полную самокупаемость с предоставлением адресного содействия наиболее уязвимым домохозяйствам, и активно выступал против всеобщей терпимости к неплатежам и дальнейшего предоставления значительных ценовых скидок льготным категориям потребителей. В 1998 г. Банк провел исследование жилищно-коммунального хозяйства. В исследовании отмечалось, что органы местного самоуправления имеют все меньше возможностей для финансирования жилищно-коммунальных субсидий и что такая нехватка средств ведет к росту кредиторской задолженности предприятиям коммунального хозяйства и резкому ухудшению состояния жилого фонда из-за плохого содержания. Авторы исследования настаивали на незамедлительном повышении уровня рентабельности жилищно-коммунального хозяйства до 50-60%.

⁵ В 1992 г. уровень рентабельности жилищно-коммунального хозяйства был ниже 10%.

2.5 Принимая во внимание опасения правительства, что многие семьи не смогут оплачивать 100%-ные тарифы, Банк, как правило, рекомендовал предоставление субсидий на основе проверки нуждаемости в целях смягчения негативных последствий роста коммунальных тарифов для малообеспеченных семей. В исследовании подчеркивалась также необходимость повышения адресности социального содействия нуждающимся и постепенной отмены ценовых скидок льготным категориям потребителей. Однако Банк не уделил большого внимания разработке практических рекомендаций относительно администрирования и финансирования механизмов предоставления денежных субсидий на основе проверки нуждаемости и, в целом, переоценил возможный охват малообеспеченного населения такими механизмами.

Программа кредитования

2.6 Программа кредитных операций Банка в области городского теплоснабжения начиналась с небольших компонентов в составе проектов и постепенно расширилась до самостоятельных проектов, в том числе:

- (i) относительно небольшой компонент в составе Проекта передачи ведомственного жилого фонда,
- (ii) более крупный компонент в реструктурированном Проекте эффективного использования энергии (март 1995 г.), и
- (iii) полномасштабный Проект развития систем городского теплоснабжения (март 2001 г.).

2.7 Проект передачи ведомственного жилого фонда: основной целью соответствующего компонента этого проекта было внедрение на уровне потребления новых методов повышения эффективности отопления бывших ведомственных домов, переданных на баланс муниципалитетов. В процессе реализации этой программы возникли большие трудности. Пять городов выделили значительный объем средств для проведения технических исследований, чтобы оценить возможности модернизации теплоизоляции и совершенствования систем отопления. На первых этапах проекта основное внимание уделялось модернизации теплоизоляции в рамках множества мелких подпроектов. В дальнейшем акцент сместился, и большая часть ресурсов была направлена на ремонт и модернизацию энергосберегающих центральных котельных, что предусматривало осуществление более крупных отдельных подпроектов и более короткий период окупаемости.

2.8 Проект повышения эффективности использования энергии обеспечил предоставление финансовых ресурсов городам и регионам в целях сокращения их энергозатрат за счет повышения эффективности генерирующих станций и объектов городского теплоснабжения и установки тепловых и газовых счетчиков. В первых подпроектах участвовали пять городов. Результаты оказались в высшей степени удовлетворительными с учетом полученной экономии газа и периода окупаемости

большинства подпроектов. Группа оценки качества (ГОК)⁶, являющаяся внутренним экспертным органом Всемирного банка применительно к текущим проектам, пришла к выводу, что проект был должным образом ориентирован на совершенствование процесса развития и что ТЭО подпроектов уделяли надлежащее внимание проблемам окружающей. Однако в результате финансового кризиса 1998 г. и трудностей с управлением проектом темпы расходования средств займа оказались слишком низкими, и проект был приостановлен. Проект повышения эффективности использования энергии стал предтечей недавно утвержденного (март 2001 г.) Проекта развития систем городского теплоснабжения, который рассматривается ниже.

2.9 Проект развития систем городского теплоснабжения соответствовал основным принципам жилищно-коммунальной политики, сформулированным с Исследованием жилищно-коммунального хозяйства 1998 года. К началу проведения переговоров по займу нужно было увеличить уровень покрытия операционных затрат до 60%⁷ и повысить адресность социального содействия нуждающимся. Инвестиционные компоненты этого проекта направлены на снижение стоимости теплоснабжения в нескольких средних городах (с населением менее 500 000 человек) за счет ремонта и восстановления системы теплоснабжения и внедрения современной технологии, которая обеспечит повышение эффективности системы и качества теплоснабжения. Отраслевая политика предусматривает повышение финансовой устойчивости органов местного самоуправления и муниципальных предприятий теплоснабжения. Эта программа предусматривает переход от общих субсидий к адресным выплатам малообеспеченным домохозяйствам, которые должны компенсировать повышение тарифов на тепло, необходимое для достижения запланированного уровня покрытия затрат.

Возможная программа дальнейших действий

2.10 Проблемы, связанные с теплоснабжением в городах, имеют первоочередное значение с точки зрения выживания российского народа. Это наиболее актуальные проблемы бедности в России. В ближайшие десять лет они станут еще острее, поскольку состояние объектов городского хозяйства продолжает ухудшаться. Эти проблемы тесно связаны с состоянием муниципальных финансов и жилищной инфраструктуры, проблемами потребления энергии, институциональными проблемами газовой промышленности и электроэнергетики, а также проблемами городской окружающей среды. Дополнительные займы в этой области могут обеспечить значительные социально-экономические выгоды и должны занять одно из главных мест в будущей кредитной программе Банка.

2.11 Только в двух исследованиях Банка удалось использовать статистические данные обследований домохозяйств, чтобы определить, в какой степени

⁶ ГОК анализирует прогресс в осуществлении проектов, которые находятся в стадии активной реализации и надзора, и сообщает о своих выводах руководству соответствующего региона, отвечающему за данный проект.

⁷ К 2003 г. этот уровень должен достигнуть 100%.

применяемые механизмы субсидирования обеспечивают достижение заявленных целей. Банк должен провести серию аналитических исследований, результаты которых смогут стать основой для разработки более конкретных экономических рекомендаций относительно реализации адресной программы субсидирования населения в целях компенсации расходов на отопление, электроэнергию и содержание жилого фонда.⁸

3. Энергетика и окружающая среда

3.1 Российская Федерация получила в наследство окружающую среду, требующую огромных расходов, вследствие того, что в течение многих десятилетий неэффективного экономического развития проблемы охраны природы и рационального использования природных ресурсов не учитывались в стратегии экономического развития и национальных инвестиционных планах. Сформировалась система стимулирования промышленных предприятий, при которой полное пренебрежение вопросами эффективности использования ресурсов являлось нормой. В результате для производства тех же конечных продуктов российские предприятия потребляли, в среднем, более чем в два раза больше энергии и сырья, чем в странах с рыночной экономикой. В энергетике такое сравнение дает еще более впечатляющие результаты, поскольку российская экономика самая энергоемкая в мире.

3.2 Загрязнение атмосферного воздуха в городах – одна из главных проблем в России как с учетом ранней смертности, так и с точки зрения экономических потерь, связанных с ухудшением здоровья граждан. Сегодня загрязнение атмосферного воздуха от предприятий тяжелой промышленности, городского теплоснабжения и производства электроэнергии – это самая серьезная экологическая проблема российской энергетики. Все более актуальной становится проблема загрязнения атмосферного воздуха от автотранспорта. Особо разрушительное воздействие на локальную окружающую среду оказали разливы нефти в процессе ее добычи и транспортировки по нефтепроводам. Огромные объемы природного газа, попутно извлекаемого при добыче нефти, сжигаются в факелах на нефтяных месторождениях, что способствовало значительному увеличению выбросов CO₂ в России. В результате добычи угля произошло оседание грунта, что повлекло за собой потерю жилья и образование опасных насыпей шлака. В процессе добычи и транспортировки природного газа по магистральным и распределительным трубопроводам происходят большие утечки

⁸ Как отмечает ФЦПФ, «основным моментом здесь является время, в течение которого будет осуществляться этот переход, и, самое главное, подбор наиболее приемлемых методов его осуществления, т.е. методов, учитывающих то, что растущая доля кредиторской задолженности обусловлена не только тем, что многие российские домохозяйства не хотят оплачивать жилищно-коммунальные услуги даже по относительно низким тарифам, но и тем, что у многих людей нет денег для оплаты.»

метана, который вызывает парниковый эффект, в двадцать раз превосходящий парниковый эффект CO₂.

3.3 Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ (Минприроды) было впервые создано в 1990 г., когда Россия начала осознать всю серьезность существующих экологических проблем. В 1991 г. был принят Федеральный закон «Об охране окружающей среды», где был сформулирован ряд благородных принципов, например, таких, как право каждого гражданина на здоровую и безопасную окружающую среду. Этот закон предусматривает также обязательное проведение оценки воздействий на окружающую среду при осуществлении любых видов деятельности, связанных с освоением природы, и отводит определенную роль общественным организациям в осуществлении мониторинга и контроля за соблюдением природоохранного законодательства. Ввиду развала командно-административной экономики, нехватки ресурсов и конкуренции за получение имеющихся средств эти высокие идеалы еще предстоит воплотить в жизнь в рамках программ действий. Проблемы окружающей среды по-прежнему занимают одно из последних мест в перечне первоочередных задач Правительства РФ: объем федеральных бюджетных ассигнований на экологические программы намного меньше того, что, по мнению экологов, необходимо для решения самых неотложных проблем; кроме того, размер этих ассигнований продолжает сокращаться.

3.4 В результате целого ряда сложных реорганизаций в 2000 г. Минприроды было фактически объединено и подчинено Министерству энергетики (в прошлом его главной задачей было увеличение производства энергии). Новая организация получила название Министерства энергетики и природных ресурсов РФ. Такая потеря независимости вызывает сомнения в готовности нового правительства к осуществлению серьезных реформ в области окружающей среды. Банк должен и в дальнейшем настаивать на том, чтобы Правительство РФ восстановило и поддержало самостоятельное министерство окружающей среды.*

Отраслевые исследования

3.5 В 1992 г. Банк подготовил Обзор состояния окружающей среды. С тех пор его деятельность была направлена на выполнение следующих задач:

- (i) совершенствование государственной природоохранной политики, нормативного регулирования и институциональных основ управления окружающей средой на федеральном уровне и в отдельных регионах;
- (ii) сохранение и укрепление существующей инфраструктуры управления окружающей средой в период структурной перестройки экономики; и
- (iii) содействие в осуществлении экономически эффективных проектов, обеспечивающих экологические выгоды, поскольку экономия от сокращения использования природных ресурсов в промышленности значительно превосходит инвестиционные затраты.

3.6 В ответ на политику Правительства РФ, предусматривающую передачу ответственности за решение природоохранных вопросов с федерального на нижестоящие уровни, Банк сосредоточил работу на кредитовании в рамках технического содействия по подготовке регионального и муниципального законодательства и разработке институциональных структур для наиболее важных территорий в целях их дальнейшего распространения на другие регионы. Одновременно Банк оказывает поддержку межрегиональным инициативам по распространению информации и наиболее прогрессивных методов, разработанных в рамках проекта. Банк предполагал, что по мере совершенствования основ природоохранной политики и нормативного регулирования он сможет переориентировать свою программу на оказание содействия в осуществлении инфраструктурных инвестиций в целях модернизации систем водоснабжения и водоочистных сооружений, сокращения загрязнения атмосферного воздуха в городах и совершенствования управления опасными отходами. Эта программа технического содействия была реализована в рамках Проекта управления окружающей средой который рассматривается ниже. Она была хорошо продумана и должным образом выполнена. Однако Россия еще очень далека от того момента, когда она сможет уделить первоочередное внимание таким видам природоохранной деятельности.

Программа кредитования

3.7 При поддержке Банка были предприняты три проекта в области окружающей среды. Два из них были направлены на осуществление конкретных, четко определенных природоохранных мероприятий: первый предусматривал уменьшение ущерба, нанесенного крупным разливом нефти на нефтепроводе, второй – оказание содействие нескольким предприятиям в переводе производства хладагентов с озоноразрушающих ХФУ на другие, более экологичные хладагенты. Второй проект финансировался из средств Глобального экологического фонда (ГЭФ) и осуществлялся под контролем Банка. Третий, более крупный Проект управления окружающей средой обеспечил предоставление технического содействия в целях укрепления природоохранных органов на федеральном и региональном уровне. В рамках этого проекта были также профинансированы экономически эффективные промышленные проекты, обеспечивающие экологические выгоды, к числу которых были отнесены проекты, окупающиеся за счет более экономного использования экологически дорогостоящих материально-технических ресурсов (например, энергии). Кроме того, прямое содействие в повышении эффективности использования энергии было оказано в рамках проектов развития систем городского теплоснабжения.

3.8 Чрезвычайный проект ликвидации нефтяного загрязнения и уменьшения связанного с ним ущерба оказался весьма успешным, благодаря решимости заемщика обеспечить эффективную реализацию этого проекта. Очистка территории была проведена оперативно и успешно; нефть не попала в р. Колву во время весеннего таяния снега. Замена наиболее опасных участков 720-километрового нефтепровода была завершена в 1995 г. В октябре 1999 г.

разлившаяся сырая нефть все еще находилась на территории открытых полигонов. Шесть из них были расчищены и закрыты в 2000 г., остальные должны быть закрыты в текущем году.

3.9 Проект ГЭФ по поэтапному сокращению потребления озоноразрушающих веществ (одобрен в мае 1996 г.) оказался в высшей степени успешным. Все пять установок по производству ХФУ были ликвидированы, и сейчас налажено производство альтернативных химических веществ. В отчете ГОК, подготовленном в середине 1998 г., надзор за реализацией проекта был квалифицирован как высококачественный и результативный. Банк принимал самое активное участие в процессе реализации проекта, взяв на себя всю полноту ответственности за осуществление надзора за работой консультантов, разрабатывавших субкомпоненты проекта в ходе его реализации, вплоть до того момента, когда было решено, что Группа реализации проекта (ГРП) уже достаточно сильна, чтобы самой выполнять эту функцию.

3.10 Проект управления окружающей средой (ПУОС) (1995 финансовый год) разрабатывался на основе рекомендаций, сформулированных в детализированном Обзоре энергетики и окружающей среды, который Банк подготовил в 1992 г. Он включал компонент технического содействия (ТС), целью которого было оказание содействия федеральному и региональным правительствам в разработке серьезных инициатив в области природоохранной политики, а также инвестиционный компонент в поддержку экономически эффективных проектов, обеспечивающих экологические выгоды; их реализация была оправдана экономией, которую они давали в результате сокращения использования природных ресурсов. По итогам осуществления программы ТС на федеральном и региональном уровнях был принят ряд новых природоохранных законов, а также нормативных актов, необходимых для их реализации. Результаты экспертизы, проведенной в рамках компонента ТС, получили широкое признание на уровне федерального правительства, Государственной Думы и заинтересованных региональных правительств как один из важнейших элементов предпринимаемых страной попыток реструктуризации общероссийской системы управления окружающей средой и включения вопросов экологической устойчивости в процесс планирования экономического развития.

3.11 Инвестиционный компонент проекта не выполнил поставленных целей расходования средств. В основе его структуры лежала идея о том, что первые этапы процесса оздоровления окружающей среды должны предусматривать, главным образом, определение и финансирование экономически эффективных, выгодных в финансовом отношении и экологических проектов (так называемый обоюдovýгодный подход). С учетом сложившихся в России условий это было сомнительное предложение. При всей многочисленности имеющих в этой области возможностей предприятия в странах с переходной экономикой, как правило, вынуждены решать более серьезные проблемы выживания в условиях сужающегося рынка и модернизации своих основных технологий в условиях нехватки кредитных ресурсов. Кроме того, в странах с переходной экономикой

кредиторы сталкиваются с дополнительными трудностями, пытаются определить, какие предприятия платежеспособны в данный момент и останутся платежеспособными в будущем, и какие предприятия имеют мало шансов пережить процесс перехода к конкурентной рыночной экономике, который в России идет слишком медленно.

Возможная программа дальнейших действий

3.12 В течение нескольких последних лет и клиент, и КАС фактически отодвинули программу развития природоохранного сектора на второй план. Что касается Российской Федерации, то после упразднения Минприроды представители Минэкономики, как правило, задавали такой вопрос: «Зачем заниматься окружающей средой, когда перед нами стоит огромное множество других проблем, которые нам нужно решать?» Что касается Банка, то здесь трудно было получить финансирование в поддержку разработки экологической программы. Ни в займах САЛ, ни в КАС для этой деятельности, похоже, нет места, а попытки восстановить приоритет программы кредитования в области окружающей среды оказались безуспешными, так же, как и Программа аналитических и консультационных услуг.

3.13 Если Россия хочет повысить эффективность своей природоохранной деятельности и уменьшить пагубное воздействие энергетики на здоровье людей, она должна осуществить ряд новых мер. На втором этапе Обзор состояния энергетики и окружающей среды будет посвящен Ростовской области. В рамках этого Обзора будут определены все основные проблемы загрязнения городского воздуха на данной территории, проведена оценка этих проблем и рекомендованы практические методы их решения, причем это должны быть методы, приемлемые для воспроизведения в других регионах России.

3.14 Сжигание попутного газа в факелах на нефтяных месторождениях – один из главных источников парниковых газов в России. Эти выбросы можно было бы существенно сократить, если бы РАО «Газпром» разрешило нефтяным компаниям транспортировать этот газ по магистральным газопроводам или поставлять его в небольшие северные города, не имеющие доступа к трубопроводному газу. Правительство РФ должно рассмотреть вопрос о введении системы поощрений и санкций, которая станет для нефтяных компаний стимулом к максимальному сокращению сжигания попутного газа в факелах. С этой целью в Норвегии с компаний взимается экономическая стоимость газа, расчетный размер которой составляет 3,50 долларов США за 1 тыс. куб. футов. Правительство Казахстана сообщило западным нефтяным компаниям, что им запрещено сжигать газ в факелах при эксплуатации недавно открытого нефтяного месторождения в Каспийском бассейне. В США нефтяным компаниям разрешено быстро списывать инвестиции в системы утилизации газа. Поскольку у большинства нефтяных компаний есть большой портфель проектов с гораздо более высокой нормой прибыли, чем проекты извлечения попутного газа, отличающиеся минимальной рентабельностью, здесь может возникнуть проблема финансирования. Для того,

чтобы стимулировать нефтяные компании к осуществлению проектов, направленных на сокращение сжигания газа в факелах, Банк должен рассмотреть вопрос о создании, совместно с ГЭФ, возобновляемого фонда, из средств которого можно будет кредитовать такие проекты. Средства, возвращающиеся в этот фонд в процессе погашения кредитов, можно было бы реинвестировать в дальнейшее расширение этой программы.⁹ Кроме того, фонд ГЭФ способствовал бы также снижению рисков для коммерческих банков, которые могли бы участвовать в кредитовании таких проектов. МФК также могла бы рассмотреть вопрос об объединении усилий с ГЭФ в создании такого фонда, поскольку риск невозвращения займов, предоставленных нефтяным компаниям с хорошим потоком наличности, будет небольшим. Однако все эти проекты потребуют активной поддержки со стороны РАО «Газпром», чтобы обеспечить доставку газа потребителям.

4. Нефтяная промышленность

4.1 Когда Россия стала членом Всемирного банка, ее нефтяная промышленность, которая была самым важным источником валютных поступлений страны, переживала период резкого спада производства. Банк считал, что, если институциональные и законодательные основы усовершенствовать таким образом, что они станут привлекательными для инвестиций со стороны международных нефтяных компаний, то за десять лет российская нефтяная промышленность сможет освоить инвестиции порядка 40-50 млрд долларов США и стать для России застрельщиком нового экономического роста. Если бы эти институциональные реформы удалось реализовать, МФК могла бы играть ведущую роль в поддержке частных инвестиций, а Банк мог бы оказывать содействие Правительству РФ в осуществлении инвестиционной программы в рамках Соглашений о разделе продукции.

4.2 Банк полагал, что кредитование может оперативно принести ощутимые результаты с точки зрения увеличения объемов добычи нефти, обеспечения высокой экономической нормы прибыли и значительного увеличения объема валютных поступлений, и при этом создать базу для расширения сотрудничества с Россией в том, что касается совершенствования институциональных основ нефтяной промышленности. Таким образом, наряду с большим риском невыполнения поставленной задачи реформирования нефтяной промышленности, это также обещало российской экономике большие потенциальные выгоды. И даже несмотря на то, что предоставленное техническое содействие не привело к осуществлению институциональных и правовых реформ, необходимых для реструктуризации этой отрасли, программа кредитования все же обеспечила российской экономике значительные прямые выгоды.

⁹ По существу, этот фонд может стать новым кредитным инструментом ГЭФ, который в настоящее время предоставляет только гранты и до сих пор не создал возобновляемого фонда безвозмездного финансирования.

Программа кредитования

4.3 Банк предоставил России два нефтяных реабилитационных займа, направленных на увеличение объема добычи нефти на действующих месторождениях. В рамках каждого из этих реабилитационных займов было оказано содействие трем нефтедобывающим предприятиям, пытавшимся остановить падение объемов добычи нефти за счет инвестиций в восстановление действующих месторождений. Проекты Банка обеспечили финансирование импорта расходных материалов, используемых на месторождениях, а также скважинных электронасосов, необходимых для возобновления эксплуатации заброшенных скважин. Поскольку это были, по существу, инвестиции в техническое обслуживание и содержание объектов на действующих месторождениях, их экономическая норма прибыли (в международных ценах) составила, в среднем, более 60%. Однако в силу изложенных далее причин в Отчетах о завершении инвестиционной деятельности по этим двум проектам общий результат был квалифицирован как неудовлетворительный, устойчивость достижений – как маловероятная, а воздействие на процесс развития – как умеренное. Нефтедобывающие предприятия согласились с такой оценкой.

4.4 Эти инвестиционные проекты достигли своей первоначальной цели: благодаря им уменьшилась опасность того, что добыча нефти в России упадет до такого уровня, что это приведет к значительному сокращению экспорта нефти на валютные рынки. Однако в основу этой стратегии поддержания объема валютных доходов была положена слишком узкая интерпретация основных задач Правительства РФ в нефтяной промышленности. Проблему следовало определить в более широком смысле: как помочь России поддержать и даже увеличить объем экспорта нефти, являющегося одним из важнейших факторов сохранения финансовой устойчивости страны. Структура проекта не была ориентирована на достижение этой цели.

4.5 Во-первых, главным препятствием для расширения экспорта нефти в страны ЕС была система нефтепроводов, находившаяся под управлением государственного монополиста АК «Транснефть». Банк провел крупное Исследование системы трубопроводного транспорта и экспорта нефти (оно было профинансировано АМР США), которое четко продемонстрировало недостатки существующей системы и предложило серьезные рекомендации, касающиеся институциональной реформы. После этого Банк предоставил России заемные средства для подготовки ТЭО Балтийской трубопроводной системы. Этот проект был включен в кредитную программу Банка, но так и не был профинансирован. Правительство РФ не поддержало этот проект, прежде всего, потому, что он предусматривал серьезную реформу нефтетранспортной системы, которую АК «Транснефть» и Правительство РФ не хотели тогда рассматривать.¹⁰ В течение 1990-х годов Банк так и не смог добиться согласия Правительства РФ на то, чтобы нарушить монополизм АК «Транснефть» или заставить ее инвестировать необходимые средства в увеличение своих экспортных мощностей. Ввиду этого

¹⁰ Сейчас АК «Транснефть» осуществляет первый этап Балтийской трубопроводной системы.

маловероятно, что увеличение объемов добычи нефти шестью нефтяными компаниями, получившими займы Банка, оказало влияние на объем экспорта. Наоборот, новая система квотирования, в основу которой был положен общий объем производства каждой компании (ее доля в общем объеме добычи нефти в России), возможно, создала стимулы к увеличению общего объема добычи нефти без соответствующего увеличения объемов экспорта.¹¹ В результате увеличился общий объем поставок нефти на внутренний рынок, что привело к снижению внутренних цен на нефть до уровня, гораздо ниже мировых цен.

4.6 Во-вторых, отсутствие средств, возможно, не было главной причиной снижения объемов добычи нефти в России. Есть факты, позволяющие предположить, что сокращение инвестиций было разумным и экономически обоснованным решением нефтедобывающих предприятий, которое они приняли в целях максимального увеличения прибыли после того, как, наконец, освободились от контроля государства за объемом производства. Окончательная цена, которую они получали за нефть, реализуемую на внутреннем рынке, была настолько низкой (иногда даже отрицательной с учетом существовавшей системы налогообложения), что инвестиции в расширение производства или даже поддержание его на прежнем уровне были бы не обоснованными в финансовом отношении. После того, как Правительство РФ вновь ввело пошлины на импорт оборудования, несколько нефтедобывающих предприятий отказались от значительной части своих займов, поскольку пришли к выводу о том, что запланированные инвестиции не могут обеспечить достаточный объем доходов для погашения этих займов. Объем добычи нефти в России существенно увеличился в 2000 г. вскоре после увеличения общего объема доходов и уровня рентабельности, связанного с резким скачком мировых цен на нефть к концу 1999 г.¹²

4.7 В-третьих, более эффективным представляется увеличение объемов экспортной сырой нефти не за счет увеличения добычи сырой нефти, а за счет повышения эффективности работы российских нефтеперерабатывающих предприятий. Российская нефтеперерабатывающая промышленность использует старые неэффективные технологии. Нефтеперерабатывающие предприятия практически не применяют доочистку, необходимую для увеличения выхода

¹¹ Следует отметить, что в течение нескольких последних лет АК «Транснефть» приняла ряд мер (например, установка ускорителей потока и увеличение объема нефтехранилищ в порту Новороссийск), направленных на расширение возможностей экспорта, и теперь, по мнению Регионального департамента Банка, с учетом сокращения добычи нефти компаниями, которые работают на востоке России и пользуются системой АК «Транснефть», в не столь отдаленном будущем у АК «Транснефть» образуются излишки экспортных мощностей.

¹² Несмотря на отсутствие общего увеличения объемов экспорта, увеличилась прибыль от экспортных поставок, и, поскольку экспортные квоты распределялись с учетом общего объема производства, у нефтедобывающих предприятий появился стимул к наращиванию объемов добычи нефти, чтобы получить право на приобретение больших квот на экспорт сырой нефти. Поскольку дополнительные объемы нефти поставлялись, главным образом, на внутренний рынок, внутренние цены на нефть оставались стабильными. Однако связь между внутренними и мировыми ценами носила довольно сложный характер, поскольку значительный разрыв между внутренними и мировыми ценами давал возможность некоторым нефтеперерабатывающим заводам экспортировать наиболее дешевые продукты, относящиеся к тяжелым фракциям нефти.

ценных светлых нефтепродуктов (легкое дистиллятное топливо, керосин, дизельное топливо и бензин) и сокращения выхода малоценных темных нефтепродуктов (мазут). Нехватка установок вторичного крекинга обусловила значительное повышение потребности в сырой нефти для удовлетворения внутреннего спроса на светлые нефтепродукты. Эта проблема еще более обострилась в результате того, что в 1990-е годы произошел и сейчас продолжается резкий рост количества автомобилей и грузовиков, использующих эти продукты. Банк провел крупномасштабное исследование нефтеперерабатывающей промышленности и пришел к выводу о том, что она остро нуждается в модернизации. Кроме того, Банк в сотрудничестве с иностранным партнером попытался подготовить проект восстановления нефтеперерабатывающей отрасли, но, в конечном итоге, Правительство РФ отказалось от прямых иностранных инвестиций. После того, как все нефтеперерабатывающие предприятия были приватизированы в период с 1995 по 1997 гг. (в основном, в рамках программы приватизации «кредиты в обмен на акции»), Банк решил прекратить работу в этой области.

Отраслевая политика

4.8 Программа кредитования стала для Банка удобным средством осуществления крупномасштабной программы технического содействия в вопросах, связанных с формированием институциональных, законодательных и налоговых основ, необходимых для привлечения большого объема иностранных инвестиций, которые требовались для долгосрочного роста нефтяной промышленности. Эта программа технического содействия была хорошо продумана и должным образом выполнена, но она оказалась недостаточной для преодоления всех трудностей, связанных с внутренней российской политикой, и осталась практически незамеченной. При поддержке Банка были разработаны новые законодательные инициативы, и некоторые из них были приняты Государственной Думой, однако движение в поддержку реформ потеряло импульс еще до того, как Правительству РФ удалось создать всеобъемлющие рамочные основы, необходимые для привлечения в нефтяную промышленность прямых иностранных инвестиций. Активы нефтяной отрасли были слишком велики, чтобы их обошли вниманием олигархи, которые оказывали огромное влияние на экономическую и политическую ситуацию в России в первой половине 1990-х годов. Эти активы были приватизированы в конце 1995 г. в рамках не вполне прозрачной программы «кредиты в обмен на акции», реализация которой была тесно связана с выдвижением кандидатуры г-на Ельцина на второй президентский срок в 1996 г. К началу 1997 г. стало ясно, что новые владельцы российских нефтяных предприятий не заинтересованы в быстром увеличении добычи нефти, если это означало сотрудничество с иностранными нефтяными компаниями, и они не хотели поддерживать законодательство, которое могло бы облегчить иностранным компаниям вхождение на российский нефтяной рынок. Вся работа по совершенствованию законодательных основ была остановлена. Работа по созданию совместного инвестиционного предприятия для освоения нового нефтяного месторождения (проект, который Банк готовил в сотрудничестве с МФК)

остановилась, когда из него вышел иностранный спонсор. Техническое содействие нефтяной промышленности было резко сокращено, и Банк переключил основное внимание на реализацию проектов, которые он сам финансировал.

4.9 Отрицательное воздействие на реализацию проектов оказала и программа приватизации. При новой структуре собственности ответственность за принятие окончательных решений перешла от нефтедобывающих предприятий, осуществляющих проекты, новым владельцам-банковским холдингам. Эти новые владельцы были больше заинтересованы в получении ренты, чем в разработке и осуществлении перспективных инвестиционных программ. Смена владельцев организаций-исполнителей должна была стать для Банка основанием для переоценки целей проектов, особенно, когда стало ясно, что право принятия инвестиционных решений по проектам перешло от нефтедобывающих предприятий их новым владельцам-банковским холдингам. Тем не менее, позиция, которую занял Банк, заключалась в том, что увеличение добычи нефти имеет такое большое значение для российской экономики, что Банк должен оказывать дальнейшее содействие реализации проектов, даже несмотря на то, что средства Банка теперь поступали дочерним предприятиям частных холдингов, с которыми у Банка не было прямых договорных отношений. Однако Отдел энергетики все же предпринял необычный шаг: он незамедлительно снизил рейтинг целей развития обоих нефтяных реабилитационных проектов с «удовлетворительного» до «неудовлетворительного» уровня, чтобы привлечь внимание руководства Банка к отрицательным последствиям для экономической политики такого массового перехода государственных активов в частную собственность. Дальнейшее расходование средств займов прекратилось в 1998 г., когда предприятия-заемщики не смогли выполнить свои обязательства перед Правительством РФ в рамках соглашений о субзаймах. В целом, из общей суммы этих займов, составлявшей 1,1 млрд долларов США, было израсходовано всего лишь 760,5 млн долларов США.

Возможная программа дальнейших действий

4.10 Сейчас для Банка уже не осталось никакого места в большей частью приватизированной нефтедобывающей промышленности. Однако сектор трубопроводного транспорта нефти, где монопольным оператором является АК «Транснефть», по-прежнему остро нуждается в реструктуризации и рационализации. Сектор трубопроводного транспорта остается государственной монополией, потому что он является для Правительства удобным средством давления на независимую и мощную нефтяную промышленность. Однако дальнейшее сохранение АК «Транснефть» в качестве единственного оператора нефтепроводов ограничит возможности России в части решения проблем этого важнейшего сектора и значительно уменьшит стимулы к инвестированию средств в нефтепроводный транспорт для иностранных компаний.

4.11 Дальнейшая деятельность Банка в этой отрасли должна осуществляться в контексте возможных будущих операций САЛ с акцентом на ликвидации монопольного положения АК «Транснефть» и доведении правовых и

институциональных основ нефтяной промышленности до такого состояния, когда частные иностранные инвесторы будут чувствовать себя спокойно, создавая совместные предприятия с российскими компаниями или даже осуществляя собственную геологическую разведку. Такая программа должна предусматривать совершенствование законодательства, касающегося доступа как к нефте-, так и к газопроводам. Доступ к нефтепроводам имеет особое значение для новых нефтяных предприятий, поскольку им нужно будет экспортировать нефть, чтобы обслуживать полученные кредиты и ввозить свои доходы в Россию. Трудно сказать, какой поддержкой должен заручиться Банк, чтобы добиться прогресса в этой области. В случае принятия соответствующего законодательства, Банк мог бы рассмотреть возможность осуществления кредитной операции в этой важнейшей отрасли транспортной инфраструктуры.

5. Газовая промышленность

5.1 Газовая промышленность исключительна по своим масштабам и значению для российской экономики. Объем добычи природного газа в два раза превышает общий объем потребления газа на всей территории ЕС. Москва потребляет столько же газа, сколько вся Франция. Главенствующую роль в отрасли играет РАО «Газпром», владелец и оператор всех российских газопроводов и хозяин всех гигантских газовых месторождений России. Себестоимость добычи и транспортировки газа невелика. Более 80 процентов всего газа добывается на четырех сибирских сверхмощных месторождениях и транспортируется по разветвленной транснациональной газопроводной системе, которая была построена в советскую эпоху и не имеет текущей задолженности. Запасы природного газа более, чем достаточны, для того, чтобы удовлетворить текущие потребности, а также спрос, который можно ожидать в течение многих будущих десятилетий, особенно ввиду того, что спрос на газ в рассматриваемом регионе сократился и продолжает снижаться. При том, что у России есть определенные возможности для увеличения объема экспорта в Европу, количество российского газа, которое Европа хотела бы импортировать, имеет свой предел с учетом ограниченной емкости рынка и проблем безопасности поставок. В 1990-е годы газовая промышленность не внесла большого вклада в решение правительственной задачи мобилизации ресурсов: установленные законодательством ставки налогов оставались на низком уровне, а структура налогообложения не позволяла получать монопольную или ресурсную ренту.

5.2 Банк предпринял несколько попыток оказать содействие Правительству РФ в рационализации политики развития газовой промышленности и осуществлении проектов в этой отрасли. Если САЛ 1 и САЛ 2 вообще не касались проблем газовой промышленности, то значительная часть условий займа САЛ 3 была направлена на то, чтобы помочь Правительству в осуществлении более прозрачной политики развития газовой отрасли. Цель заключалась в демополизации РАО «Газпром» за счет создания национальных транспортных компаний на базе существующих

транспортных коридоров, а также независимых региональных газораспределительных компаний. Кроме того, планировалась разработка новой методики установления цен на услуги и тарифов на транспортировку газа. Предусматривались разработка образцов контрактов между газодобывающими и газотранспортными компаниями и пересмотр акцизов на добываемый газ. Ни одна из этих мер не была реализована. И это неудивительно, если принять во внимание финансовую и политическую мощь РАО «Газпром». Непонятно, почему Банк думал, что ему удастся заставить РАО «Газпром» повысить прозрачность своей деятельности, при том, что ему не удалось заставить РАО «Газпром» согласиться на осуществление программы реформ. Вероятно, ему не нужно было тратить время своих сотрудников и политический капитал на то, чтобы включить в САЛ 3 вопросы, связанные с политикой развития газовой промышленности.

5.3 Что касается проектов, Банк хотел оказать содействие газораспределительным организациям в их работе по сокращению потерь газа в системе газораспределения. РАО «Газпром», согласившееся стать организацией-исполнителем компонента проекта, касающегося сокращения выбросов парниковых газов, так и не выполнил до конца своих обязательств по созданию Группы реализации проекта, т.ч. этот компонент проекта потерпел неудачу. Банк также уделял много внимания и сил подготовке пилотного проекта с компанией «Сибнефть» по переработке и транспортировке газа, который в противном случае был бы сожжен в факелах, в небольшие сибирские города. Эта работа тоже была прекращена, когда РАО «Газпром» отказалось поддержать закон, принятие которого было необходимо для осуществления запланированного проекта.

6. Угольная промышленность

6.1 Проблемы угольной промышленности, описанные в первом банковском Меморандуме об экономической политике России (сентябрь 1992 г.), были аналогичны тем, с которыми в прошлом сталкивались Великобритания, Польша и Германия. В каждой из этих стран управление угольной промышленностью находилось в руках одного монополиста, а между рентабельными и нерентабельными шахтами и разрезами было крупномасштабное перекрестное субсидирование. В 1993 г. была проведена либерализация цен на уголь: теперь они должны были определяться рынком. Одновременно были отменены субсидии на железнодорожные перевозки, что создало еще большую нагрузку на экономически неэффективные шахты и разрезы. Объем государственной поддержки угольной промышленности резко увеличился, достигнув одного процента ВВП в 1993 и 1994 гг., что оказало пагубное воздействие на федеральный бюджет. Правительство стало сокращать ассигнования на государственную поддержку угольной промышленности, что фактически лишило отрасль каких-либо средств. Последовавший за этим процессом сокращения рабочей силы, вызванный потерей рынков сбыта, утратой государственного финансирования и неуплатой счетов многими потребителями, был непродуманным и хаотичным. Многие шахты и

разрезы месяцами не выплачивали шахтерам заработную плату. Другие шахты и разрезы прекратили добычу угля, что привело к страшным социальным бедствиям и вызвало огромную политическую напряженность. Начались выступления шахтеров, в том числе уличные протесты в столицах регионов и Москве. Другие работники, которые больше не могли работать, не получая зарплату, просто уволились. Численность работников в системе Росугля сократилась с 914 000 человек в 1992 г. до 819 000 человек в 1994 г.

6.2 В 1993 г. Банк в сотрудничестве с Правительством РФ провел подробный анализ проблем угольной промышленности в каждом из угольных регионов. Содержащиеся в отчете выводы были распространены в самых широких кругах, обсуждены с Правительством РФ и опубликованы в виде Отраслевого доклада Банка «Реструктуризация угольной промышленности: первоочередное внимание должно уделяться людям» (доклад 13187-RU, декабрь 1994 г.). В этом докладе проводилась мысль о том, что сокращение занятости (будь-то с ликвидацией или без ликвидации шахт и разрезов) должно быть социально взвешенным и осуществляться при наличии соответствующей системы социальной защиты. Авторы утверждали, что характер процесса сокращения занятости будет определять принятие или непринятие всей программы реструктуризации населением шахтерских городов и поселков. После активного и продолжительного внутреннего обсуждения вопроса всеми заинтересованными сторонами Межведомственная комиссия по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов выпустила согласованный документ «Основные направления реструктуризации угольной промышленности», где были сформулированы основные положения долгосрочной правительственной стратегии преобразования угольной индустрии в устойчивую и конкурентоспособную отрасль промышленности.

6.3 Результаты этого исследования были взяты за основу для обсуждения плана реструктуризации отрасли, который можно было осуществить при поддержке Банка и который был бы направлен, главным образом, улучшение перспектив для высвобождаемых работников шахт и разрезов и населения пострадавших шахтерских городов и поселков. Разработанный на этой основе проект предусматривал поддержку процесса структурной перестройки, который должен был (а) прекратить отвлечение ресурсов на неэффективные инвестиции в поддержание или расширение производства; (б) поставить во главу угла ликвидацию нерентабельных шахт и разрезов и создание системы социальной защиты для шахтеров и населения шахтерских городов и поселков, пострадавших в результате осуществления программы ликвидации и реструктуризации шахт. Важнейшую роль в успешной реализации проекта Банка в угольной промышленности сыграли регулярные консультации с заинтересованными сторонами, проведенные с использованием количественных методов социологического анализа. Они стали одним из краеугольных камней, обеспечивших все более активную поддержку реформ в России. Как отмечается в одном из материалов, это урок для последующих отраслевых реформ.

6.4 К 1996 г. Правительство добилось определенного прогресса в осуществлении программы реструктуризации угольной отрасли. Объем государственной поддержки угольной промышленности сократился до уровня менее 0,50% ВВП. Однако даже такое (все еще очень значительное) финансирование (около 2,0 млрд долларов США), объем которого превосходил общий фонд заработной платы угольной отрасли, оказалось недостаточным для своевременной выплаты заработной платы многими угольными компаниями. Кроме того, эти средства господдержки не фактически использовались для реструктуризации и сокращения угольной отрасли. Вместо этого, почти половина этих средств выделялась для оказания «ценовой поддержки» – по существу, для осуществления выплат угольным компаниям на покрытие операционных убытков и финансирование новых инвестиций (во многих случаях на шахтах и разрезах, у которых не было никаких перспектив когда-либо приобрести финансовую устойчивость). Оказывая содействие нерентабельным шахтам и разрезам, программа государственной поддержки угольной промышленности фактически блокировала процесс реструктуризации вместо того, чтобы способствовать его осуществлению. При этом программа практически не помогала самим работникам шахт: в некоторых регионах задолженность по заработной плате по-прежнему составляла от 3 до 6 месяцев, и шахтеры организовывали крупные забастовки.

6.5 Перед Правительством стояла задача систематизированной и упорядоченной ликвидации около половины действующих шахт и разрезов в течение экономически обоснованного периода времени, однако ее следовало провести таким образом, чтобы минимизировать трудности для высвобождаемых шахтеров и их семей. Для этого Правительство должно было изменить направление использования федеральных средств господдержки и вместо финансирования операционных и инвестиционных расходов нерентабельных шахт и разрезов использовать их для финансирования мероприятий, облегчающих процесс ликвидации тех же шахт и разрезов. Задача Банка заключалась в том, чтобы помочь Правительству в создании системы, которая обеспечит достижение этих целей, особенно целей защиты высвобождаемых шахтеров и их семей.

6.6 Главная концепция этой согласованной политики реструктуризации отрасли заключалась в том, чтобы изменить направления финансирования в рамках программы государственной поддержки угольной промышленности и переместить акцент с финансирования заработной платы и инвестиций нерентабельных шахт и разрезов на ликвидацию нерентабельных шахт, которая должна быть проведена с использованием четких, прозрачных и контролируемых методов. Это означало, что средства господдержки будут направлены, прежде всего, на финансирование программы приоритетных расходов, связанных с ликвидацией нерентабельных шахт и разрезов и осуществлением программы социальной защиты населения. Такая социальная защита населения предусматривала погашение задолженности по заработной плате, выплату выходных пособий и пособий по инвалидности, предоставление социальных консультаций (перед высвобождением работников), а также организацию переобучения высвобождаемых и уходящих на пенсию шахтеров. Эта программа предусматривала также инвестиции с оздоровление и

очистку окружающей среды, ремонт объектов социальной инфраструктуры и предоставление нового жилья взамен ставшего непригодным в результате горнодобывающих работ.

Программа кредитования

6.7 Первый заем на структурную перестройку угольной промышленности (Угольный СЕКАЛ 1 на сумму 500 млн долларов США, L3955) был одобрен в июне 1996 г. Его задачи ограничивались разработкой социально устойчивой отраслевой политики и институциональных основ реструктуризации угольной промышленности. Программа социальной защиты населения была направлена на оказание содействия шахтерам, которые теряли работу в ходе процесса рационализации. Она гарантировала этим шахтерам погашение задолженности по заработной плате, выплату выходных пособий и пособий по инвалидности, а также предоставление консультаций и других услуг в качестве содействия в получении новой работы. Это было значительным улучшением по сравнению с прежней ситуацией, когда многие наименее эффективные шахты и разрезы, испытывая нехватку денежных средств, просто не платили работникам заработную плату в течение многих месяцев, а затем закрывались, оставляя шахтеров и их семьи без средств к существованию. В программе социальной защиты подчеркивалась также необходимость финансирования содержания объектов социальной инфраструктуры (жилья, учреждения здравоохранения и образования), которые органы местного самоуправления должны были принять на свой баланс после ликвидации шахт и разрезов.

6.8 Работа, проведенная Правительством в рамках Первого угольного СЕКАЛа, обеспечила выполнение, в основном, главных задач этой программы. К 1998 г. объем средств государственной поддержки угольной промышленности сократился в реальных ценах почти в два раза. Одна треть этих средств предназначалась для уменьшения социальных последствий ликвидации и сокращения масштабов деятельности шахт и разрезов. Социальные объекты и вспомогательные службы были выделены из состава угледобывающих компаний и переданы органам местного самоуправления. В 1994-1997 гг. были ликвидированы более 90 шахт и разрезов, а численность рабочей силы сократилась более чем на 40%. Средства господдержки, предназначенные для финансирования социальных нужд (ремонт аварийного жилья и систем отопления и создание новых рабочих мест), перечислялись не шахтам и разрезам, а непосредственно органам местного самоуправления.

6.9 Второй угольный СЕКАЛ расширил задачи Первого угольного займа в части укрепления реализации программы социальной защиты населения и добавил новый, довольно значительный компонент приватизации угольных компаний. Конечной целью реструктуризации угольной промышленности была полная отмена всех видов государственной поддержки и приватизация всех оставшихся шахт и разрезов, чтобы Правительство могло прекратить оказание прямого содействия угольной отрасли. Процесс реструктуризации и связанного с ней сокращения

масштабов производства проходил очень трудно и требовал постоянной поддержки и корректировки. Финансовый кризис 1998 г. нарушил ход этого процесса. Впоследствии проект был реструктурирован и вместо одного большого транша был разбит на шесть меньших по размеру, отдельных траншей. Все первоначальные цели проекта остались в силе. Настойчивость Банка и Правительства была вознаграждена, и цели проекта сейчас выполняются. К концу 2000 г. были реструктурированы две трети всей угольной отрасли, включая ликвидацию 160 шахт и разрезов. В начале 1996 г. на долю приватизированных шахт и разрезов приходилось 16,6 млн т угля, или 6,5 процентов всего объема добычи. В октябре 2001 г. на долю полностью приватизированных шахт и разрезов приходилось 65,5 процентов объема добычи угля, и еще 11,2 процента приходилось на долю шахт и разрезов, где 75 процентов собственности были в частных руках. При том, что в этот период были ликвидированы многие нерентабельные шахты и разрезы, реальный объем добычи угля увеличился с 255 млн. т в 1996 г. до 258 млн. т в 2000 г. Объем средств государственной поддержки сократился до уровня менее 0,2% ВВП, а высвобожденные работники шахт получили причитающиеся им социальные выплаты. Значительную задержку этого процесса вызвала смена правительства в середине 2000 г., главным образом, из-за отсутствия политической воли к принятию тяжелых решений о судьбе последних, еще не реструктурированных шахт и разрезов (около 70). Однако в последнее время (по состоянию на октябрь 2001 г.) в этой области наблюдается прогресс, и сейчас появились неплохие перспективы того, что Правительство примет дальнейшие трудные решения, необходимые для завершения этого процесса в течение нескольких ближайших лет. Срок действия Второго угольного СЕКАЛа был продлен еще на год, и в настоящее время обсуждается возможность предоставления России Третьего угольного займа в поддержку завершения реструктуризации угольной промышленности.

Возможная программа дальнейших действий

6.10 При том, что осуществляемая при поддержке Банка программа реструктуризации оказалась, безусловно, успешной во многих отношениях, ее еще предстоит завершить. Для того, чтобы обеспечить достижение первоначальных целей программы, необходимо решить множество проблем. Эти проблемы останутся, если Правительство выполнит свой план полной отмены всех средств господдержки угольной промышленности к концу 2002 г. Прежде всего, программа реструктуризации еще не завершена: от 25 до 40 особо убыточных шахт и разрезов продолжают свою деятельность, не имея никаких планов реструктуризации. Шахтам и разрезам, где уже завершены основные ликвидационные работы, Правительство еще должно выделить 20% средств, обещанных на восстановление социальной инфраструктуры. Большинство реструктурированных угольных компаний по-прежнему имеют большую просроченную задолженность, главным образом, перед государством. Эта задолженность образовалась в результате неуплаты налогов и сборов в федеральный, региональные и местные бюджеты, отраженных в бухгалтерской отчетности реструктурированных компаний, а также начисления пени за их неуплату. Такая просроченная задолженность чрезвычайно затруднит

этим компаниям получение кредитов для финансирования новых инвестиций, необходимых для их дальнейшей работы.

6.11 Решение этих проблем потребует глубокого анализа и сильной политической воли. Они дают все основания утверждать, что, если Правительство РФ выполнит свои обязательства по дальнейшему осуществлению реструктуризации угольной промышленности, Банк должен будет предоставить России Третий угольный заем в целях завершения деятельности, начатой в рамках Первого и Второго угольных займов. Благодаря Третьему угольному займу, Банк получит возможность обсудить согласованные основы выработки решений этих проблем, а Правительство получит основания для продления срока реализации программы государственной поддержки угольной промышленности еще на несколько лет, что необходимо для осуществления этой программы в полном объеме.

6.12 Если эти проблемы не будут решены, они поставят под угрозу устойчивость самой угольной промышленности. Новые собственники и руководители угольных компаний живут под постоянной угрозой того, что Правительство пойдет на банкротство этих компаний, или их повторную национализацию или передачу другим группам. Если они не смогут получить кредиты для финансирования новых инвестиций, их техническая несостоятельность будет всего лишь вопросом времени. Если Правительство прекратит осуществление программы государственной поддержки угольной промышленности до того, как выполнит свои обязательства перед органами местного самоуправления шахтерских городов и поселков, огромное число шахтерских семей останутся в условиях, не пригодных для жизни. Если эти проблемы не будут решены, разработанная Банком программа реструктуризации угольной промышленности «с человеческим лицом» не сможет выполнить поставленной задачи обеспечения долгосрочной устойчивости этой отрасли.

7. Электроэнергетика

7.1 В начале 1990-х годов РАО «ЕЭС России» осуществляло управление российской электроэнергетикой как государственная монополия. Это было крупнейшая в мире электроэнергетическая компания, которая страдала всеми недостатками советской экономики. Несмотря на значительное сокращение генерирующих мощностей в 1990-е годы, спрос снижался быстрее предложения, т.ч. повсеместные перебои в энергоснабжении – это пока вопрос будущего.

7.2 Перед электроэнергетикой стояли следующие основные проблемы:

- *Неплатежи и неденежные платежи за предоставленные услуги:* В 1995 г. 30% всех выставленных счетов за электроэнергию остались неоплаченными, а еще 59% были оплачены неденежными средствами (бартер, взаимозачет

долгов и вексельные платежи). РАО «ЕЭС России» само избегало денежных расчетов со многими своими кредиторами (особенно с поставщиками энергоресурсов), а также уплаты налогов в денежной форме. Кроме того, непрозрачность большинства таких сделок способствовала уклонению от налогов и извлечению личной выгоды.

- *Низкая операционная эффективность:* В первой половине 1990-х годов численность работников увеличилась почти на 40%, в то время как выработка электроэнергии сократилась примерно на 20%. Повышение издержек и нехватка денежных средств привели к недофинансированию содержания и переоборудования объектов, что вызвало дальнейшее снижение технической операционной эффективности.
- *Экономически неэффективная диспетчеризация:* Несмотря на то, что Россия обладает сетью линий электропередачи протяженностью несколько миллионов километров, которая связывает между собой разбросанные по огромной территории электростанции, у нее нет эффективной национальной системы диспетчеризации. Согласно оценкам Российского института энергетических исследований, в середине 1990-х годов ежегодная стоимость неэффективной диспетчеризации (т.е. эксплуатация генерирующих станций с высокими переменными издержками вместо эксплуатации генерирующих станций с низкими переменными издержками) составляла более 1млрд долларов США.
- *Ценовые диспропорции:* В середине 1990-х годов тарифы на электроэнергию для промышленных предприятий были в четыре раза выше тарифов для населения. Тарифная политика отражала также скрытое субсидирование тех, кто не платил за потребление электричества. За прошедший год ситуация намного улучшилась, хотя в системе тарифов по-прежнему существуют большие диспропорции.
- *Потребность в новых инвестициях:* В ближайшие пять лет половина российских электростанций, за исключением АЭС, превысит установленный срок полезной службы. Следовательно, главной проблемой России будет привлечение достаточного объема инвестиций для создания новых генерирующих мощностей в целях удовлетворения растущего спроса по мере восстановления экономики.¹³

Стратегия деятельности Банка

7.3 Стратегическими целями Банка в электроэнергетике всегда были повышение эффективности работы этой отрасли и формирование основ для частных инвестиций за счет реализации задач, которые Банк ставит в процессе реформирования электроэнергетики во всех странах. К ним относятся разделение производства, передачи и распределения электроэнергии, приватизация производства и распределения электроэнергии, создание рыночной системы диспетчеризации и независимого регулирующего органа.

¹³ Текущие прогнозы предсказывают ежегодный 5%-ный рост экономики..

7.4 Первые встречи Банка и РАО «ЕЭС России», на которых обсуждалась программа структурных реформ, состоялись в 1992 г. В тот период РАО «ЕЭС России» не проявило никакой заинтересованности, и на этом в диалоге наступила пауза продолжительностью в несколько лет. Смена руководства страны после выборов 1996 г. привело к смене руководства РАО «ЕЭС России». В начале 1997 г. новый Председатель Правления РАО «ЕЭС России» обратился в Банк с просьбой об оказании технического содействия в разработке программы реформ. Банк воспринял это как возможность оказать существенное воздействие на российскую экономику за счет оказания содействия реструктуризации крупнейшей электроэнергетической монополии мира. Банк осознавал степень изменчивости политической ситуации и вероятность того, что появившаяся возможность может исчезнуть практически в любой момент под влиянием политических изменений. В июне 1997 г. Совет директоров Банка одобрил Проект содействия реформам в электроэнергетическом секторе на сумму 40 млн долларов США. В документе Совета директоров отмечалось, что «несмотря на значительные потенциальные выгоды, этот проект связан с аналогичными большими рисками и таким же резким возможным неприятием. Намерение осуществить реформы было выражено Правительством недавно и, возможно, не сохранится в течение достаточно длительного времени, чтобы обеспечить их реализацию в полном объеме». По мнению ГОК, общее начальное качество проекта, его концепция, подход к достижению целей и оценка риска являются в высшей степени удовлетворительными.

7.5 К сожалению, Председатель Правления РАО «ЕЭС России» был смещен со своего поста вскоре после того, как проект был одобрен Банком, и сотрудники ГРП были уволены. В условиях последовавшего за этим вакуума власти Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) и Министерство энергетики (Минэнерго) решили, что им обоим нужен доступ к средствам технического содействия. Переговоры тянулись почти три года. Вопрос был, наконец, решен в начале 2000 г., когда проект был реструктурирован с разделением на три самостоятельных подпроекта – по одному на каждое из трех заинтересованных ведомств (РАО, ФЭК и Минэнерго).

7.6 В этот период Банк вел с Правительством диалог по вопросам политики развития электроэнергетики, главным образом, в рамках трех займов САЛ. Техническое содействие со стороны Банка было направлено, прежде всего, на создание в электроэнергетике регулирующего органа и экономически эффективной системы диспетчеризации, а также на то, чтобы Правительство повысило тарифы на электроэнергию до экономически обоснованного уровня. В обеих областях усилия Банка частично оправдались. Помимо предоставления консультаций и содействия в создании регулирующего органа в электроэнергетике, Банк помог обеспечить финансирование регулирующего органа из федерального бюджета и впоследствии обеспечить выделение Правительством обещанных средств, чтобы регулирующий орган мог нанять сотрудников и организовать работу. Тарифы на электроэнергию были увеличены и к 1996 г. средний размер тарифов составлял

около 4 центов за 1 кВт.¹⁴ Однако в электроэнергетике по-прежнему сохранялось значительное перекрестное субсидирование населения за счет промышленности. В рамках САЛ 1 Правительство согласилось прекратить перекрестное субсидирование в течение двух лет, но после августовского (1998 г.) финансового кризиса Правительство не захотело оказывать дополнительное инфляционное давление за счет повышения тарифов на электроэнергию. Процесс реформ возобновился в рамках займа САЛ 2, когда была создана Межведомственная рабочая группа, отвечающая за реализацию программы реформирования электроэнергетики, и учрежден независимый Финансовый оператор, который должен был создать конкурентный оптовый рынок электроэнергии.

7.7 САЛ 3 пошел еще дальше: Правительство выпустило постановление, предписывающее РАО «ЕЭС России» и региональным распределительным компаниям (АО-Энерго) создать отдельные счета для производства, передачи и распределения энергии в качестве подготовительного этапа к их юридическому разделению, и упростило порядок отключения или сокращения подачи энергии неплательщикам. Второй и третий транши займа САЛ 3 предусматривали разработку правил эффективной диспетчеризации и методики формирования розничных тарифов, а также начало создания независимых генерирующих компаний и приватизации АО-Энерго.¹⁵ Августовский (1998 г.) финансовый кризис нарушил планы займа САЛ 3 еще до того, как были выполнены условия второго и третьего траншей. Однако программа развития электроэнергетики, согласованная и заявленная в рамках САЛ 3, продолжала оказывать влияние на обсуждение вопроса реструктуризации РАО «ЕЭС России». Нынешняя программа реструктуризации многими теоретическими положениями обязана тому диалогу, который проводился в рамках САЛ 3. В докладе Грефа, подготовленном по инициативе г-на Путина и описывающем меры экономической политики, реализацию которых должно рассмотреть правительство Путина, предлагаются институциональные преобразования, в полной мере отражающие переговоры, в ходе которых были согласованы меры САЛ 3, инициативы, предпринятые Правительством в рамках САЛ 3, а также последующая работа по подготовке предлагаемого займа САЛ 4.

7.8 В рамках займа САЛ 3 Банк создал стимулы для формирования правового механизма и применения отключения энергии как средства борьбы с неплатежами. Вплоть до середины 1999 г. в этой области не было большого прогресса, однако новое Правительство продемонстрировало твердое намерение решить эту проблему, и в 2000 г. в этом вопросе произошли огромные сдвиги. Доля платежей в денежной форме за предоставленные услуги энергетиков увеличилась с 17,6% в первом квартале 1999 г. до уровня, превышающего 90%, в первом квартале 2001 г.

Возможная программа дальнейших действий

¹⁴ В то время оптовые распределительные компании Калифорнии платили 4-5 центов за 1 кВт-час энергии, вырабатываемой новыми газотурбинными электростанциями.

¹⁵ Приватизации подлежали, как минимум, десять АО-Энерго.

7.9 Окончательный результат программы реструктуризации все еще остается открытым вопросом (по состоянию на март 2001 г.). Даже теперь, когда программа одобрена, многое зависит от того, как она будет реализована. Вероятно, разные АО-Энерго получают совершенно разные результаты. В настоящее время общее мнение заключается в том, что после окончания реструктуризации останется необходимость в проведении реального реформирования деятельности АО-Энерго. Не все АО-энерго и их региональные правительства будут готовы к реальным реформам. И хотя РАО «ЕЭС России» обладает контрольным пакетом голосов в большинстве АО-Энерго, у него мало реальной власти, когда региональные собственники и региональные политики сопротивляются реформам. Банк и МФК должны вместе работать с регионами, заинтересованными в осуществлении реальных и прозрачных реформ, так же, как Банк работал с правительствами индийских штатов в целях осуществления реформ, направленных на привлечение частных инвестиций и учитывающих специфические условия каждого штата.

7.10 Серьезной крупномасштабной задачей для России является увеличение новых генерирующих мощностей до необходимого уровня. МФК и Банк должны сыграть важную вспомогательную роль в решении этой задачи. Как только процесс реформирования отрасли будет завершен, лидерство может взять МФК, оказывая содействие в привлечении частного сектора. Однако маловероятно, что частный сектор захочет взять на себя все риски электроэнергетики. Банк должен будет оказать содействие, подготовив программу гарантирования займов. Кроме того, ему нужно будет рассмотреть вопрос о прямом кредитовании электроэнергетики как для финансирования проектов по передаче электроэнергии, так и для предоставления дополнительных средств на частичную оплату доли государства в совместных инвестициях.

7.11 Реформирование электроэнергетики и создание независимого регулирующего органа являются очень важными факторами повышения эффективности этой отрасли и привлечения иностранных инвестиций. Существует также множество других рисков, которые необходимо учитывать. Потенциальные инвесторы будут обеспокоены более высоким уровнем финансового риска в том случае, если уровень тарифов окажется недостаточным для покрытия всех издержек систем производства и распределения электроэнергии. Помимо политического риска, связанного с отсутствием доверия в условиях нормативного регулирования с неопределенными законами, здесь будет дополнительный риск, связанный с тем, что доходы в рублях нужно будет конвертировать в доллары по курсу обмена, который позволит производителям финансировать свои расходы в иностранной валюте. В этих условиях Банку следует пересмотреть свой общий подход к реформированию электроэнергетики, который в прошлом предусматривал создание конкурентного рынка оптовой реализации электроэнергии. Даже после того, как будет проведена ценовая реформа, укреплен платежная дисциплина, модернизированы технологии учета и диспетчеризации электроэнергии и завершена структурная реформа, останется большой риск того, предложение своевременных инвестиций окажется недостаточным для удовлетворения растущего спроса на энергию. В России в условиях недостаточно

быстрого увеличения мощности и недостаточной прозрачности конкурентных рынков конкуренцию свободных цен, с учетом недавнего опыта, следует ограничить с помощью целого ряда четко разработанных механизмов регулирования максимального уровня оптовых цен и других мер нормативного регулирования и защиты потребителей. В противном случае Россия может оказаться в ситуации, аналогичной калифорнийской, когда спрос на электроэнергию начнет превышать предложение.

8. Заключение

В секторе энергетики Банк был вынужден решать весь спектр проблем бывшей плановой экономики в переходном состоянии: монополизм, регулирование цен, регулирование экспорта, устаревшие и неэффективные технологии, избыточная занятость, отсутствие средств на ремонт и содержание объектов, отсутствие перспективного инвестиционного планирования, экономически необоснованное принятие инвестиционных решений, а также чрезмерная политизация процесса реформ с преследованием личных интересов на всех уровнях бюрократической системы. У Банка не было общей стратегии решения этих институциональных проблем на общероссийском уровне. Вместо этого были попытки анализа конкретных трудностей в каждой отрасли и определения конкретных мер, способных улучшить ситуацию в данной отрасли. Это был разумный подход. Ни Банк, ни какая-либо другая иностранная организация не могли бы найти общее решение этих проблем. Каждая отрасль шла к своей собственной программе реформ, и темпы этого движения у всех были разными. Самое лучшее, что мог сделать Банк – это оказать необходимое техническое содействие, дать соответствующие рекомендации развития отрасли в тех случаях, когда Правительство было готово выслушать их, и предоставить финансирование для осуществления проектов в поддержку решения первоочередных отраслевых задач, таких, как увеличение объемов добычи нефти и рационализация угольной промышленности. Неудивительно, что достижения в области экономической политики были немногочисленными и редкими.¹⁶ Десять лет – это небольшой срок

¹⁶ ФЦПФ придерживается следующих взглядов: «Главный вывод, который следует сделать по итогам десятилетнего сотрудничества между Всемирным банком и Российской Федерацией, заключается в том, что его основные положительные результаты не связаны ни с финансовой поддержкой со стороны Банка (ее объемы ничтожны по сравнению с масштабом российской экономики), ни с конкретными проектами, несмотря на тот факт, что некоторые из них (особенно проекты в угольной промышленности) оказали значительное влияние на те отрасли, где они осуществлялись. По нашему мнению, главные выгоды, которые дало России сотрудничество с Банком, заключаются в следующем:

- приобретение положительного опыта, внедрение передовых социальных, экономических и управленческих технологий, усвоение российскими государственными чиновниками отдельных элементов западного мышления, а также участие в совместной работе с Банком большого числа российских экспертов;
- прогресс в реализации правовых и институциональных реформ, который был бы невозможен в рассматриваемый период без помощи Банка;

для осуществления необходимых преобразований. Действительно, Региональный департамент может утверждать, что десять лет – это нереально короткий срок. Безусловно, первоначальные ожидания быстрых реформ были в высшей степени нереалистичны.

-
- создание барьеров для принятия решений, которые в случае их протаскивания через Государственную Думу могли бы иметь отрицательные социальные последствия.

Обзор состояния энергетики и окружающей среды

Показатели работы и задачи сектора

Загрязнение:

1. Российская Федерация получила в наследство окружающую среду, требующую огромных расходов, вследствие того, что в течение многих десятилетий неэффективного экономического развития проблемы охраны природы и рационального использования природных ресурсов не учитывались в стратегии экономического развития и национальных инвестиционных планах. В настоящее время основными природоохранными проблемами являются:

- *Загрязнение воздуха* в результате деятельности предприятий электроэнергетики, городского теплоснабжения, нефтепереработки и, что приобретает все большее значение, автотранспорта. Если рассматривать в качестве критерия неблагоприятное воздействие на здоровье населения, загрязнение атмосферного воздуха в городах, вызванное деятельностью энергетики, является одной из наиболее серьезных проблем в России как с учетом ранней смертности, так и с точки зрения экономических потерь, связанных с ухудшением состояния здоровья граждан.
- *Загрязнение воды* в результате деятельности предприятий нефтедобычи и транспортного сектора, добычи угля, тяжелой промышленности (черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая, целлюлозно-бумажная промышленность), а также недостаточной очистки муниципальных сточных вод и стока сельскохозяйственных удобрений; и
- *Опасные отходы*, связанные с атомной энергетикой, нефтепереработкой и несанкционированными свалками промышленных отходов.

2. Несмотря на то, что, согласно Конституции Советского Союза, государство было обязано обеспечивать охрану и рациональное использование окружающей природной среды, система охраны окружающей среды была весьма фрагментарной и несогласованной и включала до 70 различных государственных организаций, выполняющих определенные обязанности в этой области. Первый централизованный административный орган в области охраны окружающей среды, Государственный комитет по охране окружающей среды (Госкомприроды), был создан только в 1988 г. В 1990 г. эта организация получила статус министерства (Минприроды СССР), которое в 1992 г. было преобразовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов.

3. В 1991 г. в России был принят Закон «Об охране окружающей среды», в котором был сформулирован ряд благородных принципов, например, таких, как право каждого гражданина на здоровую и безопасную окружающую среду. В законе также предусматривается обязательное проведение оценки воздействия на окружающую среду при осуществлении любых видов деятельности, связанных с освоением природы, и отводится определенная роль общественным организациям в осуществлении мониторинга и контроля за соблюдением природоохранного законодательства. Ввиду развала командно-административной экономики, нехватки бюджетных ресурсов и конкуренции за получение имеющихся средств, эти высокие идеалы еще предстоит воплотить в жизнь в рамках программ действий. Положение еще больше усугублялось тем, что реализация природоохранной политики встретила сильное противодействие со стороны других министерств, которые ранее выполняли природоохранные функции в рамках соответствующих отраслей (однако считали их второстепенными по сравнению со своими основными производственными задачами). Весной 2000 г. Министерство энергетики (которое в прошлом в основном было озабочено увеличением объемов

производства энергии) было объединено с Минприроды и переименовано в Министерство энергетики и природных ресурсов.

4. Основными препятствиями при разработке обоснованной программы охраны окружающей среды являются следующие факторы:

- *Ненадежность базовых данных о состоянии окружающей среды:* В связи с нехваткой финансирования Минприроды было вынуждено использовать данные о загрязнении окружающей среды, предоставляемые самими промышленными предприятиями. При этом была широко распространена практика преднамеренного искажения реальной ситуации.
- *Неэффективные природоохранные законы и нормативы:* Правовые структуры, призванные обеспечить контроль за соблюдением природоохранного законодательства, недостаточно сильны для осуществления такого контроля.
- *Отсутствие четкости в определении административной ответственности:* Новая Конституция России предусматривает существенную независимость региональных и местных органов власти во многих областях, включая охрану окружающей среды. Ответственность распределена между многочисленными организациями федерального и местного уровня.
- *Неоправданно строгие критерии установления норм выбросов:* Большая часть промышленных предприятий России не обладает достаточными возможностями для соблюдения жестких и идеалистических стандартов качества воды и атмосферного воздуха, что заставляет их усомниться в реальности осуществления правительственной программы природоохранных реформ.
- *Нехватка средств для осуществления среднесрочных инвестиций:* Банковская система не обладает достаточными возможностями для предоставления среднесрочных инвестиций для каких-либо промышленных разработок, включая инвестиции, необходимые для улучшения экологических показателей.

Эффективность использования энергии и выбросы парниковых газов:

5. В советской системе централизованного планирования отсутствовали какие-либо стимулы для повышения эффективности использования ресурсов. В результате этого промышленность потребляла в среднем в два раза больше энергии и сырья для производства той же конечной продукции, чем в странах с рыночной экономикой. В секторе энергетики контраст еще более разителен, поскольку экономика России является самой энергоемкой в мире. По недавно полученным данным Россия использует 1,0 тонн нефти в переводе на условное топливо (у.т.) на каждые 1000 долл. США ВВП по сравнению с 0,98 т у.т. в Польше, 0,25 т у.т. в Финляндии и 0,15 т у.т. в Германии.

6. Неэффективное использование Россией своих энергетических ресурсов также оказывает влияние на глобальную окружающую среду, поскольку ведет к избыточному образованию CO₂ – основному компоненту парниковых газов (ПГ). В 1992 г. Россия подписала Декларацию в Рио-де-Жанейро, приняв на себя обязательства значительно снизить объем выбросов ПГ. В тот период Россия производила 17 процентов от общего объема выбросов ПГ странами ОЭСР и странами с переходной экономикой и по уровню выбросов ПГ занимала второе место после США. Несмотря на значительное уменьшение выбросов CO₂ за счет резкого сокращения производства в тяжелой промышленности, особенно в отраслях, использующих уголь в качестве основного источника энергии, Россия по-прежнему занимает третье место в мире по объему выбросов CO₂ в области энергетики.

7. В 1996 г. правительством было создано Федеральное агентство по эффективному использованию энергии и принят Закон «Об эффективности использования энергии», в котором устанавливались стандарты потребления энергии и сертификации, а также правила проведения аудитов и оценки эффективности использования энергии. В 1998 г. в

Национальном плане природоохранных действий на 1999-2001 гг. приоритетное внимание уделялось поддержке энерго- и ресурсосберегающих технологий. Однако создание организационных, правовых и финансовых основ для инвестиций в повышение эффективности использования энергии осуществлялось очень медленно, и ключевые проблемы, включая низкие тарифы, высокие масштабы неплатежей за потребление энергии и отсутствие инвестиций в модернизацию устаревших основных производственных фондов, во многом по-прежнему остаются нерешенными.

8. Одним из основных источников выбросов ПГ в России является сжигание попутного газа при разработке нефтяных месторождений. По официальным данным объем сжигания газа составлял 8 млрд куб.м в год в начале 1990-х гг. и около 7 млрд куб.м в конце 1990-х. Реальные объемы по оценкам в три-четыре раза превышают эти цифры, представляя собой огромную потерю ресурсов и серьезный фактор глобального потепления климата. Однако РАО «Газпром» и производители нефти не проявляют большого интереса к программе снижения масштабов сжигания газа в основном из-за нежелания РАО «Газпром» принимать производимый газ.¹⁷ Еще одним крупным источником парниковых газов являются выбросы метана трубопроводными системами транспортировки и распределения газа. Дальнейшее значительное снижение выбросов CO₂ возможно за счет повышения эффективности использования энергии как промышленными, так и бытовыми потребителями. Кроме того, повышение эффективности использования энергии могло бы принести существенные экономические и финансовые выгоды, поскольку позволило бы увеличить объем экспорта жидкого топлива и создало возможности для продажи квот на выбросы в страны ОЭСР. Повышение эффективности использования энергии в системе бытового теплоснабжения обсуждается в главе по теплоснабжению жилого сектора.

9. Задачами в области охраны окружающей среды по-прежнему являются:

- содействие в разработке действенных природоохранных нормативов, выполнении среднесрочных задач по улучшению экологических показателей и укреплению территориальных органов контроля за соблюдением природоохранного законодательства;
- создание стимулов, направленных на значительное сокращение масштабов расточительной практики сжигания попутного газа при разработке нефти.

Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области энергетики и окружающей среды

10. В 1992 г. Банк провел Обзор состояния окружающей среды в России. Стратегия, разработанная по итогам этого обзора, была сформулирована в рамках Проекта управления окружающей средой, утвержденного в 1995 финансовом году. Основными направлениями этой стратегии являются:

- (i) совершенствование государственной политики, нормативно-правовой и институциональной основы для управления окружающей средой на федеральном уровне и в отдельных регионах;

¹⁷ До тех пор, пока Газпром будет выполнять двойную функцию производства и транспортировки газа, он всегда будет охотнее продавать собственный газ, учитывая чрезвычайно низкую стоимость его производства. Стоимость производства попутного газа существенно выше, поскольку значительных расходов требует сжатие газа до уровня давления в магистральных трубопроводах. Более того, учитывая масштабы ресурсов газа, находящихся под контролем Газпрома, соответствующая поправка на истощение запасов российского газа очень мала. Россия обладает примерно 30-40% мировых запасов газа, поэтому вероятность получения страховой премии в связи с истощением запасов, фактически, близка к нулю. Это также позволяет предположить, что соответствующая экономическая стоимость газа, используемого на территории России, значительно ниже его цены на границе (которая в настоящее время приблизительно соответствует цене условного топлива) или цены по текущим ставкам.

- (ii) сохранение и укрепление существующей природоохранной инфраструктуры в период реструктуризации экономики;
- (iii) поддержка привлекательных с экономической точки зрения проектов, которые являются вдвойне эффективными, обеспечивая экономию средств за счет сокращения использования природных ресурсов в промышленных процессах в объемах, более чем достаточных для покрытия инвестиционных издержек; и
- (iv) мобилизация средств доноров, которые в иных условиях не могут быть привлечены для поддержки приоритетных мероприятий в области управления окружающей средой.

11. Банк поддерживает политику российского правительства, направленную на расширение природоохранной ответственности по вертикали начиная с национального уровня. В целях достижения значимых результатов Банк уделяет основное внимание разработке пригодных для дальнейшего распространения законов и институтов областного и городского уровня в основных субъектах, в которых он осуществляет свою деятельность. В то же время, Банк поддерживает межрегиональные инициативы по обмену данными и «примерами наилучшей практики», разработанными в рамках проекта. Предполагалось, что по мере совершенствования природоохранной политики и нормативно-правовой основы этот подход будет изменяться в сторону поддержки инвестиций в создание инфраструктуры для повышения эффективности водоснабжения и очистки сточных вод, снижения уровня загрязнения городского атмосферного воздуха и удаления опасных отходов. Однако на данном этапе России еще предстоит пройти долгий путь, прежде чем эти направления природоохранной деятельности могут стать приоритетными.

12. Помимо содействия России в совершенствовании основы природоохранной политики в широком плане, Банк осуществлял кредитные операции, направленные на решение важнейших экологических проблем. В 1995 финансовом году был утвержден Чрезвычайный проект ликвидации нефтяного загрязнения и уменьшения связанного с ним ущерба (ремонт трубопровода в Сибири и предотвращение проникновения нефтяного разлива в речную систему бассейна), и начиная с 1996 финансового года осуществляется реализация двух проектов ГЭФ, один по прекращению производства ХФУ (которые вызывают уменьшение содержания озона в стратосфере), а второй – Проект по сокращению выбросов парниковых газов. Кроме того, было оказана поддержка в проведении Национального стратегического исследования по сокращению выбросов парниковых газов, осуществлявшегося на средства, предоставленные правительствами Швейцарии и Финляндии.

13. Банк также оказывал поддержку в осуществлении нескольких природоохранных инициатив, связанных с энергетикой, включая:

- компонент повышения эффективности использования энергии на основе регулирования спроса в рамках Проекта передачи ведомственного жилого фонда;
- Проект реконструкции газораспределительных сетей, направленный на сокращение утечек газа в системах передачи и распределения газа в г. Волгограде [впоследствии прекращен в связи с ухудшением финансового состояния города после финансового кризиса 1998 г.];
- проект технической помощи по сокращению выбросов метана в городской системе очистки сточных вод Ростова [информация отсутствует];
- исследование возможностей использования геотермальной энергии (на средства Правительства Дании) [информация отсутствует];
- исследование по оценке возможности использования энергии ветра в качестве возобновляемого источника энергии для небольших изолированных поселений вместо дизельного топлива [информация отсутствует].

Оценка продуктов и услуг Банка

Отраслевые исследования в области охраны окружающей среды:

14. Отраслевые исследования в области охраны окружающей среды осуществлялись Банком в России по такой же схеме, что и аналогичные исследования в Польше, Венгрии, бывшей Республике Чехословакия, Румынии и других бывших социалистических странах. Первый отчет Банка о состоянии экономики в России, *Экономическая реформа в России (1992 г.)*, включал большой раздел о состоянии окружающей среды. Учитывая размеры и масштабы экологических проблем в России, эта работа представляла собой широкий взгляд на проблему. Итоги работы в странах Восточной Европы были обобщены в *Программе природоохранных действий для стран Центральной и Восточной Европы*, которая в апреле 1993 г. была официально утверждена Конференцией министров окружающей среды «Окружающая среда для Европы». Подход, предусмотренный в этих исследованиях, был ориентирован на осуществление многочисленных первоначальных мероприятий по различным направлениям, включая укрепление институциональных и нормативных схем регулирования, реализацию инвестиционных проектов, одновременно обеспечивающих экономические и природоохранные выгоды (концепция двойной эффективности), использование рыночных сил, концентрацию усилий на решении местных проблем и привлечении местного населения, установление реальных и поддающихся контролю стандартов. Все эти задачи были очень актуальны и составили основу для утвержденного в 1994 г. Проекта управления окружающей средой, который обсуждается ниже.

15. В варианте КАС от декабря 1999 г. подчеркивалось, что одной из важнейших экологических проблем, с которыми сегодня сталкивается Россия, является загрязнение атмосферного воздуха в городских районах в результате деятельности систем теплоснабжения и производства электроэнергии, транспорта и промышленности. В КАС также указывалось, что, занимая третье место в мире по выбросу ПГ и обладая значительными возможностями по их снижению за счет повышения эффективности использования энергии, использования возобновляемых источников энергии и стоков углерода, Россия должна стать основным партнером в международных программах по решению приоритетных задач в области охраны глобальной окружающей среды.

16. В 2000 финансовом году Банком был проведен *Обзор состояния окружающей среды и энергетики* в Российской Федерации, в котором была дана общая оценка воздействия энергетики на окружающую среду и представлены возможные стратегии уменьшения этого воздействия. В обзоре был изложен подробный перечень экологических проблем, связанных с энергетикой, от загрязнения воздуха в результате эксплуатации неэффективных электростанций, работающих на угле, до загрязнения грунта и грунтовых вод в результате небрежного выполнения работ при добыче нефти на месторождениях. Рекомендовалось сосредоточить усилия на решении проблем загрязнения воздуха, имеющих как местные, так и глобальные последствия, за счет (i) предоставления технической помощи с целью улучшения санитарного состояния окружающей среды в результате уменьшения загрязнения атмосферного воздуха в городских районах; и (ii) осуществления кредитных операций в целях содействия снижению выбросов ПГ за счет внедрения ресурсосберегающих и энергосберегающих технологий. В этом материале могла бы быть представлена более рациональная основа для последующих действий, если бы вначале был проведен анализ сильных и слабых сторон программы кредитования и технической помощи, реализуемой Банком в этих областях в течение последнего десятилетия. Предлагаемая стратегия, основанная на целенаправленном осуществлении реформ в рамках одной области в качестве контрольного примера, безусловно, имеет смысл.¹⁸ ГОК невысоко оценила качество этого материала, отметив отсутствие или недостаточность оригинального анализа и сомнительный характер данных. Однако очевидным успехом этой работы стало начало продуктивного диалога

¹⁸ Была выбрана Ростовская область. Это промышленный и угледобывающий район, в котором существуют серьезные экологические проблемы, и осуществляется мало программ международной поддержки.

с российскими коллегами по природоохранной деятельности, а также установление межотраслевых связей в системе Банка.

Чрезвычайный проект ликвидации нефтяного загрязнения и уменьшения связанного с ним ущерба:

17. Проект носил чрезвычайный характер, поэтому его цель ограничивалась решением проблем, оказывающих непосредственное влияние на район воздействия. Краткосрочными задачами являлись: (i) стабилизация нефтяного разлива до начала таяния снегов весной 1995 г. в целях уменьшения стока загрязнения и, следовательно, экологического ущерба в бассейне реки Печора; и (ii) реконструкция важнейших элементов трубопровода для обеспечения его безопасной эксплуатации на ближайший период. Несколько более долгосрочные цели заключались в: (i) расширении программы мероприятий по очистке в целях уменьшения ущерба для территории и населения района воздействия; и (ii) определении и реализации других мер по уменьшению последствий случаев нефтяного загрязнения в будущем. ГОК оценила качество проекта в целом как весьма удовлетворительное. По ее утверждению, «следует отметить, что Банк смог оперативно провести подготовку и оценку данного проекта и даже включить в него существенный компонент по созданию институциональной основы». Заемщик проявил большую готовность к эффективной реализации проекта.

18. Мероприятия по очистке были проведены быстро и эффективно. Основная цель, направленная на предотвращение экологической катастрофы в крупных масштабах, была достигнута: сброса нефти в реку Колва во время весеннего таяния (и разлива) не произошло. Кроме того, в 1995 г. была проведена замена наиболее ненадежных участков 720-мм трубопровода. В октябре 1999 г. разлившаяся сырая нефть все еще хранилась на открытых «полигонах». Шесть из этих локализованных участков было осушено и закрыто в 2000 г., остальные должны быть закрыты в текущем году.

19. Реабилитация участка (очистка после того, как разлившаяся нефть была удалена или впиталась в почву) началась в 1996 г. продолжалась в течение последующих трех лет. В 2000 г. было восстановлено 100 га территории. Реализация программы уменьшения социальных последствий начиналась очень медленно. Важнейшей проблемой было отсутствие информации. Структура проекта также включала сооружение водоотливной установки в целях уменьшения коррозии труб в будущем. Было бы целесообразно, если бы в проекте были также предусмотрены дополнительные меры по уменьшению последствий новых разливов, особенно установка системы обнаружения утечек SCADA.

Проект ГЭФ по поэтапному сокращению потребления озоноразрушающих веществ (утвержден в мае 1996 г.)

20. Реализация данного проекта осуществляется весьма удовлетворительно. Были закрыты все пять предприятий-производителей ХФУ, и в настоящее время химические заменители ХФУ. В отчете ГОК, представленном в середине 1998 г., высоко оценивается качество и эффективность надзора за осуществлением проекта. Банк принимал активное участие в процессе реализации проекта, принимая на себя полную ответственность в отношении надзора за работой консультантов, осуществлявших разработку субкомпонентов проекта на стадии реализации, до тех пор, пока ГРП не окрепла настолько, что смогла взять на себя эти функции. Однако быстрой реализации проекта препятствовала недостаточно активная поддержка и готовность Минфина.

Проект управления окружающей средой (ПУОС)

21. Данный проект включает компонент технической помощи и компонент кредитования подпроектов. Большая часть конкретных задач программы технической помощи будет

достигнута и предположительно будет иметь положительные результаты с точки зрения разработки природоохранной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях. Опыт, полученный в рамках компонента ТП, получил широкое признание со стороны федерального Правительства, Государственной Думы и областных администраций, которые считают эту работу важным элементом текущей национальной программы, направленной на реструктуризацию российской системы управления окружающей средой и учет факторов экологической устойчивости при планировании экономического развития. Однако цели развития кредитного компонента не были достигнуты.

22. В основу кредитного компонента была заложена отраслевая стратегия, исходящая из того, что очистка окружающей среды от загрязнения на первых этапах должна осуществляться в основном за счет финансирования экономически эффективных, финансово выгодных и экологически обоснованных подпроектов (так называемый экологичный экономический подход). В тогдашних российских условиях это было сомнительное предположение. При безусловном обилии таких возможностей предприятиям, находящимся на стадии перехода, обычно приходится сталкиваться с более серьезными проблемами выживания в условиях сокращающегося рынка и необходимостью модернизировать свои наиболее приоритетные производственные операции при ограниченных кредитных ресурсах. Они редко склонны придавать большое значение экологически эффективным проектам, даже они являются финансово жизнеспособными, поскольку у них имеются другие инвестиционные приоритеты, сулящие гораздо большую прибыль. Более того, в условиях переходной экономики существует дополнительная проблема определения того, какие предприятия являются и останутся кредитоспособными, а какие из них станут банкротами по мере того, как Россия, пусть даже такими медленными темпами, продвигается к конкурентной рыночной экономике.

23. Банк не смог найти в России организацию высокого уровня, которая согласилась бы принять на себя кредитный риск предприятий. Минфин не захотел взять на себя такие обязательства и предложил переложить этот риск на региональные (областные) администрации, которые находятся ближе к потенциальным заемщикам и, следовательно, могут лучше оценить их возможности и перспективы, и, кроме того, имеют более непосредственный интерес в решении местных природоохранных проблем. Однако затем Минфин решил, что областные администрации также являются источником кредитного риска (поскольку они уже имеют большие задолженности перед центральным Правительством). Следующим вариантом было привлечение в качестве таких организаций коммерческих банков, поскольку предприятия, использующие заемные средства для реализации природоохранных проектов, были в большинстве своем приватизированы. В этом случае проблема заключалась в том, что после кризиса в августе 1998 г. большинство этих банков сами имели недостаточное высокое кредитный рейтинг, и кредитование через них противоречило бы программе реформ, предлагаемой Банком для российской банковской системы. В результате этого, до сих пор был реализован только один подпроект. Возникшая проблема была в большой степени аналогична проблеме энергосберегающих проектов, реализованных в начале 1990-х гг. в Венгрии. Несмотря на то, что большинство этих проектов были успешными с точки зрения значительного повышения эффективности использования энергии, их удалось реализовать в основном потому, что они создавали основу для получения валютных средств для новых инвестиций, которые при иных обстоятельствах не были бы предоставлены предприятиям, как потом показало резкое снижение подобных операций после либерализации валютного рынка. Однако впоследствии, в период быстрого перехода к рыночной экономике, многие из этих предприятий обанкротились, не успев полностью выплатить предоставленные им кредиты.

Проект реконструкции газораспределительных сетей (март 1995 г.):

24. Данный проект был представлен на рассмотрение Совета директоров вместе с Проектом повышения эффективности использования энергии. Его целями были модернизация газораспределительной сети в г. Волгограде и установка новых счетчиков для потребителей в промышленном, коммерческом и жилом секторах. Реализацию проекта должна была

осуществлять газораспределительная компания, Волгоградский «Горгаз» - приватизированное предприятие, на 51% находящееся в собственности работников. Проект был аннулирован до вступления в силу, поскольку финансовое положение Волгоградского «Горгаза» было признано слишком слабым для того, чтобы гарантировать выплату займа, а сохраняющийся в городе низкий уровень цен на газ не обеспечивал для стимулов для заимствования городом средств на реализацию проекта.

Проект по сокращению выбросов парниковых газов:¹⁹

25. В состав данного проекта входило несколько компонентов, включая (i) разработку надежных оценок выбросов ПГ от производства нефти и газа; (ii) определение способов снижения этих потерь; оценку возможности уменьшения утечек метана с производственных установок на газовых месторождениях, из трубопроводов для передачи газа на дальние расстояния и низконапорных газораспределительных сетей; и (iii) определение инвестиционных возможностей для уменьшения выбросов ПГ за счет повышения эффективности использования энергии в промышленности, производстве электроэнергии и теплоснабжении. Контроль за реализацией двух первых компонентов возлагался на РАО «Газпром», монопольного владельца газовых трубопроводов и большинства установок, производящих попутный газ. Однако РАО «Газпром» не смогло оказать поддержку в создании ГРП и оплачивать ее местные издержки, как это было предусмотрено в документах проекта. Без подобной поддержки реализация этих компонентов провалилась. По третьему компоненту Министерством топлива и энергетики было определено около тридцати подпроектов, которые были предложены к реализации в рамках обсуждавшегося выше Проекта управления окружающей средой.

Оценка влияния на эффективность процесса развития

26. Как видно из вышеизложенного, программа кредитования, осуществляемая Банком, имеет различные результаты. Проекты, в которых были поставлены конкретные четкие задачи, в том числе Проект по сокращению выбросов парниковых газов и Чрезвычайный проект ликвидации нефтяного загрязнения и уменьшения связанного с ним ущерба, оказались весьма эффективными с точки зрения решения важных насущных задач. Проекты, направленные на повышение эффективности использования энергии в системах теплоснабжения, также были достаточно эффективными в отношении выполнения двойной цели уменьшения потребления энергии и сохранения важнейших служб теплоснабжения. Остальная часть программы природоохранных проектов, вероятно, стала жертвой чересчур амбициозных целей, которые на словах были приняты благосклонно, но на деле не встретили должного интереса и отклика ни в Правительстве, ни со стороны предприятий, которые должны были вложить средства прежде, чем могли достичь видимых результатов. Прямое кредитование широкого круга отраслей в поддержку повышения эффективности использования энергии в рамках экологически и экономически выгодных проектов вряд в будущем окажется более продуктивным, чем это было в прошлом в других странах.

27. На федеральном и областном уровнях был принят ряд новых природоохранных законов и нормативно-правовых актов, требующих контроля за их соблюдением. Однако очевидно, что природоохранные вопросы по-прежнему не входят в число первоочередных приоритетов Правительства; ассигнования, выделяемые из федерального бюджета на природоохранные цели, далеко недостаточны для удовлетворения даже самых насущных потребностей и продолжают сокращаться. Более того, весной 2000 г. Правительство ликвидировало Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов и передало его функции Министерству энергетики, которое ранее занималось только вопросами, связанными с

¹⁹ Часть Проекта повышения эффективности использования энергии финансировалась на средства ГЭФ.

производством энергии. Этот шаг ставит под сомнение обязательства правительства в отношении серьезных природоохранных реформ.

28. Фактически природоохранные программы не получают достаточного внимания как со стороны клиента, так и со стороны Банка на уровне КАС. Министерство экономики занимается экономическими проблемами России в широком смысле и полагает, что охрана окружающей среды должна уступить место многим другим проблемам, требующим решения. Таким образом, действия Банка заключаются в том, чтобы содействовать осознанию влияния природоохранных проблем на экономическое развитие. Однако отраслевые исследования, необходимые для того, чтобы создать основу для реализации природоохранных проектов, не получали достаточного финансирования. В дискуссиях в рамках САЛ и КАС основное внимание уделялось другим проблемам.

Оценка результатов программы Банка

29. Конкретные проекты восстановительной направленности были хорошо организованы, их цели принимались заемщиками и легко поддавались дальнейшему контролю. Хорошие результаты проектов были обусловлены ответственным отношением Заемщика при последующем строгом контроле со стороны Банка.

30. Программы по уменьшению сжигания попутного газа не имели успеха в основном из-за отсутствия необходимой институциональной структуры. Банк провел значительную работу по подготовке пилотного проекта по уменьшению сжигания попутного газа, в рамках которого компания «Сибнефть» должна была осуществлять переработку газа и его транспортировку в небольшие поселки Сибири; однако, эти усилия также потерпели неудачу после того, как РАО «Газпром» не поддержало законодательные акты, которые требовались для обеспечения жизнеспособности таких проектов. РАО «Газпром» не проявляет интереса к реализации таких небольших проектов, а частные нефтяные компании пришли к выводу о том, что дополнительные издержки, связанные с использованием собственного капитала для реализации проектов, значительно превышают потенциальную выгоду от этих проектов. Нефтяные компании согласны финансировать проекты по восстановлению попутного газа только в таких странах, как Нигерия, Норвегия или Казахстан, где бездействие и расточительное отношение к национальным природным ресурсам могут иметь серьезные экономическое и политические последствия.

31. Серьезные природоохранные проблемы существуют и во многих других секторах экономики, помимо энергетики и промышленного производства, включая жилищный сектор, автомобильный транспорт (в том числе нефтеперерабатывающая отрасль), добычу нефти и газа (сжигание газа) и систему трубопроводов для их передачи (утечки), а также добычу угля. Во всех этих секторах необходимо осуществлять энергосберегающие стратегии (включая ценообразование) и повышать качество энергии, что требует соответствующих инвестиций. Руководство не выделяет бюджетные ресурсы, необходимые для реализации таких совместных проектов. При этом в этих областях деятельности было разрешено очень немного природоохранных проблем, что позволяет предположить, что заинтересованные структуры не хотят использовать собственные ресурсы для реализации новых совместных программ в настоящее время, когда объем бюджетных средств, выделяемых Банком для России, сокращается. Однако отсутствие природоохранных проектов (или соответствующих компонентов в составе инвестиционных проектов основного портфеля), безусловно, является отражением национальных приоритетов. Результатом этого является отсутствие заметных усилий по продвижению широкой программы природоохранных реформ. Тем не менее, конкретные восстановительные проекты, включая проект по уменьшению последствий нефтяного загрязнения и проект по сокращению потребления озоноразрушающих веществ, оказали заметное влияние на масштабы проблем, на решение которых они были направлены.

Программа дальнейших действий

32. Для улучшения экологических показателей и уменьшения пагубного влияния энергетики на здоровье населения России необходимо принимать новые меры. Банку следует занять твердую позицию в отношении вопросов охраны окружающей среды. В частности, необходимо настаивать на восстановлении независимого Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов. Без подобного шага вряд ли можно рассчитывать на значительный прогресс в этой области.

33. На практическом уровне в рамках второго этапа Обзора состояния энергетики и окружающей среды основное внимание будет уделяться Ростовской области. Планируется определение и оценка всех основных проблем загрязнения атмосферного воздуха в городах в конкретных условиях данной области и подготовка рекомендаций по практическому решению этих проблем, причем таких решений, которые могут быть распространены в других регионах России.

34. Сжигание газа является одним из основных источников выбросов ПГ в России. Масштабы сжигания газа могут быть значительно сокращены в том случае, если РАО «Газпром» позволит нефтяным компаниям поставлять этот газ в магистральные трубопроводы или небольшие северные города, не имеющие доступа к трубопроводам. Правительству необходимо рассмотреть вопрос о создании системы поощрений и наказаний, которая явилась бы стимулом для нефтяных компаний для сведения к минимуму объемов сжигания попутного газа. В Норвегии это достигается за счет взимания с компаний экономической стоимости газа (которая оценивается в 3,50 долл. США за тысячу куб. футов). В Казахстане западные нефтяные компании были предупреждены о запрете сжигания газа при эксплуатации новых нефтяных месторождений в Каспийском регионе. В США компаниям разрешено быстро списывать со счетов инвестиции, связанные с утилизацией газа.

35. Поскольку большинство нефтяных компаний осуществляет проекты с гораздо большей нормой экономической прибыли, чем минимально рентабельные проекты по восстановлению газа, может возникнуть проблема финансирования. С тем, чтобы стимулировать реализацию проектов по уменьшению сжигания газа нефтяными компаниями, Банку необходимо рассмотреть возможность работы с ГЭФ по созданию возобновляемого фонда для предоставления кредитов на реализацию подобных проектов. Средства, возвращающиеся в фонд после выплаты займов, могут реинвестироваться для дальнейшего расширения программы.²⁰ Средства фонда ГЭФ могут также использоваться для снижения рисков коммерческих банков, которые могли бы принять участие в кредитовании проектов. Кроме того, при создании такого фонда к ГЭФ могла бы присоединиться МФК, учитывая небольшой риск невыплат по займам, направленным на обеспечение нефтяных компаний надежными потоками наличных средств. Однако для реализации всех подобных проектов требуется активная поддержка РАО «Газпром» в отношении передачи газа потребителям.

²⁰ Подобный фонд, по сути, мог бы стать новым финансовым инструментом ГЭФ, который в настоящее время только предоставляет гранты и до сих пор не использовал фонд на основе грантовых средств.

Потребление энергии в бытовом секторе

Показатели работы и задачи сектора

1. Чрезвычайно суровые российские зимы определяют огромное значение потребительских поставок тепла для 75% населения страны, проживающего в городах, поскольку без этого было бы проблематичным само выживание людей. Подходы к тепло- и энергоснабжению населения, содержанию и ремонту жилого фонда всегда были тесно связаны между собой. Трудно отделить друг от друга социальные и экономические проблемы распределения ресурсов, регулирования издержек, выплаты социальных пособий, а также скрытых и явных субсидий, связанные с предоставлением этих услуг.

2. В начале переходного периода коммунальные услуги населению (и аренда жилья) в России субсидировались в таком объеме, что государство предоставляло их практически бесплатно, что было обычной практикой в социалистических странах. После либерализации цен на большинство товаров в начале 1990 г. Правительство РФ продолжало регулировать арендную плату за жилье, тарифы на тепло и электроэнергию для населения, а также цены на продукты питания, нефть и газ, поскольку они считались предметами первой необходимости. В результате в конце 1992 г. уровень рентабельности жилищно-коммунального хозяйства был ниже 10%. Тарифы на коммунальные услуги для промышленности резко возросли в 1993 г. Тарифы для населения тоже повысились, но не так значительно из-за опасений по поводу возможных социальных последствий. Несмотря на то, что с тех пор произошло дальнейшее увеличение тарифов для населения, цены, которые платят российские граждане по-прежнему намного ниже себестоимости всех коммунальных услуг. Разница между тарифами для населения и себестоимостью частично покрывается из бюджета, а частично за счет завышенных тарифов для промышленности. Проблему субсидирования населения за счет низких тарифов на коммунальные услуги усугубляет терпимое отношение к неплатежам, которые возникли во второй половине 1990-х годов. В результате средний уровень покрытия затрат на коммунальные услуги для населения остается крайне низким.

3. В рамках программы налогово-бюджетной децентрализации, реализация которой началась в 1992 г., федеральное правительство делегировало нижестоящим бюджетам ответственность за финансирование всех социальных расходов практически в полном объеме. Затем в течение двух лет социальные объекты многих предприятий были переданы на баланс муниципалитетов в рамках программы массовой приватизации, в результате чего размер муниципального жилого фонда удвоился. Одновременно с увеличением финансовой ответственности муниципалитетов разрушилась их налоговая база в связи со спадом местного производства. Серьезность этой ситуации подчеркивалась в Меморандуме об экономической политике России (1996 г.), где было отмечено, что «органы местного самоуправления должны принять самые активные меры ... в целях повышения уровня покрытия затрат за счет населения и эффективности использования энергии, развития конкурентных рынков содержания жилого фонда, уточнения прав собственности и предоставления адресных жилищных субсидий социально уязвимым категориям населения». Это существенно затруднило выполнение задачи реструктуризации тарифов на коммунальные услуги с одновременной реализацией программ адресной социальной защиты.

4. В процессе борьбы со своими новыми проблемами в 1990-е годы региональные и местные власти стали приобретать опыт применения различных механизмов, направленных на то, чтобы уменьшить социальные последствия повышения тарифов на коммунальные услуги. Решением Совета министров РФ, принятым в конце 1993 г., была введена система жилищных субсидий, вступившая в силу в январе 1994 г., в рамках которой региональным и местным

администрациям была предоставлена довольно большая свобода действий в части определения большинства параметров программ жилищных субсидий (коммунальные услуги и аренда жилья). К 1995 г. большинство органов местного самоуправления уже разработали свои программы жилищных субсидий, взяв за пороговое значение для жилищно-коммунальных услуг 10% бюджета домохозяйства (т.е. право на получение субсидий имели те домохозяйства, которые тратили на оплату жилищно-коммунальных услуг более 10% своего семейного дохода).

Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области энергетики

5. В Меморандуме об экономической политике России (1992 г.) отмечалось, что увеличение объемов жилищно-коммунальных субсидий представляет угрозу для финансового положения местных органов власти. Реформа оплаты жилищно-коммунальных услуг представлялась необходимой как для снижения чрезмерной нагрузки субсидий на бюджет, так и для сокращения потерь и непроизводительного использования энергии. В связи с этим, реформа ценообразования в коммунальном хозяйстве (и повышение арендной платы в целях покрытия расходов на содержание жилья) была центральным элементом всех серьезных экономических реформ, которые предлагались в начале 1990-х годов, несмотря на то, что масштабы и темпы либерализации цен были крайне противоречивыми вопросами.

6. В отчете об исследовании проблемы бедности в России, выпущенном Банком в 1995 г., отмечалась низкая адресность программ жилищных субсидий (они охватывали только 5-10% всех бедных домохозяйств). По результатам исследования был предложен ряд возможных вариантов уменьшения отрицательных последствий повышения коммунальных тарифов для населения, в том числе: (i) введение социально-ориентированных тарифов; (ii) введение льготных тарифов, адресных денежных трансфертов или ваучеров для бедных, получивших право на такое содействие (на основании оценки органов социальной защиты); (iii) увеличение минимального размера пенсий, общих пособий по безработице и других нецелевых денежных трансфертов для нуждающихся. Авторы исследования отдавали предпочтение третьему варианту во избежание увеличения числа различных социальных пособий, находящихся в ведении разных ведомств. Однако в исследовании также отмечалось, что в ближайшее время не стоит ожидать, что в рамках общего социального содействия будет обеспечена надлежащая компенсация повышения тарифов на коммунальные услуги, поэтому в течение определенного периода может оказаться целесообразным применение вариантов (i) или (ii) в качестве временной меры.

7. Аналогичные рекомендации были даны Банком в 1997 г. в рамках Второго займа на структурную перестройку экономики России (к этому моменту большинство муниципалитетов повысили пороговое значение для предоставления жилищных субсидий до 15% бюджета домохозяйства). В докладе, подготовленном в поддержку займа САЛ 2, отмечалось, что наилучшим способом выполнения задачи сокращения масштабов бедности является, в принципе, предоставление целевых денежных трансфертов общего назначения, выделяемых в рамках общей программы социального содействия. Однако в докладе признавалась необходимость применения отраслевых механизмов содействия (например, введение социально-ориентированных тарифов), в тех случаях, когда в силу административных или иных ограничений денежные трансферты общего назначения не могут обеспечить надлежащий охват нуждающихся.

8. В отчете об исследовании жилищно-коммунального хозяйства, выпущенном Банком в 1998 г., отмечалось, что финансовое положение органов местного самоуправления продолжает ухудшаться в связи с либерализацией оптовых цен на энергоносители. Муниципалитеты имели все меньше возможностей для финансирования жилищно-коммунальных субсидий, что приводило к росту кредиторской задолженности предприятиям коммунального хозяйства и резкому ухудшению состояния жилого фонда из-за плохого содержания. Авторы исследования настаивали на незамедлительном повышении уровня рентабельности жилищно-коммунального

хозяйства до 50-60%. Предполагалось, что такое повышение тарифов заставит потребителей всерьез заняться энергосбережением и одновременно поможет органам местного самоуправления точно определить реальную потребность в социальном содействии. В исследовании подчеркивалась также настоятельная необходимость повышения адресности социального содействия нуждающимся и постепенной отмены ценовых скидок льготным категориям потребителей.

9. Авторы следующего аналитического исследования Банка, которое завершилось в 1999 г. и опиралось на данные обследования домохозяйств 1996 года, пришли к выводу о том, что в результате повышения тарифов до уровня полной самоокупаемости доля домохозяйств со средней и высокой нагрузкой жилищно-коммунальных расходов на семейный бюджет (согласно определению, это домохозяйства, у которых жилищно-коммунальные расходы составляют 20 и более процентов всех семейных расходов) возрастет с 12 до 54%. Но даже после того, как все эти семьи получат субсидии, необходимые для снижения этой нагрузки до 20%, чистая экономия для муниципальных бюджетов составит более 50% фактической стоимости всех субсидий. В отчете об этом исследовании был также сделан краткий обзор преимуществ и недостатков отраслевых механизмов содействия бедным в связи с повышением расходов на жилищно-коммунальные услуги (социально-ориентированные тарифы, ваучеры, а также целевые и нецелевые денежные трансферты). В исследовании рекомендовалось применение целевых денежных трансфертов (таких, как существующие программы жилищных субсидий) с оговоркой, что порядок отбора получателей должен быть значительно усовершенствован в целях повышения адресности этих средств, которые должны выделяться нуждающимся.

10. Банк профинансировал три проекта в поддержку развития систем теплоснабжения населения. Их результаты рассматриваются ниже.

Оценка продуктов и услуг Банка

Консультации по вопросам экономической политики

11. Банк поддерживал идею быстрой структурной перестройки ценообразования в масштабах всей экономики, включая постепенный перевод жилищно-коммунального хозяйства на полную самоокупаемость с предоставлением адресного содействия наиболее уязвимым домохозяйствам, и активно выступал против всеобщей терпимости к неплатежам и дальнейшего предоставления значительных ценовых скидок льготным категориям потребителей.

12. Принимая во внимание опасения правительства, что многие семьи не смогут оплачивать 100%-ные тарифы, Банк, как правило, рекомендовал предоставление субсидий на основе проверки нуждаемости в целях смягчения негативных последствий роста коммунальных тарифов для малообеспеченных семей. Однако Банк не уделил большого внимания разработке практических рекомендаций относительно администрирования и финансирования механизмов предоставления денежных субсидий на основе проверки нуждаемости и, в целом, переоценил возможный охват малообеспеченного населения такими механизмами. Возможным объяснением такого просчета является недостаточный объем вспомогательных аналитических исследований, на основании которых Банк разрабатывал свои рекомендации. Только в двух исследованиях Банка, проведенных в России, были использованы статистические данные обследований домохозяйств, которые помогли авторам исследования оценить, в какой степени применяемые механизмы субсидирования обеспечивают достижение заявленных целей.

Проект передачи ведомственного жилого фонда

13. Целью одного из компонентов этого проекта было внедрение на уровне потребления новых методов повышения эффективности отопления бывших ведомственных домов,

переданных на баланс муниципалитетов. В процессе реализации этой программы возникли большие трудности. Пять городов выделили значительный объем средств для проведения технических исследований, чтобы оценить возможности модернизации теплоизоляции и совершенствования систем отопления. Результаты показали, что с учетом уровня сложности такие детализированные исследования были, в большинстве случаев, не нужны. Большинство городов были вынуждены отказаться от своих программ или существенно их сократить после того, как финансовый кризис 1998 г. подорвал их возможности в части погашения долга, выраженного в иностранной валюте. Модернизация теплоизоляции, профинансированная в рамках проекта, предусматривала осуществление множества мелких подпроектов, т.ч. в конечном итоге акцент сместился, и большая часть ресурсов была направлена на ремонт и модернизацию энергосберегающих котлов, что, как оказалось, обеспечивает более короткий период окупаемости.

Проект эффективного использования энергии (март 1995 г.)

14. Этот пилотный проект предоставил финансовые ресурсы городам в целях сокращения их энергозатрат за счет повышения эффективности генерирующих станций и объектов городского теплоснабжения и установки тепловых и газовых счетчиков. В первых подпроектах участвовали пять городов. Результаты оказались в высшей степени удовлетворительными с учетом полученной экономии газа и периода окупаемости большинства подпроектов. Группа оценки качества (ГОК) пришла к выводу, что проект был должным образом ориентирован на совершенствование процесса развития и что ТЭО подпроектов уделяли надлежащее внимание проблемам окружающей. Однако в результате финансового кризиса 1998 г. и трудностей с управлением проектом темпы расходования средств займа оказались слишком низкими, и проект был приостановлен. Проект повышения эффективности использования энергии стал предтечей недавно утвержденного (март 2001 г.) Проекта развития систем городского теплоснабжения, который рассматривается ниже. Этот проект получил активную поддержку муниципалитетом, поскольку дает им возможность значительно сократить расходы на потребление энергии.²¹

Проект развития систем городского теплоснабжения (март 2001 г.)

15. Этот проект соответствовал основным принципам жилищно-коммунальной политики, сформулированным с Исследования жилищно-коммунального хозяйства 1998 года. К началу проведения переговоров по займу нужно было увеличить уровень покрытия затрат до 60%²² и повысить адресность социального содействия нуждающимся. Инвестиционные компоненты этого проекта направлены на снижение стоимости теплоснабжения в нескольких средних городах (с населением менее 500 000 человек) за счет ремонта и восстановления системы теплоснабжения и внедрения современной технологии, которая обеспечит повышение эффективности системы и качества теплоснабжения. Отраслевая политика предусматривает повышение финансовой устойчивости органов местного самоуправления и муниципальных предприятий теплоснабжения с точки зрения окупаемости затрат, а также переход от общих субсидий к адресным выплатам малообеспеченным домохозяйствам одновременно с повышением уровня покрытия затрат за счет населения и ростом тарифов на тепло.

Оценка влияния на эффективность процесса развития

16. Россия не смогла добиться большого прогресса в части укрепления платежной дисциплины и постепенной отмены ценовых скидок льготным категориям населения. В

²¹ Вывод ФЦПФ заключается в том, что «желательно провести более подробный сравнительный анализ исходных целей и достигнутых результатов, по мере возможности, соотнести фактические социально-экономические выгоды и затраты отдельных участников проекта и провести ретроспективную оценку общего социального воздействия этого проекта».

²² К 2003 г. этот уровень должен достигнуть 100%.

результате сегодня одновременно существуют несколько механизмов субсидирования, которые скорее обеспечивают поддержку среднего класса, а не нуждающихся, что оказывает пагубное воздействие на финансовое положение предприятий коммунального хозяйства, конкурентоспособность промышленности, а также на федеральный и местные бюджеты.

17. В рамках нескольких инвестиционных проектов с разной степенью результативности были предприняты попытки дальнейшего развития систем теплоснабжения. Однако все эти проекты сработали в том смысле, что обеспечили сокращение потребления топлива. Проблема всегда заключалась в том, что отдельные инвестиции относительно невелики по размеру и разбросаны по городам, расположенным в самых разных уголках страны. Из-за недостаточного финансирования содержания и технического обслуживания в течение прошедшего десятилетия состояние систем городского теплоснабжения ухудшилось в такой степени, что это вызывает опасения. Аварии на некоторых системах Дальнего Востока и Сибири, которые произошли зимой этого года, продемонстрировали недостатки, изначально присущие всем объектам городской отопительной инфраструктуры России, и неустойчивость существующих институциональных механизмов. В прошлом влияние на эффективность процесса развития снижалось из-за того, что предшествующие проекты ставили перед собой слишком широкие цели и не сосредоточивались на решении конкретных отраслевых проблем. Проект развития систем городского теплоснабжения охватывает лишь 0,2% всех российских систем. В конечном итоге, влияние этой программы Банка будет определяться возможностью ее воспроизведения на остальных 99,8%.

Оценка результатов осуществления программы Банка

18. Банку чрезвычайно трудно работать с большим числом мелких заемщиков, каждый из которых должен иметь развитую финансовую структуру (в целях обеспечения минимально приемлемого покрытия затрат и обслуживания долга), а также детальный план технических восстановительных работ. Здесь есть и другая извечная проблема: как заставить муниципалитеты повысить тарифы до такого уровня, чтобы были выполнены контрольные показатели Банка в части получения доходов.

Программа дальнейших действий

19. С течением времени проблема городского теплоснабжения будет становиться еще острее по мере ухудшения состояния муниципальных систем теплоснабжения. Наверное, это самая актуальная проблема бедности в России, поскольку она связана с важнейшим для страны вопросом выживания. Эти проблемы тесно связаны с состоянием муниципальных финансов и жилищной инфраструктуры, проблемами потребления энергии, институциональными проблемами газовой промышленности и электроэнергетики, а также проблемами городской окружающей среды. Дополнительные займы в этой области могут обеспечить значительные экономические выгоды и должны занять одно из главных мест в будущей кредитной программе Банка.

Нефтяная и газовая промышленность

Показатели работы и задачи сектора

Исходная информация

1. Как отмечалось в первой Стратегии деятельности Всемирного Банка в Российской Федерации (май 1992 года), Россия является крупнейшим в мире производителем нефти и газа. Однако нефтедобыча снизилась с 570 млн. тонн (максимальный уровень добычи) в 1987 г. до менее 455 млн. тонн в 1991 году, и представлялось вероятным, что при сложившихся обстоятельствах добыча будет продолжать падать на 15% ежегодно. И действительно, в 1995 г. она упала до 300 млн. тонн, после чего уровень добычи стабилизировался. Такое падение объяснялось истощением существующих нефтеносных пластов, а также недостаточным объемом средств, выделяемых на техническое обслуживание и капитальный ремонт существующих нефтяных месторождений, находящихся в разработке, что было вызвано, прежде всего, низкими ценами на энергоносители и грабительской политикой в области налогообложения, в силу чего у нефтяных компаний оставалось недостаточно денежных средств. Экспорт нефти также снижался, и к 1992 г. составил всего лишь половину от уровня 1988 г. Поддержать нефтедобычу в России на прежнем уровне было невозможно, а коммерческая добыча на месторождениях, не находящихся в разработке, не могла начаться без осуществления новых крупномасштабных инвестиций. Многие крупные месторождения, открытые в 1980-х годах, по прошествии 10 лет остаются неосвоенными (только в одной Западной Сибири таких месторождений около 35), а на огромных территориях, на которых не была проведена геологоразведка, могут быть открыты новые крупные запасы нефти. По оценкам Банка, подготовленным в 1992 г., для стабилизации уровня добычи нефти требовалось 5 млрд. долларов США в год.

2. Природный газ – еще более важный ресурс для России, чем нефть. Обладая 40% всех мировых запасов газа, огромными объемами разведанных извлекаемых запасов на трех гигантских газовых месторождениях и хорошо развитой системой газопроводов, соединяющих месторождения со всеми крупнейшими рынками потребителей в России и Западной Европе, Россия почти не нуждалась в крупных новых инвестициях для поддержания уровня добычи. РАО «Газпром» владеет названными гигантскими месторождениями и имела (и до сих пор имеет) монополию на объекты транспортировки газа. Добыча газа была гораздо более стабильной, чем добыча нефти, но, хотя она и не снизилась, в 1992 году Россия столкнулась с трудностями при выполнении своих обязательств по экспорту газа, возникших, в основном, из-за значительных потерь при транспортировке. Так как Россия обладает такими большими объемами газовых месторождений и имеет столь низкие затраты на добычу, альтернативные экономические издержки на приобретение газа, поставляемого на внутренний рынок, чуть выше стоимости транспортировки газа по трубопроводам на территории страны.²³ Таким образом, РАО «Газпром» смогло обосновать цены на газ, устанавливаемые значительно ниже затрат на приобретение альтернативного топлива (мазута или угля).

Экономическая политика в области установления цен на нефть

3. Вся система цен на энергоносители (которые были основаны на себестоимости добычи на каждом месторождении), экспортных лицензий и действующего в 1992 г. налогообложения

²³ Огромные запасы и ограниченные рынки приводят к тому, что «премия за истощение» практически равна нулю.

досталась в наследство от советской административно-командной системы. В результате возникла неэффективная и иррациональная система, которая привела к ценовым перекосам на всех рынках энергоресурсов. Энергоресурсы были одним из стратегических товаров, исключенных из общей программы ценовой либерализации, принятой в январе 1992 года, и, несмотря на три повышения цены в административном порядке, к концу 1993 г. цены на нефть составляли около 30% от мировой цены, а цены на газ достигли всего лишь 25% от европейской цены.

4. В ходе обсуждений вопросов, связанных с отраслевой политикой, проводимых Правительством РФ с Банком на протяжении 1992-1993 гг., оно согласилось разрешить повышение цен на сырую нефть до соответствующего экспортного паритетного уровня. Правительство выполнило достигнутую договоренность. В соответствии с взятыми на себя обязательствами в рамках Первого нефтяного реабилитационного займа, Правительство РФ позволило внутренним ценам повышаться на протяжении 1993 и 1994 гг. и ввело поэтапное снижение экспортных пошлин (этот процесс должен был завершиться к середине 1996 г.). В 1995 г. оно провело полную либерализацию внутреннего рынка сырой нефти. Выполняя условия, связанные с утверждением на Совете директоров Банка Второго реабилитационного займа (Заем 3989 был утвержден 6 июня 1995 г.), оно также отменило экспортные квоты и лицензирование нефте- и газопродуктов, а также связанные с себестоимостью ограничения на цены добывающих компаний. Помимо этого, должен был быть обеспечен открытый доступ к имеющимся свободным мощностям трубопровода для экспорта нефти; разработаны прозрачные и недискриминационные правила доступа; предоставлено право доступа к ограниченным мощностям на основе рыночных механизмов, а также создан вторичный рынок экспортных пошлин. Такой шаг в совокупности с ранее проведенными реформами позволил рыночным силам спроса и предложения приблизить внутренние цены на нефть к международному паритету. Однако объемы экспорта сырой нефти по-прежнему были ограничены из-за недостатка экспортных мощностей российской системы трубопроводного транспорта. И когда, после экономического кризиса, разразившегося в конце 1998 г. (и четырехкратного увеличения обменного курса доллара по отношению к рублю), спрос на внутреннем рынке упал, из-за избыточного предложения на внутреннем рынке разрыв между внутренней и экспортной ценой увеличился. После того как в конце 1999 г. мировая цена на нефть резко возросла, Правительство РФ вновь ввело экспортные пошлины для изъятия части дополнительного дохода, получаемого предприятиями отрасли. Расширение пропускной способности экспортных нефтепроводов и повышение прозрачности правил распределения экспортных квот на прокачку нефти – два вопроса, которые по-прежнему вызывают беспокойство, и которые должны быть решены с тем, чтобы Россия могла расширить возможности сектора в части повышения экспортной выручки.

Налогообложение

5. Хотя Правительство РФ продолжало сохранять цены на нефть на уровне гораздо ниже мировой цены, оно также использовало этот сектор в качестве своего основного источника пополнения казны, лишая нефтяные компании средств, необходимых для осуществления новых инвестиций. Налоговый режим базировался на налогообложении доходов, а не прибыли, что, при уровне цены 1980-х гг. и начала 1990-х, практически не позволяло нефтяным компаниям возмещать свои капитальные затраты или даже получать иностранную валюту в достаточном объеме для покрытия затрат на приобретение импортных материалов и оборудования, необходимых для проведения технического обслуживания и осуществления инвестиций для замены оборудования.

6. Тем не менее, доходы бюджета, связанные с нефтяной и газовой промышленностью, по-прежнему составляли лишь около половины того, что можно было бы ожидать на основании международного опыта в течение большей части 1990-х годов. В нефтяной промышленности небольшой объем доходов был обусловлен инфраструктурными ограничениями экспорта нефти, низкой эффективностью нефтеперерабатывающей промышленности, плохим налоговым

администрированием и непродуманной структурой налогообложения. Вместе взятые, эти факторы удерживали на низком уровне цены реализации нефти производителями, что создавало отрицательные стимулы для расширения добычи нефти. Налоговое бремя газовой промышленности оставалось незначительным из-за низкого уровня законодательно установленных налоговых ставок, а структура налогообложения не позволяла получать монопольную или ресурсную ренту РАО «Газпром». Кроме того, не все налоги уплачивались, а повсеместные неденежные расчеты облегчали уклонение от уплаты налогов. Согласно расчетам одного из исследований МВФ, более агрессивная политика налогообложения газовой промышленности могла бы привести к увеличению объема ВВП на 0,7-1,0% без какого-либо ущерба для эффективности работы отрасли.²⁴

7. Банк не сумел убедить Правительство РФ (или МВФ) в том, переход от налоговой системы, основанной на налогообложении валового объема добываемой нефти, к системе, базирующейся на налогообложении чистого дохода (прибыли) сулит потенциальные выгоды. Из-за такой чрезвычайно неэффективной налоговой политики компаниям было трудно поддержать свою добычу на прежнем уровне при низких ценах, сохранявшихся на протяжении всего 1999 года, а в настоящий момент Правительство РФ практически не может получить причитающуюся ему долю дополнительной прибыли, которую получают нефтяные компании благодаря повышению цен на нефть, которое началось в 1999 г. Однако Правительство РФ ввело ступенчатую шкалу ставок экспортной пошлины, привязанных к мировым ценам на нефть, благодаря чему доля прибыли от экспорта нефти, получаемая Правительством РФ, увеличилась; однако данная система представляет собой «неудобный» и «грубый» заместитель эффективной системы, основанной на налогообложении прибыли.²⁵ Ценообразование на основе прибыли при обязательном использовании международных стандартов финансовой отчетности и при рассмотрении цен органами, осуществляющими надзор, - суть одной из реформ, которые все еще необходимо предпринять. В настоящий момент (март 2001 г.) обсуждается вопрос о введении механизма справочных цен в целях уменьшения сферы применения трансфертных цен и использования счетов с заниженной суммой платежей, что является первым шагом на этом пути.

Иностранные инвестиции

8. Было необходимо внести изменения в правовую и налоговую базу для создания системы договорных отношений, чрезвычайно важной для привлечения иностранных инвестиций при создании новых совместных предприятий в нефтяном секторе. Значительный прогресс, достигнутый Правительством РФ при введении нового законодательства в данной сфере на протяжении 1993 г. и 1994 г., стал важным фактором, обеспечившим принятие Банком решения о предоставлении двух займов данному сектору даже несмотря на то, что многие вопросы, связанные с отраслевой политикой и налогообложением, еще предстояло решить. Банк полагал, что ему нужна масштабная программа заимствований в отрасли для получения и сохранения своего мандата активного участника сектора, если он намеревался, как и прежде, заниматься разработкой полезных рекомендаций. Такая консультационная помощь была оказана, и Правительство РФ приняло к сведению большинство из представленных рекомендаций. Впоследствии законодательные предложения, представленные Правительством РФ, были отклонены в ходе «борьбы без правил», которая велась во время прохождения законопроектов через парламент в тот бурный период. Во многом благодаря диалогу между Банком и Правительством РФ, проводимым в рамках САЛ-III, в 1998 г. в Закон о Соглашениях о разделе продукции (СРП) были внесены поправки. Однако и этот закон не соответствовал всем требованиям, и после его принятия так и не были приняты соответствующие законы,

²⁴ Dale Gray, IMF Working Paper 98/34.

²⁵ По сегодняшним оценкам, благодаря экспортным пошлинам, установленным Правительством РФ, оно смогло изымать около 20% дополнительной прибыли, получаемой в последнее время; данный показатель гораздо ниже уровня, составляющего около 70%, который был установлен во многих других странах-экспортерах нефти.

вводящие в действие режим СРП на конкретных месторождениях, или не были внесены необходимые изменения в Налоговый кодекс. Законы, включенные в данный пакет, не смогли обеспечить выполнение минимальных требований потенциальных иностранных инвесторов, и до сих пор объем реализованных инвестиций невелик.²⁶

Трубопроводный транспорт

9. Акционерная компания «Транснефть» – российский монополист, занимающийся эксплуатацией системы трубопроводного транспорта. Квоты на перекачку нефти, распределяемые административным путем, также использовались для предоставления внебюджетных квот таким организациям, как русская православная церковь. Самое главное, однако, – это то, что используемая сегодня система создала еще одно серьезное препятствие для участия иностранных инвестиций в освоении ресурсов нефтяного сектора. Для международных нефтяных компаний чрезвычайно важно получить серьезные гарантии, обеспечивающие им возможность продавать добываемую ими нефть на рынках твердой валюты. Не имея таких гарантий, они не могут финансировать затраты на освоение нефтяных месторождений.

10. Из-за ограничений по мощности экспортных трубопроводов произошло реальное отделение внутреннего рынка от внешнего рынка, гарантируя таким образом дальнейшее увеличение разрыва между европейскими и внутренними ценами на газ при падении спроса на внутреннем рынке (что и произошло после финансового кризиса в России в 1998 г.) или при повышении мировой и европейской цены (что имело место в прошлом году).

11. В газовой отрасли проблема заключается в том, что РАО «Газпром» контролирует как газопроводы, так и большую часть находящихся в разработке газовых месторождений. Таким образом, он в состоянии подавить конкуренцию, отказавшись предоставлять доступ к трубопроводу независимым производителям газа. Банк обсуждал названные вопросы с несколькими составами Правительства России. Однако даже когда Правительство РФ соглашалось с тем, что необходимо предпринять какие-либо действия, из-за оппозиции со стороны заинтересованных лиц в отрасли было невозможно провести через Думу соответствующее законодательство. Действия Банка в этом секторе были сосредоточены в основном на решении вопросов, связанных с более эффективной эксплуатацией трубопроводов.

Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области нефтяного и газового сектора

12. В первой Стратегии деятельности Всемирного банка в Российской Федерации (май 1992 г.) отмечалось, что одной из главных целей и приоритетов деятельности Банка в рамках программы содействия является достижение быстрого увеличения предложения в ключевых отраслях экономики, благодаря принятым мерам. Понятно, что одной из таких отраслей стала нефтяная промышленность. В соответствии со Стратегией, в качестве центральной задачи нефтяной промышленности на ближайшую перспективу было уместно определить стабилизацию добычи нефти (или, по крайней мере, замедление темпов падения добычи) на основе восстановления эксплуатации находящихся в разработке нефтяных месторождений. В среднесрочной перспективе в Стратегии отмечалось, что для увеличения добычи потребуется крупномасштабное финансирование и передача технологий, и что эта задача могла быть решена только благодаря прямым иностранным инвестициям на основе создания совместных предприятий или подписания соглашений о разделе продукции (СРП). По проведенным оценкам, для восстановления добычи до уровня 1991 г. (450 млн. тонн) к концу десятилетия

²⁶ Как отмечает ФЦПФ, для привлечения инвестиций в нефтяную промышленность необходимо общее улучшение инвестиционного климата в России и сокращение потенциальных политических рисков, что было, безусловно, невыполнимо в рамках нефтяных реабилитационных займов, осуществлявшихся при поддержке Банка.

необходимо было инвестировать порядка 30-40 млрд. долларов. Для привлечения таких крупномасштабных иностранных инвестиций Правительство РФ должно было бы:

- (i) приблизить внутренние цены на энергоносители к уровню международных цен;
- (ii) провести коммерциализацию нефтяных компаний с тем, чтобы они могли функционировать на основе коммерческих принципов;
- (iii) пересмотреть налоговый режим, устанавливаемый для добывающих компаний, для отражения международной практики (например, налогообложение на основе чистых доходов или прибыли);
- (iv) создать прозрачную и справедливую нормативно-правовую базу для сектора; и
- (v) гарантировать открытый доступ к объектам экспортной транспортировки (в основном, к трубопроводам).

13. В тот период Правительство РФ заявило о своем намерении поэтапно в течение последующих двух лет довести цены на энергоносители на внутреннем рынке до уровня международных цен. Оно приступило к разработке нефтегазового законодательства для охвата всех ключевых вопросов, связанных с геологоразведкой, добычей и транспортировкой. Однако соответствующая стратегия и задачи реформирования компаний, включая и измененный налоговый режим, пока еще не были разработаны.

14. Программа заимствований Банка по данному сектору полностью соответствовала всем трем основным целям. Ее задача заключалась в оказании помощи для стабилизации нефтедобычи на находящихся в разработке нефтяных месторождениях. Инвестиции в восстановление эксплуатации существующих месторождений обеспечивали быстрый рост нефтедобычи на указанных месторождениях. Предполагалось, что акционирование нефтяных предприятий, переход к рыночному ценообразованию и более прозрачной системе доступа к экспортным рынкам усилят рыночную ориентацию таких предприятий, в то время как благодаря увеличению объемов экспортируемой нефти будет оказана поддержка программе макроэкономической стабилизации в стране. Самое главное, однако, - это то, что, по мнению Банка, масштабная программа заимствований была крайне важна для обеспечения доверия к Банку, которое позволяло ему занять «место за столом переговоров» для обсуждения вопросов отраслевой политики.

15. Перечисленные вопросы реформирования отраслевой политики, особенно вопрос создания приемлемой нормативной базы и системы налогообложения применительно к иностранным инвестициям в секторе, стали ключевыми положениями в третьей Стратегии деятельности Всемирного банка в Российской Федерации (1994 г.).²⁷ Значительная часть

²⁷ В рамках второй Стратегии деятельности Всемирного банка в основном поддержка была оказана стратегии заимствований в нефтяном и газовом секторе. В ней отмечалось, что срочной первоочередной задачей в нефтяном секторе является восстановление эксплуатации порядка 13 тыс. бездействующих скважин и связанных с ними объектов, которые были закрыты из-за отсутствия адекватных инвестиций; по оценкам, для этого требовалось выделить порядка 6 млрд. долларов США в ближайшие несколько лет. По оценкам, для стабилизации нефтедобычи на уровне 1993 г., когда уровень добычи составил 350 млн. тонн, требовалось до 50 млрд. долларов США в виде иностранных инвестиций (в течение последующих 10 лет) для освоения новых (уже открытых) месторождений. Для мобилизации необходимых ресурсов необходимо было на раннем этапе предпринять меры по реформированию отраслевой политики для получения дополнительных доходов и поддержки иностранных инвестиций путем: (i) повышения внутренних цен на нефть до мирового уровня; (ii) рационализации системы налогообложения за счет снижения чрезмерного налогового бремени и перехода от налогообложения на основе объема добычи к налогообложению прибыли; (iii) разработки нефтяного законодательства для создания правовой базы для иностранных инвестиций; (iv) реформирования нефтяных компаний с тем, чтобы их деятельность стала более самостоятельной и коммерческой; и (v) пропаганды проведения международных торгов по известным нефтяным месторождениями, освоение которых не начиналось из-за отсутствия финансирования в стране.

рекомендаций Банка по вопросам отраслевой политики была связана с данными направлениями работы. Рекомендации были должным образом подготовлены и оказались своевременными. Рекомендованные новые законодательные инициативы были чрезвычайно важны, если Россия намеревалась привлечь значительные инвестиции, необходимые для эффективного развития нефтяного и газового сектора. Банк также сотрудничал и с МФК по крупному проекту создания совместного предприятия с участием иностранного партнера (заем и гарантийный инструмент), благодаря реализации которого Россия должна была получить первые крупномасштабные инвестиции международной нефтяной компании для освоения нового крупного нефтяного месторождения.

16. Эта тема вновь нашла отражение в Стратегии деятельности Банка, принятой в 1995 г. В Стратегии 1996 г. было отмечено, что необходимо внести изменения в Закон о Соглашениях о разделе продукции для привлечения значительных иностранных инвестиций, необходимых для восстановления добычи до уровня конца 1980-х гг. После проведения приватизации нефтяного сектора по программе «залогового аукциона» в Стратегии деятельности Банка было заявлено, что недавно проведенная приватизация крупных предприятий характеризовалась отсутствием прозрачности и преобладанием сделок с вовлечением в процесс «своих» участников, и что налоговый режим и правовая база применительно к иностранным инвестициям не способствуют привлечению необходимых инвестиций. В данной Стратегии было указано, что так как новые инвестиции в нефтяной сектор будут привлекаться, прежде всего, со стороны частных компаний, Банк намеревается отказаться от дальнейших операций по заимствованию, ограничив свое участие в деятельности сектора поддержкой нормативно-правовых и налоговых реформ, развитие которых сдерживалось, в случае если будет получена соответствующая просьба. В последующих Стратегиях вопросы данного сектора не рассматривались.

Анализ и оценка продуктов и услуг Банка

Работа в секторе и консультационные услуги

17. Сотрудники Банка отвечали за подготовку глав по энергетике, включенных в Исследование советской экономики, представленное в феврале 1991 г., и продолжали оказывать консультационные услуги Правительству РФ в области законодательства для создания нормативно-правовой базы и системы налогообложения, необходимых для привлечения частных инвестиций в сектор. Начиная с 1992 г., Банк предоставлял операционную поддержку двусторонним программам оказания технического содействия, финансируемым за счет средств грантов, основная цель которых заключалась в разработке законодательства в сфере лицензирования нефтяной отрасли и налогообложения (включая разработку базы для соглашений о разделе продукции), в подготовке институциональных реформ в нефтяном секторе и реформирования предприятий, структурной реформы системы транспортировки нефти и коммерциализации газовой отрасли. Официальный доклад об Экономическом отраслевом исследовании включал обновленный анализ нефтяной отрасли, проведенный в 1993 г., анализ перспектив развития нефтеперерабатывающей промышленности, проведенный в 1994 г., анализ структуры транспорта нефти, проведенный в 1995 г., анализ

Газовая отрасль с такими проблемами в добыче не сталкивалась. Таким образом, приоритетами в газовом секторе должны стать: (i) увеличение предложения газа на рынке на основе повышения энергоэффективности и снижения объемов газа, сжигаемого в факеле; (ii) техническая реконструкция действующей сети газоснабжения для поддержания и расширения ее пропускной способности; (iii) устранение ограничений по существующим экспортным мощностям (совместно с транзитными трубопроводами для транспортировки добываемого газа); и (iv) поддержание на прежнем уровне или увеличение добычи газа на находящихся в разработке месторождениях, обеспечив возможность освоения новых месторождений, находящихся в удаленных географических регионах. В целях поддержки указанных целей необходимо предпринять шаги в области отраслевой политики для решения вопросов, связанных с ценообразованием, налогообложением, планированием инвестиций, а также институциональными и правовыми реформами для поддержки коммерциализации и частной собственности, включая и расширение сферы действия конкуренции на рынке.

системы налогообложения нефтегазового сектора, проведенный в 1996 г., анализ отраслевой политики в нефтегазовом секторе, проведенный в 1998 г., анализ методики формирования тарифов в нефтяной промышленности, проведенный в 1999 г. Все исследования были выполнены качественно и во многом содействовали развитию диалога по вопросам развития сектора.

Программа заимствований в секторе

18. Программа. Банк предоставил два Нефтяных реабилитационных займа (первый заем, L3623, в 1993 году в размере 610 млн. долларов США, и второй заем, L3766, в 1994 году в размере 500 млн. долларов США). В рамках каждого займа была оказана поддержка трем независимым нефтяным компаниям при восстановлении эксплуатации находящихся в разработке нефтяных месторождений. Средства в основном использовались для закупки бурового оборудования и материалов, замены наземных и погружных труб, забойных насосов, проведения исследований разработки нефтяных пластов, а в ходе реализации второго проекта и для закупки оборудования и услуг для очистки от разливов нефти. Какого-либо конкретного стратегического условия по развитию сектора в рамках какого-либо из двух проектов не ставилось.

19. Реализация. Изменение правил установления импортных пошлин на ввозимое капитальное оборудование и порядка налогообложения добываемой нефти, внесенное Правительством РФ, которое привело как к снижению потока денежных средств для реинвестиций, так и к уменьшению коммерческой рентабельности проекта, оказало отрицательное воздействие на данные проекты. Приватизация трех из шести нефтяных компаний, выступающих в качестве заемщиков по двум займам, также отрицательно сказалась на ходе реализации проектов. Такая приватизация была осуществлена на основе программы «залоговых аукционов», инициированной Правительством РФ в конце 1995 г., в ходе реализации которой имели место серьезные злоупотребления, и за которой последовала быстрая декапитализация включенных в программу предприятий из-за действий ее новых владельцев. В 1998 г., когда стало ясно, что приватизированные компании-заемщики не в состоянии или не желают выполнять свои обязательства по возврату основной суммы займа и процентам в отношении средств займа, предоставленного Банком, Правительство РФ направило запрос о временном прекращении дальнейшего расходования средств. В итоге, всего лишь 786 млн. долларов США из первоначально запланированной суммы займов в объеме 1110 млн. долларов США было фактически освоено.

20. Реальные результаты. Благодаря мероприятиям, выполненным в рамках компонентов проектов, была получена высокая экономическая норма прибыли, которая, по оценкам, представленным в Отчете о завершении проекта, составила не менее 25 процентов, а в среднем превышала 60 процентов (на основе международных цен на нефть 15 дол./баррель). Однако изменения в налоговом законодательстве, которые имели место в период с момента утверждения проектов на Совете директоров, и в течение всего периода их реализации, в значительной мере снизили финансовую норму прибыли многих предлагаемых инвестиций, а когда в 1998 г., цены на нефть упали до рекордно низкого уровня, возможно, финансовая норма прибыли по некоторым инвестициям стала отрицательной. На короткую перспективу, вероятно, прирост нефтедобычи, ставший возможным благодаря приобретению оборудования в рамках проектов, будет устойчивым в течение срока службы данного оборудования. Однако в долгосрочной перспективе устойчивость добычи каждой компании является неопределенной, так как она будет в значительной мере зависеть от их финансового состояния. Такое состояние, в свою очередь, будет определяться ценами на нефть, политикой в области налогообложения, а также финансовой политикой материнских компаний. Из-за ограниченных денежных потоков нефтяным компаниям было труднее финансировать согласованные инвестиции для проведения экологических восстановительных работ (особенно работ, проводимых в рамках Второго реабилитационного проекта). Большая часть таких инвестиций так и не была осуществлена ко времени завершения проектов.

21. Результаты отраслевой политики. Когда Банк представил Первый и Второй нефтяной реабилитационный заем Совету директоров, руководство Банка полагало, что, как только стабилизируется макроэкономическая ситуация и будет создана приемлемая законодательная база для прямых иностранных инвестиций в сектор, роль Банка в энергетике будет быстро снижаться. Однако стабилизация так и не произошла, и, что более важно, вопросы создания законодательной базы и системы налогообложения так и не были должным образом решены. Не имея приемлемой законодательной базы для СРП (включая юридические права, налогообложение и доступ к экспортным объектам), международные нефтяные компании потеряли свой энтузиазм и начали уходить из страны. Еще предстоит ввести в действие надлежащие законы, до сих пор в секторе нет крупномасштабных инвестиций международных компаний. Касательно уровня работы в области отраслевой политики, действия Банка не увенчались успехом, и из-за отсутствия успеха в достижении фундаментальной цели в сфере политики, которая заключается в привлечении иностранных инвестиций в сектор, Банку пришлось оценить результаты реализации двух нефтяных реабилитационных проектов как неудовлетворительные, воздействие на институциональное развитие было определено как умеренное, а устойчивость – как маловероятная.

22. После завершения названных двух займов Банк решил, что дополнительные прямые инвестиции в компании, находящиеся в собственности государства, не будут способствовать дальнейшему диалогу по вопросам отраслевой политики. Ввиду этого, он переместил свое внимание непосредственно на достижение указанной цели, занимаясь подготовкой и проведением предварительных переговоров по займу, в рамках которого предполагалось оказать поддержку совместному предприятию, создаваемому при участии одной из крупнейших российских нефтяных компаний и международного нефтяного консорциума. Планировалось, что такое совместное предприятие займется освоением крупного не находящегося в разработке нефтяного месторождения, открытого в 1980-х гг. В конце концов, активное рассмотрение этого проекта было прекращено, когда стало ясно, что после завершения приватизации по программе «залогового аукциона» новые российские владельцы нефтяных компаний не были заинтересованы в завершении сделки на условиях, приемлемых для международных партнеров.

23. После передачи большей части активов российского нефтяного сектора привилегированным группам частных компаний (в 1996 г.) Правительство РФ потеряло интерес к проталкиванию через Думу законодательства, необходимого для поддержки частных иностранных капиталовложений. Банк, увидев «письмена на стене», перестал выделять средства для ведения диалога по вопросам политики реформирования сектора, и, в сущности, прекратил принимать участие в дальнейших мероприятиях, проводимых в нефтяном секторе. Из программы заимствований были исключены такие проекты, как проект по газораспределению, демонстрационный проект по повторной закачке газа, а также проект по транспортировке нефти. К сожалению, как и прогнозировалось, без реформы законодательства большинство международных нефтяных компаний не проявляют желания инвестировать в дальнейшее развитие сектора. Была предпринята новая попытка начать диалог по вопросам отраслевой политики в контексте переговоров в рамках САЛ-III, но эти усилия были ослаблены большим количеством стратегических условий, выставляемых в области политики развития других отраслей, включенных в данный заем. В конечном счете, заем «поник» под грузом чрезмерного количества целей, обозначенных в экономической политике. Ни одна из поставленных целей не была достигнута.

Оценка стратегии Банка в нефтяном секторе

24. Хотя результаты двух нефтяных реабилитационных проектов были оценены как неудовлетворительные из-за неудачной реализации программы реформирования отраслевой политики, инвестиционные компоненты проектов оказались успешными в части выполнения безотлагательной задачи повышения нефтедобычи, определяемой в количественных

показателях. В рамках инвестиционных проектов была достигнута первоначальная цель: оказать содействие для снижения риска такого значительного падения добычи нефти в России, из-за которого бы резко упал объем экспорта, обеспечивающий валютные поступления. Однако в основу этой стратегии поддержания объема валютных доходов, наверное, была положена слишком узкая интерпретация основных задач Правительства РФ в нефтяной промышленности. Проблему следовало определить в более широком смысле: как помочь России поддержать и даже увеличить объем экспорта нефти, являющегося одним из важнейших факторов сохранения финансовой устойчивости страны. Рассматривая данный вопрос с этой точки зрения, можно было бы заявить, что главная предпосылка, на основе которой была разработана структура нефтяных реабилитационных проектов, была неверной по трем причинам.

25. Во-первых, без расширения системы экспортных нефтепроводов, которая контролировалась государственной монополией, АК «Транснефть», сохранялись бы серьезные ограничения по экспорту нефти независимо от того, что происходило в сфере нефтедобычи. Банк провел серьезное исследование системы трубопроводного транспорта нефти (финансируемое в основном АМР США), в котором были четко обозначены узкие места нынешней системы и представлены важные рекомендации по институциональной реформе. Банк также предложил проект расширения мощности трубопроводной системы и включил его в свою программу возможных заимствований. Однако для реализации такого проекта понадобилось бы провести значительные реформы в системе трубопроводного транспорта нефти, которые в то время АК «Транснефть» и Правительство РФ не хотели рассматривать. Банку удалось добиться некоторого совершенствования политики в области экспорта нефти, включая, прежде всего, переход от квот, устанавливаемых на основе методологии, которая была совершенно непрозрачной, к системе квот, базирующихся на доле каждой компании в общем объеме нефтедобычи. Система также была улучшена, когда от Правительства РФ добились создания открытого рынка для торговли экспортными пошлинами с тем, чтобы те компании, которые могут экспортировать более эффективно (в основном, благодаря физическому доступу к экспортному трубопроводу), могли бы покупать такие квоты. Но Банк так и не смог добиться от Правительства РФ согласия на отказ от монопольного статуса АК «Транснефть» или добиться от АК «Транснефть» инвестиций, необходимых для увеличения экспортных мощностей. Ввиду этого, нет четкого ответа на вопрос, оказало ли увеличение нефтедобычи в шести компаниях, которым была оказана поддержка в рамках займов Банка, какое-либо воздействие на экспорт. Вместо этого, возможно, новая система распределения квот, которая была основана на общем объеме добычи каждой компании (в виде доли от общего объема нефтедобычи в России), просто создала стимул для увеличения общего объема нефтедобычи, при этом объем экспортируемой нефти не увеличился. Этот процесс привел к увеличению общего объема нефти на внутреннем рынке, что в реальности привело к снижению внутренних цен на нефть до уровня в значительной мере ниже мировой цены.

26. Во-вторых, возможно, отсутствие средств не было основной причиной падения уровня нефтедобычи в России. По имеющимся данным, снижение инвестиций было обоснованным экономическим решением нефтяных компаний для максимизации своей прибыли, после того как они, в конце концов, освободились от контроля объемов добычи со стороны Правительства. Цены на нефть, продаваемую на внутреннем рынке, были такие низкие (и временами даже с отрицательной прибылью из-за особенностей системы налогообложения), что было бы нерационально в тот момент, с финансовой точки зрения, инвестировать средства в увеличение добычи или даже в поддержание ее на прежнем уровне. После того как Правительство РФ вновь ввело налоги на импортное оборудование, несколько нефтяных компаний аннулировали значительную часть своих займов, так как они пришли к выводу, что предлагаемые инвестиции не в состоянии обеспечить получение доходов в достаточном объеме для возврата займов. Более того, в 2000 г. нефтедобыча в России возросла в значительной мере

вскоре после повышения уровня общих поступлений и увеличения рентабельности, когда к концу 1999 г. резко выросли мировые цены.²⁸

27. В-третьих, возможно, было бы более эффективно в то время увеличить количество сырой нефти, предлагаемой на экспорт, путем повышения эффективности НПЗ России вместо увеличения добычи сырой нефти. Российская нефтеперерабатывающая промышленность основана на использовании старых и неэффективных технологий. В стране практически не ведется вторичной нефтепереработки, необходимой для повышения количества «светлых» нефтепродуктов (легкого дистиллятного топлива, керосина, дизеля и бензина) с высокой стоимостью и снижения количества «темных» нефтепродуктов (тяжелого мазута) с низкой стоимостью. Такое отсутствие адекватных объектов для вторичного крекинга нефти привело к тому, что для удовлетворения спроса на «светлые» нефтепродукты на внутреннем рынке необходимо гораздо больше сырой нефти. Данная проблема продолжала расти, поскольку число автомобилей и грузовиков, использующих такие нефтепродукты, выросло экспоненциально в 1990-х гг. и продолжает расти. Банк провел анализ нефтеперерабатывающей промышленности и пришел к выводу, что имеются сильные аргументы в пользу программы заимствований для ее модернизации. Он также попытался подготовить проект технического перевооружения нефтеперерабатывающего завода с привлечением иностранного партнера, но, в конечном итоге, Правительство РФ отказалось от прямых иностранных инвестиций. После того как все НПЗ были приватизированы в период с 1995 г. по 1997 г., в основном, в рамках программы приватизации на основе «залогового аукциона», Банк решил не продолжать работу в данном направлении.

28. Таким образом, вывод, который мы должны сделать, заключается в том, что концептуальный подход Банка к инвестиционным потребностям нефтяного сектора имел недостатки. Он не отражал в достаточной мере альтернативные способы достижения поставленной цели, т.е. увеличения объемов нефти, предлагаемой для экспорта. Таким же образом, с точки зрения отраслевой политики, Банк не сумел уделить достаточного внимания основной фундаментальной проблеме сектора. Неспособность решить данную проблему означала, что Россия не смогла в значительной мере увеличить экспорт нефти потребителям, оплачивающим закупки твердой валютой. Без решения указанной проблемы, снятие других проблем, связанных с институциональными, законодательными и налоговыми реформами, необходимыми для привлечения крупномасштабных иностранных инвестиций, даже если бы в то время они были успешно решены, не привело бы к улучшению результатов работы сектора.

Окружающая среда

29. Большинство российских регионов, где добывается нефть, представляет собой потенциальную зону экологических катастроф. Исторически уделялось весьма незначительное внимание вопросам разработки систем, которые могут контролировать разливы нефти, и не было предпринято усилий для очистки загрязненных в ходе разливов территорий. При реализации Первого нефтяного реабилитационного проекта необходимость решения экологических вопросов в основном признавалась только на словах. В соответствии с принятой в рамках займа позицией, внедрение новой технологии, ремонт и замена находящихся в эксплуатации негерметичных участков промысловых нефтепроводов приводит к уменьшению экологических проблем, а не к их увеличению. Касательно данного вопроса, такая позиция была верной. Очевидно, что, благодаря реализации проекта, было оказано, по крайней мере,

²⁸ Хотя общий объем экспорта не увеличился, возросла прибыль от экспорта, и, так как экспортные квоты распределялись на основе общего объема производства, у нефтяных компаний появился стимул увеличивать производство для получения права на большую квоту экспорта сырой нефти. Так как избыточный объем нефти в основном поступал на внутренний рынок, внутренние цены на нефть оставались стабильными. Отношение между внутренней ценой и мировой ценой не являлось простым, однако, так как, благодаря значительному разрыву между этими двумя ценами, некоторые НПЗ получили возможность экспортировать тяжелые нефтепродукты, цена на которых ниже.

хоть какое-то незначительное воздействие на снижение объемов разливов нефти. Однако не было предпринято попытки добиться от нефтяных компаний проведения более систематического анализа обозначенной проблемы. Во Второй нефтяной реабилитационный заем был включен значительный по объему работ компонент по созданию системы оперативной ликвидации последствий разливов нефти и рекультивации. Однако в течение первых лет реализации проекта на этот компонент почти не обращали внимания, и две из трех нефтяных компаний исключили его из своей программы после прекращения финансирования закупок оборудования для экологических работ из-за запроса Правительства РФ о приостановке расходования средств и последующего досрочного закрытия займов.²⁹

30. В 1995 г. произошел разрыв на крупном трубопроводе по транспортировке нефти в Сибири. В ответ на гневные протесты международной общественности Россия направила запрос о предоставлении займа, который был предоставлен Банком в размере 99 млн. долларов США в рамках Чрезвычайного проекта ликвидации нефтяного загрязнения и уменьшения связанного с ним ущерба для закупки западной технологии, необходимой для оказания помощи при минимизации воздействия разлива на экологию. Основной целью данного проекта стала стабилизация разлитой нефти до весеннего таяния снегов для минимизации ущерба, наносимого экологии, и начало реализации программы очистки нарушенных территорий. В рамках проекта данная безотлагательная цель была весьма успешно достигнута. Более подробная информация представлена в разделе отчета по экологии.

Программа САЛ

31. На сегодняшний момент программа САЛ не оказала значительного воздействия на развитие нефтяного и газового сектора. В программу САЛ-II (январь 1998 г.) было включено условие относительно вступления в действие указа о соглашениях о разделе продукции и требование по разработке плана действий для реструктуризации сектора природного газа. Программа САЛ-III (начало августа 1998 г.) была более грандиозной по своим масштабам. В нее были включены следующие договоренности:

- Всем нефте- и газодобывающим компаниям будет предоставлен недискриминационный доступ к нефте- и газопроводам, а газодобывающие предприятия будут пользоваться теми же привилегиями, которыми уже пользуются нефтяные компании в части продажи своей продукции по ценам, которые не регулируются правительством.
- РАО «Газпром» отделит транспортировку газа от добычи и распределения газа.
- Будут созданы национальные компании для каждого существующего газового коридора.
- Региональные распределительные компании станут независимыми хозяйствующими субъектами.
- Будет пересмотрена система акцизов, устанавливаемых на добываемый газ.
- Будет разработана новая методология установления цен на газ, транспортировку и распределение газа.
- Будут пересмотрены тарифы.
- Будут разработаны формы контрактов по сделкам между газодобывающими предприятиями и компаниями по транспортировке газа.
- Будут пересмотрены тарифы на транспортировку сырой нефти.
- Будут внесены поправки в Закон о Соглашениях о разделе продукции в целях устранения дискриминации.

32. При реализации программы САЛ-III возникли огромные трудности из-за развившегося в стране кризиса и последующей резкой девальвации в конце августа 1998 г.

²⁹ Процесс закупок был приостановлен после того, как нефтяные компании не выполнили свои обязательства по возврату своей части займа российскому казначейству в соответствии с условиями проекта и своими соглашениями о перекредитовании.

Думой был принят законопроект о газопроводном транспорте, но этот законопроект по существу был написан РАО «Газпром» для сохранения своей монопольной власти. Усилия Банка, направленные на демонополизацию данного сектора, успехом не увенчались. Правительство РФ оказалось не способно добиться от Думы принятия законодательства, против которого выступало РАО «Газпром».³⁰

Эффективность процесса развития

33. Основная цель Банка в области отраслевой политики – усиление эффективности функционирования нефтяного сектора и, в частности, его экспортного потенциала путем оказания содействия Правительству РФ при создании законодательной, институциональной и налоговой системы, необходимой для привлечения крупномасштабных инвестиций со стороны международных нефтяных компаний – не была достигнута. Вмешательство Банка, хотя и было весьма актуальным для долгосрочного развития России, не смогло привести к каким-либо полезным результатам на местах. Банк оказывал значительное содействие при формировании программы законотворческой деятельности, которая бы предоставила возможности международным нефтяным компаниям инвестировать для увеличения нефтедобычи в России в рамках четко определенных и регулируемых условий. Были составлены проекты законов, некоторые из них были приняты. К сожалению, Правительству РФ не удалось провести через Думу весь пакет законов. То законодательство, которое было принято, оказалось недостаточным для привлечения иностранных инвестиций в сектор. В результате, значительных прямых инвестиций в сектор привлечено не было.

34. То же самое можно сказать и о целях Банка относительно повышения эффективности и демонополизации трубопроводных систем транспортировки нефти и газа. Однако, судя задним числом, становится очевидно, что, по всей вероятности, попытки добиться от Правительства РФ введения в действие нового законодательства, которое бы в тот период времени значительно уменьшило монопольную власть РАО «Газпром», не могли быть успешными, принимая во внимание политическую власть, которой обладает эта компания. Даже МВФ не хотел требовать более высокого уровня изъятия ресурсов (налогообложения) газового сектора, хотя более высокие налоги в тот период имели бы меньшее воздействие на результаты работы этого сектора в части физических объемов добычи по сравнению с нефтяным сектором.

Оценка деятельности Банка и результатов программы

35. В целях оценки причин неуспеха при решении вопросов открытия сектора для крупномасштабных иностранных инвестиций, необходимо рассмотреть основанное на контраргументах заявление о том, какие другие действия могли бы быть реализованы. Со стороны Банка представляется, что не может быть какого-либо иного альтернативного подхода к развитию сектора, который бы в прошедший период мог бы оказать более значительное воздействие на конечный результат. Силы, выступившие вместе против открытой и прозрачной продажи отраслевых производственных фондов, которые были связаны на политической арене с поддержкой, необходимой Ельцину для победы над коммунистами на выборах 1996 г., были весьма значительными, что не оставляло надежды Банку оказать на них влияние, не говоря уже о преодолении их сопротивления. Партнеры по оказанию содействия, хотя и эффективно предоставляли тактическую помощь в части разработки соответствующих правовых нормативов для усиления конкуренции и повышения участия иностранных компаний в

³⁰ Региональный департамент Банка указал, однако, что некоторые результаты участия Банка и Правительства РФ в развитии сектора проявляются не в совершении каких-либо действий, а в отказе от совершения каких-либо действий. Одним из таких примеров, имевшим место в конце 1999 г., является закон о трубопроводном транспорте, который «Газпрому» удалось протолкнуть через первое чтение в Думе. Банк смог продемонстрировать «Газпрому», что закон идет вразрез интересам «Газпрома», и после выборов 1999 г. данный вариант закона повторно на рассмотрение Думы внесен не был.

развитии сектора, поддержали, в основном, более широкие стратегические цели Правительства Ельцина, которые были усилены программой приватизации на основе залоговых аукционов.

36. Банк взял на себя исполнение роли советника по вопросам отраслевой политики, связанной с высокой долей риска потерпеть неудачу. Но, в результате, выгоды, которые бы получила в тот период российская экономика, были бы весьма значительными, если бы Банку удалось успешно исполнить эту роль, при этом затраты относительно расходуемых ресурсов были относительно низкими. Вероятно, Банк сделал все возможное, что можно было бы сделать при сложившихся трудных обстоятельствах. Он готовил соответствующие рекомендации (включая рекомендации по расширению мощностей трубопроводов для экспорта и предоставлению доступа к системе трубопроводов на конкурсной основе), и поддерживал такие рекомендации соответствующим техническим содействием в области законодательства для реализации рекомендаций на практике. Таким образом, необходимо сделать вывод, что программа Банка в области реформирования сектора была полезна, и Банк совершил бы ошибку, если бы не старался в прошедший период добиваться ее практической реализации. То, что эти попытки реформирования отрасли провалились, отражает скорее неспособность России осуществлять реформы, необходимые для успешного завершения своего перехода к современной рыночной экономике, чем неспособность Банка предоставлять рекомендации относительно наилучших путей достижения намеченной цели.³¹

37. Те, кому предназначались данные рекомендации, также сталкивались с проблемами, так как в ходе проведения диалога по вопросам развития сектора состав Правительства несколько раз менялся, многие придерживались резко отличающихся друг от друга точек зрения относительно роли частных иностранных инвестиций в данном секторе, который многие считали «королевскими драгоценностями» страны, при этом никто из этих людей не проявил достаточной решимости для реализации программы, которую они согласовали. Им приходилось работать с Думой, расколотой на разные лагеря, на которую, возможно, а, наверное, и в действительности, оказывалось сильное давление со стороны крупнейших игроков сектора. Работая в «новой России», Банк усвоил урок, что для проведения реформ он должен получить согласие тех, чья деятельность будет реформироваться.

Программа дальнейших действий

38. Необходимость реструктуризации и рационализации сектора нефтяного трубопроводного транспорта, где АК «Транснефть» является монопольным оператором системы трубопроводов, и газового сектора, где РАО «Газпром» является монопольным оператором трубопроводов, являясь крупнейшей и наиболее могущественной организацией в России, все еще велика. Система газопроводов остается монополией Правительства, так как она предоставляет Правительству удобный рычаг власти по отношению к независимому и могущественному нефтегазовому сектору. РАО «Газпром» сохраняет свою политическую силу, продолжая субсидировать продажи газа местным органам самоуправления для нужд центрального отопления и, в меньшей степени, крупным промышленным комплексам для выработки тепла для технологических нужд. Никакие реформы не могут быть выполнены без утверждения РАО «Газпром», и непонятно, хотело бы РАО «Газпром» уменьшить свою монопольную власть, отделив свою деятельность в сфере транспортировки от добычи или разрешив какую-либо значительную конкуренцию в сфере добычи. Если АК «Транснефть» будет продолжать функционировать в качестве единственного оператора нефтепроводов, то данный фактор будет также ограничивать способность России ликвидировать узкие места, имеющие место в этом важнейшем секторе, а также в значительной мере снижать стимулы для иностранных компаний относительно инвестиций в сектор.

³¹ По мнению российского правительства, «следует также отметить, что эти программы были не очень хорошо продуманы, т.к. были плохо приспособлены к местным условиям. Следовательно, в программы нужно было включить ряд мер, учитывающих условия, в которых осуществлялись проекты.»

39. Следует продолжать работу Банка в этом секторе в контексте возможных будущих операций в рамках САЛ, уделяя особое внимание вопросам ликвидации монопольного положения АК «Транснефть» и доведения правовой и институциональной базы сектора до уровня, когда иностранные частные инвесторы будут чувствовать себя спокойно при создании совместных предприятий с российскими компаниями или даже при реализации самостоятельных мероприятий по геологоразведке. В эту программу следует включить работу по совершенствованию законодательства, связанного с обеспечением доступа как к нефтепроводам, так и газопроводам. Доступ к нефтепроводам приобретает особое значение для создания совместных предприятий в нефтяном секторе, так как им потребуется экспортировать нефть для обслуживания своих займов и вывоза доходов. Однако трудно понять, с кем может работать Банк для достижения прогресса по данным направлениям. Если бы было принято соответствующее законодательство, Банк мог бы рассмотреть вопрос о кредитовании данного важнейшего сектора транспортной инфраструктуры.

Угольная промышленность

Показатели работы и задачи сектора

1. Россия занимает третье место в мире (после Китая и США) по объему добычи угля. В 1994 г. на ее долю приходилось 6% мирового объема угледобычи, причем уголь добывался на 199 шахтах и 68 разрезах, входивших в систему Росугля — государственного угольного концерна.³² Как и в случае со всеми основными энергоносителями, контролируемые правительством цены на уголь были существенно ниже соответствующих экономически обоснованных уровней. Дотации угольному сектору предоставлялись преимущественно в виде правительственных (безвозвратных) субсидий на новые капиталовложения и крупные мероприятия по эксплуатации. Потребление угля начало снижаться в конце 1980-х годов по мере замещения его более удобным энергоносителем, а именно природным газом. Темпы снижения ускорились в связи с существенным повышением цен на уголь для потребителей в результате реформ начала 1990-х годов, в том числе, отмены очень больших скрытых субсидий на грузовые перевозки железнодорожным транспортом (то есть, искусственно заниженных тарифов на железнодорожные перевозки). Тем не менее, на долю угля в 1994 году все еще приходилось около 18% от общего объема энергоносителей, производимых в России. В некоторых же регионах России уголь играл еще более важную роль: например, на Дальнем Востоке свыше половины потребности региона в энергоносителях удовлетворялось за счет угля.

2. Проблемы угольного сектора, изложенные в первом Экономическом меморандуме Всемирного банка о Российской Федерации (Russia Country Economic Memorandum, сентябрь 1992 г.), были аналогичны тем, что стояли ранее перед Британией, Польшей и Германией. Угольные сектора в каждой из этих стран прежде находились под управлением единой монополии, причем имело место массовое перекрестное субсидирование между шахтами и разрезами с низкой и высокой себестоимостью добычи угля. Сокращение численности занятых было сопряжено с политическими затруднениями, так что уровень занятости оставался нереально высоким в то время, когда сектору следовало бы снижать его в условиях роста затрат вследствие истощения запасов наиболее легко извлекаемых углей и конкуренции со стороны нефти и газа. Истинный объем субсидирования угольного сектора скрывался за счет обязательного приобретения угля электростанциями и искусственно заниженных транспортных издержек. Наконец, попытки удержать официально предоставляемые бюджетом субсидии (то есть, выплаты из средств центрального бюджета предприятиям отрасли) на уровне ниже порога нарушения устойчивости попросту привели к смещению акцента с субсидирования инвестиций в пользу субсидирования периодических текущих расходов (в том числе, по выплате заработной платы), что обескровило угольный сектор в плане инвестиционных ресурсов.

3. В начале 1990-х годов, в условиях падения спроса и роста затрат, начали быстро расти объемы субсидирования угольного сектора из федерального бюджета. В 1993 г. была проведена либерализация цен на уголь, и им было позволено реагировать на воздействие рыночных сил. В то же время были отменены субсидии железнодорожному транспорту, а железнодорожные тарифы увеличены с целью покрытия издержек, что привело к усилению давления на

³² Благодаря тому, что Росуголь располагался принадлежащим государству контрольным пакетом акций и контролировал распределение средств государственного бюджета в поддержку угольной промышленности, он, фактически действовал как централизованная угольная монополия.

неэкономичные шахты. Объем субсидий угольным шахтам продолжал увеличиваться, достигнув уровня чуть более одного процента от ВВП России в 1993 г. и 1994 г. и 4-5 процентов от общего объема федерального бюджета. После этого Правительство приступило к сокращению выплат по субсидиям, что, по сути, привело к резкой нехватке финансовых ресурсов в угольном секторе. Процесс сокращения масштабов угольного сектора под воздействием таких факторов, как потеря рынков, потеря государственного финансирования и неоплата многими потребителями поставленного им угля был одновременно индивидуализированным и хаотическим. Реинвестиции в ремонт и переоборудование приобрели спорадический характер. Многие предприятия оказались не в состоянии выплачивать заработную плату в течение нескольких месяцев подряд. Другие прекратили производство, вызвав тем самым огромные социальные трудности и политическое напряжение. Шахтеры устраивали акции протеста, в том числе, на улицах региональных административных центров и в Москве. Другая часть рабочих, которые были не в состоянии и далее работать, не получая заработной платы, попросту покидали отрасль. Занятость среди работников, занятых в сфере угледобычи в системе Росугля, упала с 914 тысяч человек в 1992 году до 819 тысяч человек в 1994 году.

4. Процесс реструктуризации угольного сектора начался в 1994 году с учреждением угледобывающих предприятий в форме акционерных обществ. В 1995 г. Правительство выпустило доклад о своей новой политике в угольной отрасли "Основные направления реструктуризации угольной промышленности", в котором была изложена новая стратегия сокращения масштабов отрасли и передачи объектов социальной сферы (жилья, систем отопления и водоснабжения, электроэнергетики, здравоохранения, школ и т. д.) с баланса угольного сектора в ведение муниципальных администраций³³. Эти услуги зачастую оказывались в качестве составной части функций угледобывающей компании, хотя большая часть соответствующих объектов была заброшена в предшествующий период, когда имела место нехватка ресурсов. В городах и поселках, где располагались закрываемые шахты, такая передача объектов социальной сферы легла дополнительным тяжким бременем на муниципальные бюджеты, в то время как происходило сокращение их налогооблагаемой базы.

5. В 1994-1995 гг. добыча угля была прекращена на 37 шахтах, а мероприятия по ликвидации проводились еще на 64 шахтах. К концу 1996 г. объем субсидий, выделяемых угольному сектору, сократился до уровня ниже 0,50% ВВП. Однако многим угледобывающим компаниям даже этой все еще массивной поддержки (расходы на которую составляли примерно 2,0 млрд. долларов США, что превышало общие расходы в секторе на заработную плату) не хватало для выполнения своих текущих обязательств по выплате заработной платы. Эти субсидии также не направлялись на цели эффективной реструктуризации и уменьшения масштабов сектора. Вместо этого примерно половина ресурсов направлялась на «ценовую поддержку», то есть, по существу, выплаты угледобывающим компаниям на покрытие операционных убытков и на новые инвестиции, зачастую в шахты, которые не имели никаких перспектив когда-либо добиться финансовой жизнеспособности. За счет поддержки, оказывавшейся неэкономичным шахтам, программа субсидирования фактически блокировала процесс реструктуризации вместо того, чтобы способствовать ему. Однако она мало чем помогала шахтерам; по-прежнему в некоторых бассейнах сохранялись задержки заработной платы на срок от 3 до 6 месяцев, и шахтеры устраивали крупномасштабные забастовки.

6. Во время заключения первого Займа на структурную перестройку угольного сектора (июнь 1996 г.) была составлена оценка, согласно которой, если бы конкурентным рыночным силам было позволено действовать, то реструктуризованная конкурентная и рентабельная угольная промышленность добывала бы примерно на одну треть угля меньше тогдашнего текущего объема, имея примерно половину от имевшейся в то время рабочей силы. Такое сокращение было значительно меньшим по масштабу, чем то, которое имело место в Западной

³³ Политика передачи объектов социальной сферы проводилась по отношению ко всем промышленным предприятиям.

Европе в ходе реализации их программ реструктуризации, где более 73 процентов шахт должно было быть закрыто как неэкономичные в Германии и свыше 90% — в Великобритании. Однако проблемы, связанные с закрытием шахт в России, были намного более тяжелыми, так как реструктуризация должна была производиться в период общего сокращения масштабов экономики, когда закрытие предприятий производилось также и во многих других отраслях.

7. Задача, стоявшая перед Правительством, состояла в создании программы ликвидации шахт и разрезов или сокращения численности персонала на многих шахтах и разрезах в течение разумного периода времени, систематическим и упорядоченным образом, причем так, чтобы минимизировать тяготы для высвобождаемых шахтеров и соответствующие шахтерские города и поселки. Для этого необходимо было сместить акценты в использовании федеральных субсидий с поддержки операционных и инвестиционных затрат неэкономичных шахт в пользу поддержки мероприятий, необходимых для облегчения ликвидации соответствующих нерентабельных шахт и разрезов. Задачи, стоявшая перед Банком, состояла в оказании содействия Правительству в создании системы, которая отвечала бы указанным целям, в частности, целям обеспечения защиты высвобожденных шахтеров и соответствующих городов и поселков.

Эволюция стратегии деятельности Банка в угольном секторе Российской Федерации

8. Правительство настаивало на оказании Банком содействия угольному сектору почти с самого начала диалога между Россией и Всемирным банком, и примерно 50 млн. долларов США из средств первого займа, выданного Банком Российской Федерации, были направлены в угольный сектор³⁴. В 1993 г. Банк произвел детальную оценку социального и экономического положения в угольном секторе с тем, чтобы определить, какого рода содействие следует оказать данному сектору. Проект соответствующего доклада был выпущен в ноябре 1993 года и обсужден с Правительством в следующем месяце. В начале 1994 года эта работа была расширена с включением в нее детального анализа вероятного воздействия реструктуризации всех основных угольных бассейнов России, если бы такая реструктуризация была предпринята. Выводы, сделанные в докладе, были широко распространены и обсуждены внутри Правительства Российской Федерации и опубликованы в качестве Секторального отчета Банка под заглавием *Restructuring the Coal Industry: Putting People First* (“Реструктуризация угольной промышленности: главное — люди”, Доклад 13187-RU, декабрь 1994 г.). В этом докладе была выражена позиция, согласно которой сокращением занятости, при ликвидации или без ликвидации шахт и разрезов, необходимо было управлять социально ответственным образом, при создании адекватной системы социальной защиты. В нем утверждалось, что для принятия программы реструктуризации в целом шахтерским сообществом решающую роль сыграет способ решения вопроса о сокращении занятости.

9. Указанный выше доклад был использован в качестве основы для серии дискуссий относительно дальнейшего проведения процесса реструктуризации как с группами, которые должны были быть им затронуты, так и внутри них. В 1994 году Правительство сформировало Межведомственную комиссию по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (Межведомственную комиссию) для выработки последовательной политики в угольном секторе. В мае 1994 года совместно с Банком она рассмотрела изложенные в докладе анализ и выводы, после чего направила 25 российским ведомствам для рассмотрения и представления письменных замечаний и снова обсудила их с Банком в сентябре 1994 года. В середине 1995 года ею был выпущен составленный на основе консенсуса документ “Основные направления реструктуризации угольной промышленности”, в котором были изложены основные элементы долгосрочной стратегии Правительства по трансформированию угольной промышленности и превращению ее в устойчивую и конкурентоспособную отрасль. В результате этого длительного процесса вовлечения заинтересованных сторон была создана

³⁴ Это был первый Реабилитационный заем (L3513, одобренный 6 августа 1992 г.). Отчет Банка о завершении проекта (Отчет № 16300) не содержит сведений о том, какая сумма из заемных средств была фактически израсходована на запасные части и оборудование для угольной промышленности.

переработанная политика реструктуризации угольного сектора России, на основе которой были реализованы два займа на структурную перестройку угольной промышленности на общую сумму в 1,3 млрд. долларов США³⁵ (Первый и Второй угольные займы). Детальная социальная и экономическая оценка угольного сектора, проведенная Банком в 1993 г. для определения того, какое содействие следует оказать данному сектору, предоставило критически важные возможности для консультаций с заинтересованными сторонами. Эта работа, основанная на количественных систематизированных методах проведения социальной оценки, послужила одним из ключевых элементов для создания широкой поддержки программе реформирования угольного сектора. Она является примером “передового опыта” для аналогичных программ реформирования других секторов.

10. В основе концепции указанной согласованной политики реструктуризации лежало смещение акцента в реализации программы субсидирования угольной промышленности с финансирования выплат заработной платы и инвестирования в неэкономичные шахты в пользу ликвидации нерентабельных шахт и разрезов ясным, прозрачным и пригодным для контроля способом. Это означало, что субсидии предполагалось сконцентрировать на оказании поддержки программе первоочередных мер для покрытия издержек, связанных с закрытием неэкономичных шахт, и затрат на реализацию программы социальной защиты. Имелось в виду, что эта система социальной защиты будет включать погашение задолженности по заработной плате, выплату выходных пособий и удовлетворение претензий в связи с инвалидностью, а также консультирование по социальным вопросам и удовлетворение потребностей высвобождаемых и выходящих на пенсию шахтеров в переподготовке. Также она, как предполагалось, должна была включать инвестиции в восстановление и очистку окружающей среды, ремонт объектов социальной инфраструктуры и замену жилищного фонда, пришедшего в негодность в результате прежней деятельности по добыче угля.

11. Все группы, которые должны были быть затронуты изменениями, полагали, что смогут получить тот или иной выигрыш от сотрудничества с Банком, учитывая то, что сокращение численности занятых в данной отрасли с очевидностью должно было произойти тем или иным способом. Для Правительства согласованная программа должна была открыть социально приемлемый путь быстрого сокращения объема субсидий. Для шахтеров согласованная программа реструктуризации должна была устранить неопределенность, связанную с работой на шахте, которая была не в состоянии выплачивать заработную плату, но, тем не менее, продолжала функционировать. Программа давала работникам гарантию того, что, если и когда их шахта закроется, они получат выходное пособие, а кроме того, им будет полностью погашена задолженность по заработной плате (которая зачастую равнялась величине заработной платы за период в шесть месяцев и более) и вдобавок оказана определенная поддержка в поиске другого места работы. Муниципальным администрациям программа давала уверенность в том, что Правительство действительно произведет согласованные выплаты на поддержку объектов инфраструктуры. Муниципальные администрации в то время принимали на себя такое бремя, как ответственность за содержание объектов социальной сферы всех производственных предприятий, в том числе, принадлежавших угледобывающим компаниям (жилье, школы, больницы, а также обеспечение водоснабжения, электроснабжения и услуг телефонной связи). Активы угледобывающих компаний были особо обременительными, так как ликвидация шахт и разрезов упраздняла как налогооблагаемую базу, так и промышленную базу, которая оказывала им поддержку.

³⁵ Сюда относятся первый Заем на структурную перестройку угольной промышленности (LRU-PE-38550), одобренный в июне 1996 г. на сумму 500 млн. долларов США, и Второй заем на структурную перестройку угольной промышленности (RU-PE-45622), одобренный в декабре 1997 г., на сумму 800 млн. долларов США. Банком также был предоставлен заем на техническое содействие (25 млн. долларов США, июнь 1996 г.) в поддержку Первого угольного займа и, сравнительно недавно (в 2000 финансовом году), инвестиционная гарантийная линия для поддержки угольной (и лесной) отраслей промышленности, направленная на поощрение кредитования финансово жизнеспособных компаний со стороны частного сектора.

12. Неэкономичным угольным компаниям, зная, что им придется закрыться в силу явно слишком высоких затрат, которые не позволили бы им выдержать конкуренцию, программа предоставляла уверенность в том, что Правительство своевременно и эффективно выделит средства, необходимые для проведения технических работ по ликвидации и выполнения всех обязательств перед работниками. Более эффективным предприятиям программа обеспечивала структуру, в рамках которой они могли приватизировать свои производственные активы. Более того, за счет открытия пути к снижению общего бремени субсидий угольному сектору для Правительства, она даже позволяла относительно более влиятельным в политическом смысле угледобывающим бассейнам [например, Ростовскому] надеяться на продолжение получения ими субсидий благодаря уменьшению общего бремени субсидий. Проигравшей стороной становились Росуголь, который лишился бы полномочий в отношении отдельных угледобывающих компаний, и региональные (областные) администрации, которые в прошлом также получали выгоду от контроля над денежными потоками субсидий. В рамках программы реструктуризации и те, и другие оказывались обойденными и играли незначительную роль в реализации данного проекта.

13. Главные цели Первого угольного займа были определены в письме Правительства о политике экономического развития, прилагавшемся к Меморандуму и рекомендациям Президенту (MOP). Они состояли в следующем:

- Уменьшить давление со стороны угольного сектора на федеральный бюджет путем оказания поддержки в сокращении, а в конечном счете и отмене субсидий;
- Содействовать долгосрочной устойчивости угольного сектора путем превращения его в конкурентную отрасль, построенную на коммерческих основах;
- Содействовать программе реструктуризации в сокращении масштабов отрасли в целях повышения эффективности; а также
- Смягчить воздействие реструктуризации на шахтеров и их семьи, а также на соответствующие города и поселки.

14. Стратегия 1996 года, поддержку которой оказывал Банк, содержала следующие положения:

- Средства, перечисляемые в виде субсидий, имелось в виду переориентировать с задачи покрытия операционных убытков и инвестиционных затрат в пользу реструктуризации (сокращение занятости, в том числе, ликвидация шахт и разрезов) и реализацию сопряженных с этим социальных программ.
- Предполагалось создать прозрачный механизм распределения и мониторинга всех субсидий.
- Новые инвестиции должны были производиться в большей мере с использованием внутренних источников финансирования и прямых частных инвестиций.
- Предполагалось закрыть не менее 90 убыточных шахт с общей численностью собственной рабочей силы 83 тысячи человек (во втором угольном займе число шахт было увеличено до 150).
- Имелось в виду произвести передачу угольными предприятиями непрофильных видов деятельности, что должно было привести к сокращению численности занятых в угледобыче еще на 175 тысяч человек.
- Предполагалось разработать программы местного развития и обеспечения занятости населения шахтерских городов и поселков для регионов, где ожидалась высокая безработица в связи с высвобождением работников из угольной промышленности, с целью обеспечить в течение переходного периода содействие в создании новых несубсидируемых рабочих мест.

- Предполагалось провести реструктуризацию угольной промышленности с тем, чтобы она, в конечном счете, состояла из независимых, конкурирующих друг с другом и самофинансируемых в долгосрочной перспективе угольных компаний. (В частности, во Второй угольный заем была включена программа приватизации.)
- Правительство лишило Росуголь полномочий по распределению угольных субсидий и передало их Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (Межведомственной комиссии), а также объявило о разработке системы мониторинга и аудита, призванной гарантировать целевое использование субсидий.
- Каждый угольный регион должен был представить Межведомственной комиссии региональную программу реструктуризации угольной промышленности.

15. Предназначение первого Займа на структурную перестройку угольной промышленности (Первого угольного займа) было ограничено выработкой социально устойчивой политики и созданием институциональной основы для реструктуризации отрасли. Он содержал солидный компонент, посвященный сокращению бедности. Приоритет был отдан проектированию программы социальной защиты для шахтеров, которые должны были потерять работу. Этим лицам гарантировалось получение всех выплат и пособий, на которые они имели право в соответствии с законом, в том числе, погашение задолженности по заработной плате, выплата выходного пособия, пособий по инвалидности, оказание консультационных и иных услуг с целью помочь в поиске новой работы. Это представляло собой серьезное улучшение по сравнению с прежними условиями, когда многие из наиболее неэффективных угольных предприятий реагировали на нехватку денежных средств тем, что попросту не платили своим работникам заработную плату на протяжении многих месяцев, а затем просто закрывались, оставляя шахтеров и шахтерские города и поселки без средств. Кроме того, в программе социальной помощи был сделан акцент на необходимости обеспечить финансирование для содержания объектов социальной инфраструктуры (жилье, здравоохранение и образование), которые муниципальные администрации принимали в свое ведение от закрывающихся угольных предприятий.

16. Первый угольный заем также содействовал разработке и начальному этапу реализации мер по коммерциализации и демополизации угольного сектора. Правительство было не готово принять на себя обязательства, касающиеся программы приватизации, хотя это являлось его долгосрочной целью. Вместо этого, Первый угольный заем предусматривал демополизацию угольной промышленности путем передачи принадлежащих государству акций отдельных угольных предприятий частным «доверительным управляющим». Такая передача акций рассматривалась как начальный этап процесса подготовки приватизации отрасли. Этот эксперимент провалился: у доверительных управляющих не было достаточных стимулов для принятия мер с учетом долгосрочных интересов предприятий, которые находились в их доверительном управлении, и вместо этого они сконцентрировали внимание на максимально возможном увеличении собственной краткосрочной выгоды. Доверительное управление было отменено в рамках Второго угольного займа, когда Правительство РФ приняло решение о проведении прямой приватизации.

17. Во Втором угольном займе задачи Первого угольного займа были расширены за счет усиления внимания к реализации программы социальной защиты и добавления значительного элемента, касавшегося приватизации угледобывающих компаний. Холдинг угольной промышленности Росуголь, который прежде обладал существенными полномочиями по распределению субсидий угольному сектору, должен был быть ликвидирован, а отдельные угледобывающие компании должны были стать полностью независимыми. Программа ликвидации шахт была усилена посредством соглашения, оговаривавшего (i) минимальное число шахт, которые должны были быть закрыты; (ii) процентную долю совокупных бюджетных ассигнований, которые можно было использовать на “несущественные” расходы (прямые субсидии угольным предприятиям и средства для инвестиций в сектор); график

увеличения процентной доли средств, предоставляемых в виде субсидий, которые направлялись бы на “приоритетные” цели, в том числе, выплату задолженности по заработной плате, а также выходных пособий и пенсий по возрасту, погашение затрат, связанных с закрытием шахт, и необходимое восстановление объектов социальной инфраструктуры закрытых шахт; а также (iii) процентную долю отрасли, которую предполагалось приватизировать на протяжении последующих двух лет³⁶. Конечная цель в угольном секторе состояла в отмене всех субсидий и приватизации всех шахт, которые не будут закрыты. Кроме того, Правительство усилило программу социальной защиты, возложив на Федеральное Казначейство, а не на угледобывающие компании, ответственность за распределение социальных выплат непосредственно получателям, утвержденным в таком качестве. Согласованные результаты во всех этих областях были спроектированы таким образом, чтобы поддаваться четкому измерению. Благодаря тому, что соглашения об условиях предоставления займа были нацелены на итоговые результаты, решения на микроуровне (таких, например, вопросов, как какие именно шахты закрывать, подробности программ ликвидации шахт, поддержку каким инвестициям оказывать, какие шахты приватизировать) были оставлены всецело на усмотрение Правительства.

Оценка продуктов и услуг Банка

18. Оба угольных займа были спроектированы при понимании того, что в процессы, с помощью которых будут реализовываться социальные компоненты программ ликвидации шахт и разрезов, придется вносить множество изменений. Был сформирован независимый Экспертный совет для ведения мониторинга социального воздействия программы реструктуризации и выявления необходимых корректировок. Кроме того, из средств параллельного Займа на проект содействия в реализации перестройки угольного сектора (L4059) на сумму 25 млн. долларов США обеспечивалось финансирование групп российских и иностранных консультантов, которые должны были проводить встречи и обсуждение по методу фокус–групп с заинтересованными сторонами, представителями делового сообщества и негосударственными организациями, в трех основных угольных бассейнах — Кузбассе, Ростове и Туле — в ходе реализации второго проекта. Отклики, полученные от обоих указанных источников, оказались критически важными в достижении уверенности в том, что программа выполняет заявленные в ней задачи по оказанию поддержки населения, затронутого проводимыми преобразованиями, и по созданию основы для принятия решений о том, какого рода уточнения необходимо внести в процедуры реализации в ходе реализации проекта.

19. Показатели деятельности Правительства в рамках Первого угольного займа в существенной мере соответствовали главным задачам программы. К 1998 году объем субсидий угольному сектору был сокращен почти наполовину в реальном выражении. Одна треть суммы этих субсидий была целевой и предназначалась на цели смягчения социального воздействия ликвидации шахт и разрезов и сокращения численности занятых в отрасли. Объекты социальной сферы и непрофильные виды деятельности передавались производственными угледобывающими компаниями в ведение муниципальных администраций. На протяжении 1994-1997 гг. было закрыто свыше 90 шахт и разрезов, а занятость сократилась более чем на 40%. Социальные субсидии (ремонт аварийного жилья и систем теплоснабжения и мероприятия по созданию рабочих мест) распределялись непосредственно шахтерским городам и поселкам, а не через угледобывающие компании.

20. Отчеты по результатам оценки социального воздействия и мониторинга выявили несколько крупных пробелов в системе реформирования. Правительство прежде использовало Росуголь, государственный холдинг угольной промышленности, в качестве агента по распределению в отрасли средств федеральных субсидий. Было обнаружено, что невозможно проследить, достигает ли существенная часть средств, выделенных на мероприятия по

³⁶ Сорок пять процентов объема добычи угля в соответствии с показателями добычи 1996 года должны были давать приватизированные шахты (в 1994 году — менее 8%).

ликвидации шахт и разрезов (прекращение добычи угля, засыпка устьев шахтных стволов, снос шахтных построек, содержание объектов социальной инфраструктуры, переданных угледобывающими компаниями в ведение муниципальных администраций), назначенных для них получателей. Было сделано предположение, что большая часть средств, которые не удалось обнаружить, была отвлечена на неэкономичные инвестиции в убыточные угольные шахты и разрезы, что подорвало выполнение задачи программы в целом. В ходе подготовки Второго угольного займа в институциональную схему поддержки программы были внесены существенные изменения, в том числе, соглашение о передаче обязанностей “Росугля” другим организациям и ликвидации “Росугля”.

21. В процессе работы над Вторым угольным займом Банк помог Правительству сформулировать новое Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах государственного финансирования реструктуризации угольной промышленности» (Постановление Правительства РФ № 1523 от 3 декабря 1997 г.). Этим Постановлением (наряду с изменениями к Постановлению Правительства РФ № 1026) были введены категории разрешенных мероприятий по финансированию и разрешенные категории получателей по каждой категории. Он содержит четко определенные категории “приоритетных” и “неприоритетных” направлений субсидирования. В рамках поддерживаемой Банком программы было предпринято одновременно расширение и углубление процесса реструктуризации: расширение — со значительным увеличением числа шахт и разрезов, подлежащих ликвидации в рамках данной программы; и углубление — за счет включения в программу соглашения о приватизации компаний, которые станут рентабельными после их реструктуризации. Реализация Второго угольного займа была подорвана финансовым кризисом августа 1998 года. При повторном проведении переговоров и возвращении проекта в нормальное русло в начале 1999 года все первоначальные условия были сохранены, однако выделение средств было растянуто на шесть дополнительных траншей и рассчитано на более длительный период времени. Программа потребовала значительно больших усилий по надзору за ее реализацией с ежеквартальным направлением соответствующих миссий.

22. Основные соглашения в рамках Второго угольного займа касались обязательств Правительства ограничить и продолжить и далее уменьшать процентную долю объема субсидий, направляемую на “неприоритетные” цели (финансирование операционных субсидий и инвестиций в угледобычу). Банк затем сконцентрировал свои усилия на обеспечении того, чтобы “приоритетные” субсидии [направляемые на поддержку программы ликвидации шахт и разрезов] использовались бы на согласованные цели. Соглашение включало минимальное число шахт и разрезов, подлежащих ликвидации, и минимальную процентную долю предприятий, подлежащих приватизации. Эти численные показатели были выбраны на основе информации, извлеченной из детальных исследований отдельных шахт и разрезов, выполненных Углекомитетом. Указанные соглашения позволяли Банку осуществлять надзор за ходом выполнения программы реформ, в то время как Правительство полностью отвечало за оперативные решения по поводу действий в отношении каждой шахты и каждого разреза.

23. Банк уделял мало внимания тому, как использовались неприоритетные субсидии, в том числе, распределению субсидий, направляемых на инвестиции, пока их общая сумма оставалась ниже согласованного объема. Тем не менее, была достигнута договоренность о направлении инвестиций на усовершенствование функционирования существующих шахт и разрезов, а не на проходку новых, и о том, что период их освоения должен быть достаточно коротким. Правительство РФ планировало завершить переход к конкурсному распределению инвестиционных субсидий на возвратной основе в течение 1997 г., однако это удалось сделать только в 2000 финансовом году. Задержки на пути к достижению этой цели были обусловлены и тем, что на первых этапах реализации проекта Банк не уделял этой проблеме должного внимания, и тем, что у федерального правительства и руководства отрасли не было большого желания осуществлять эти меры. В результате процесс распределения инвестиционных средств был менее прозрачным, а их использование менее эффективным, чем предполагалось, что оказало общее негативное воздействие на институциональное развитие страны. Однако в силу

других институциональных и организационных ограничений бóльшая часть имеющихся средств так и не была использована, т.ч. объем средств, выделенных для финансирования экономически неэффективных инвестиций, оказался минимальным.³⁷

24. В дополнение к осуществлению надзора на ежеквартальной основе, Второй угольный заем включал серию специальных аудиторских проверок новой системы управления субсидиями и потоками средств, выделяемых в качестве субсидий; эти аудиторские проверки были проведены летом и осенью 1998 года и весной 2000 года. Кроме того, в течение шести недель летом 2000 года сотрудники Банка предприняли интенсивный анализ воздействия, оказанного программой социальных инвестиций. Этот интенсивный надзорный цикл оказался эффективным в смысле поддержания давления на Правительство с тем, чтобы оно выполнило все свои обязательства, касающиеся угольного сектора. Все эти мероприятия заложили прочную основу для уточнения программы в ходе реализации Второго угольного займа, а также основу для ведения переговоров по поводу усовершенствованного набора целей и задач Третьего угольного займа на случай, если данная программа будет иметь продолжение.

25. К сожалению, смена правительства в мае 2000 года и отсутствие назначенного заместителя министра, отвечающего за угольную отрасль, с августа 2000 года в большой мере задержало выполнение мер, которые Правительству необходимо предпринять для достижения целей Второго угольного займа и для того, чтобы были предоставлены его последние два транша³⁸. По состоянию на 30 марта 2001 г., Правительство приступило к возвращению данной программы в нормальное русло и добилось достаточно впечатляющих успехов, чтобы оправдать продление даты закрытия займа на один год (до 30 марта 2002 г.).

Оценка влияния на эффективность процесса развития

26. Деятельность Банка в угольной промышленности достигла своих главных целей. На местном уровне создана эффективная система выплат в рамках социальной защиты, при которой денежные суммы направляются Казначейством напрямую на счета шахтеров и местных администраций. Отрасль приватизирована более чем на 60 процентов. А объем субсидий уменьшился с 2,5 млрд. долларов США в 1996 г. (0,72% ВВП) до 280 млн. долларов США в 2000 г. (0,12% ВВП). За тот же период времени численность занятых сократилась с 274 тысяч человек до 182 тысяч человек, в то время как производительность труда в расчете на одного работника выросла более чем на 50%: с 895 тонн на одного работника до 1355 тонн на одного работника. Несмотря на то, что к концу 2000 г. были ликвидированы около 170 шахт и разрезов (там была прекращена добыча угля и начат ликвидационный процесс), а 153 из них завершили, в основном, технические ликвидационные работы, объем добычи на оставшихся шахтах и разрезах (прежде всего, приватизированных) вырос почти на 70%, а общий объем добычи угля в 2000 году составил 247 млн. тонн, что на 27 млн. тонн больше, чем в 1998 году.

27. Правительство оценило усилия Банка по совершенствованию структуры и функционирования системы социальной защиты такими способами, которые улучшили ситуацию с выплатами и пособиями и уменьшили напряженность среди затронутых изменениями групп населения. Наиболее важным показателем такого снижения напряженности является отсутствие — с середины 1998 года — каких-либо крупных политических демонстраций, которые, по мнению шахтеров, были прежде необходимыми для того, чтобы их

³⁷ В 1998 г. было освоено 469 млн. рублей из 900 млн. рублей; в 1999 г. было освоено около 800 млн. рублей из выделенных 1000 млн. рублей; а в 2000 г. было освоено лишь 132 млн. рублей из выделенных 911 млн. рублей. Главной причиной неспособности освоить более 15% ассигнований на 2000 год были затруднения, касающиеся выполнения требований нового Бюджетного кодекса, принятого Думой в январе 2000 года.

³⁸ Транш на сумму 50 млн. долларов США, зависящий от социальных условий займа, и транш на сумму 100 млн. долларов США, определяемый приватизационными условиями займа. Кроме того, для обеих траншей требуется дальнейший прогресс в принятии решения о судьбе остающихся 20-30 особо убыточных шахт, для которых до сих пор нет программ реструктуризации.

мнения были выслушаны и чтобы добиться того, что они считали справедливым отношением. Это — важное достижение, учитывая традиционно боевую позицию работников данного сектора. Без активного участия и вмешательства Банка вероятность краха описываемой программы была бы намного более высокой. Кроме того, Правительство обратилось с просьбой о Третьем угольном займе несмотря даже на то, что при нынешней макроэкономической обстановке оно не испытывает срочной нужды в существенной поддержке платежного баланса. Причиной, по которой Правительство желало бы получить этот заем, является та поддержка, которую Банк оказывает в реализации программы реформ, преодолевая сопротивление многочисленных местных интересов. Именно эта поддержка привела реформы к той стадии, на которой они находятся в настоящее время.

28. Подводя итог, программа была весьма значимой с точки зрения потребностей угольного сектора в смысле финансовой задачи Правительства по сокращению в, в конечном счете, отмене угольных субсидий; его экономической задачи переориентации существующей программы субсидирования таким образом, чтобы субсидии шли на содействие усилий по реструктуризации; его задаче в сфере социальной справедливости по созданию системы социальной защиты для высвобождаемых работников угольных шахт и разрезов. Выполнена большая часть первоначальных задач программы — не менее трех четвертей угольной отрасли реструктурировано, причем 170 особо убыточных шахт и разрезов были ликвидированы.

29. Несмотря на успехи реформы и программы реструктуризации, достигнутые к настоящему времени, некоторые проблемы отрасли остаются нерешенными. Прежде всего, Правительству еще предстоит согласовать программу реструктуризации последней группы из 60 или 70 шахт и разрезов, оценку которых еще предстоит провести. До половины этих шахт и разрезов являются особо убыточными, и их потребуются закрыть. Таким образом, еще предстоит принимать трудные решения, решения, обещанные еще ранее в рамках Второго угольного займа, и это должно быть сделано до того, как можно будет приступить к рассмотрению Третьего угольного займа. Без этих решений указанные шахты и разрезы по-прежнему будут являться каналом утечки государственных ресурсов, причем затраты будут и далее расти по мере роста их убытков. Если Правительство осуществит свое обещание отменить все субсидии к концу 2002 года, то эти шахты и разрезы закроются таким образом, что ни работники, ни шахтерские города и поселки не смогут воспользоваться преимуществами государственной социальной защиты. Учитывая активный и боевой характер и тесное переплетение интересов в этих шахтерских городах и поселках, социальные последствия могут оказаться тяжелыми.

30. Даже в тех городах и поселках, где расположенные в них шахты и разрезы ликвидированы в рамках согласованной программы, ее социальные задачи выполнены лишь частично. Социальная инфраструктура, переданная муниципальным администрациям, находилась в очень плохом состоянии, что оставляло нерешенными множество серьезных социальных проблем. Финансирование, необходимое для исправления положения, касающегося таких проблем с инфраструктурой, а также параллельных проблем, связанных с удовлетворением базовых потребностей в жилье уволенных шахтеров и городов и поселков, где они проживают, предполагалось в качестве составной части финансирования для Планов ликвидации шахт и разрезов, которые были одобрены и согласованы Правительством. Однако финансирование этих категорий расходов являлось крайне недостаточным, и данные проблемы остаются актуальными.

31. Далее, устойчивость угледобывающей промышленности, включающей в себя независимые, коммерчески жизнеспособные предприятия, способные удовлетворить потребности страны в угле, остается все еще неопределенной. Инвестиционная программа, необходимая для поддержания угольной промышленности, требует наличия источника существенного по объему и непрерывного долговременного коммерческого финансирования, который в настоящее время отсутствует. Но даже если бы такой источник имелся, большинство угледобывающих предприятий не в состоянии выполнить требования, предъявляемые к

получателям подобного рода займов. Почти все они несут тяжелое бремя многолетних долгов такой величины, что могут в любое время подвергнуться процедуре банкротства. Эти долги перед различными региональными и федеральными фондами остались непогашенными в течение периодов затруднений с денежными средствами, которые испытывали их предшественники в последние два десятилетия.

32. Определенные средства на инвестиции все еще предоставляются (в виде ссуд) в рамках государственной программы субсидирования угольной промышленности, однако эта программа будет поэтапно ликвидирована к концу 2002 года. Кроме того, Банк открыл гарантийную линию на покрытие некоммерческих рисков (Частичная гарантия от рисков В116), однако долги большинства предприятий уже в настоящее время слишком велики, чтобы они могли выполнить требования к получателям таких гарантий. МФК в настоящее время изучает, какие меры она могла бы предпринять для улучшения данной ситуации. Еще предстоит выявить альтернативные пути получения долгосрочного финансирования, необходимого для осуществления новых инвестиций. Таким образом, перед угольным сектором стоит во многом та же самая проблема, что и перед другими капиталоемкими отраслями в России: проблема недостаточного развития рынка капитала.

Распределение ролей в достижении результатов программы Банка

33. Как это обычно имеет место в успешных проектах, превосходные результаты данного проекта можно приписать общей заинтересованности всех соответствующих групп. Особое значение имели: (i) заинтересованность Правительства в снижении объема субсидий и поддержании спокойствия в весьма склонной к противостоянию отрасли; (ii) заинтересованность муниципалитетов в получении уверенности в том, что Правительство сохранит свою приверженность одобренной им программе распределения; и (iii) заинтересованность населения шахтерских городов и поселков в выплате им задолженности по заработной плате и обеспечению такой упорядоченности и управляемости их дальнейшей жизни, как это только было возможно в период сокращения занятости.³⁹

34. Сотрудники Банка внесли вклад в создание атмосферы эффективного надзора благодаря проектированию и согласованию с Правительством поддающихся четкому мониторингу, количественных целевых параметров, которые послужили основой для дискуссий относительно продвижения проекта. Им удалось сосредоточить внимание на критически важных элементах программы, к которым относятся число шахт и разрезов, подлежавших ликвидации, результаты осуществления программы ликвидации шахт и разрезов (число шахт и разрезов, на которых завершены основные ликвидационные работы) и процентная доля, на которую отрасль была приватизирована.⁴⁰ За счет сосредоточения сотрудниками Банка внимания на итоговых показателях, на усмотрение Правительства осталась разработка деталей тех методов, с помощью которых оно намеревалось достигать своих целей. Правительство выбирало шахты и разрезы для ликвидации, принимало решения об инвестициях для поддержки шахт и разрезов, продолжавших функционировать⁴¹, и выбирало шахты и разрезы, подлежавшие приватизации.

35. Выбор кредитного инструмента (заем на структурную перестройку конкретного сектора) помог сосредоточить внимание сотрудников Банка на критически важных вопросах экономической политики. В рамках проекта оказывалась общая бюджетная поддержка, так что не существовало прямой увязки между предоставлением средств Банка Правительству Российской Федерации и расходованием Правительством бюджетных средств, направлявшихся

³⁹ Как отметил ФЦПФ, твердое намерение Правительства РФ довести до конца угольные проекты было обусловлено и внутренними факторами (настроением либерального крыла), и необходимостью получения средств для покрытия огромного дефицита федерального бюджета.

⁴⁰ Как отметил ФЦПФ, важным фактором успешного осуществления реформ была твердая и последовательная позиция руководителей угольных проектов со стороны Банка.

⁴¹ При том единственном условии, что инвестиции направляются на совершенствование функционирования действующих шахт, а не на открытие новых шахт.

на субсидирование деятельности в угольном секторе. Заем Всемирного банка и правительственная программа субсидирования были тесно связаны между собой в представлении депутатов Государственной Думы, которая утвердила программу реструктуризации, по крайней мере, отчасти из-за того, что она была увязана с займом Банка. Тесный надзор за программой реструктуризации со стороны ГРП, которая была тесно связана с Банком, и многочисленных миссий Банка также привело к тому, что в сознании общественности (особенно получателей субсидий) возникло представление о том, что средства, выделяемые Правительством, на самом деле предоставлены и контролируются Банком.

36. Правительство соответственно и эффективно использовало эту увязку, когда ему приходилось принимать политически непопулярные решения, которые были необходимы для поддержания курса программы реструктуризации.⁴² Тем не менее, Банк никогда не пытался контролировать конкретное распределение субсидий, выделявшихся Правительством. Вместо этого им было достигнуто соглашение относительно широких параметров программы реструктуризации, включая условия о минимальном (в процентном выражении) уровне поддержки для “приоритетных инвестиций” (то есть, тех, которые служили продвижению программы реструктуризации) и максимальном (также в процентном выражении) уровне поддержки “неприоритетных видов деятельности” (прежде всего, производственных субсидий и средств, направляемых на инвестиции). Банк никогда не участвовал в составлении программ ликвидации отдельных шахт и разрезов, принятии решений о том, какие именно шахты и разрезы необходимо ликвидировать, и о распределении средств по категориям работ, связанным с ликвидацией шахт и разрезов. Эти решения были оставлены на усмотрение Правительства с оговоркой, что первоочередными будут считаться выплаты в рамках системы социальной защиты, которые должны производиться непосредственно шахтерам, и что эти выплаты должны были быть произведены полностью прежде чем основные работы по ликвидации шахт и разрезов можно было считать завершенными.⁴³

37. Хотя Банк не контролировал фактическое распределение субсидий, выделявшихся Правительством, он, тем не менее, отслеживал этот процесс с целью определить, насколько хорошо программа субсидирования выполняет свои согласованные задачи. Для выполнения этой работы Банк включил в состав проекта серию промежуточных аудитов и оценок программы. Результаты и рекомендации, полученные и выработанные по итогам этих аудитов, дали фактографическую информацию, послужившую основой для последующих дискуссий с Правительством о корректировке институциональных схем по мере осуществления программы. Этот динамический процесс, а также непрерывный диалог с Правительством по всем

⁴² Как отмечает ФЦПФ: “Без поддержки Банка было бы практически невозможно (по крайней мере, в эти сроки) демонополизировать угольную промышленность, создать благоприятные условия для развития конкуренции, ввести более прозрачный механизм распределения средств господдержки и доведения бюджетных ресурсов до конечных получателей, уделить первоочередное внимание социальным аспектам ликвидации убыточных шахт и разрезов, и начать в шахтерских городах и поселках реализацию программ местного развития и содействия занятости.

⁴³ У такой тесной связи между средствами Угольных займов, которые направлялись в федеральный бюджет, и государственными ресурсами, которые направлялись в угольную промышленность, была и своя отрицательная сторона. Как отметил ФЦПФ, «у многих россиян существует довольно сильное предубеждение против такого рода финансовой поддержки, поскольку они придерживаются широко распространенного мнения о том, что средства займов либо использовались нецелевым образом (что неверно), либо разворовывались. В отсутствие активного противодействия распространению этого мифа (независимо от того, что его могло породить отсутствие информации), попытки некоторых журналистов найти горячий материал или действия по политическому заказу представляют собой существенную недоработку департаментов Минэнерго и Реформугля, которые должны были организовать необходимую информационную поддержку угольных проектов. Широко распространено также мнение о том, что угольные проекты оказали отрицательное влияние на угольную промышленность и что в результате наше гражданское общество заплатило слишком дорогую цену. Необходимо проведение специального анализа, чтобы найти веские аргументы, опровергающие эти взгляды. С моей точки зрения, такой анализ должны были провести организации-исполнители».

существенным вопросам, ведение которого облегчалось благодаря контрольным миссиям, проводившимся почти каждый квартал, позволяли удерживать данный проект в нужном русле.

38. Сотрудники Банка не вникали в подробности в ходе консультирования по поводу составления проекта Постановления Правительства РФ № 1523 “О мерах государственного финансирования реструктуризации угольной промышленности”. В этом критически важном имплементирующем нормативном акте устанавливался порядок управления системой выделения субсидий со стороны Казначейства. В нем были подробно перечислены все категории расходов и конкретные виды деятельности, подлежащие включению в каждую из категорий, а также определены механизм выделения субсидий и подлежащие применению методы учета и контроля. В этом нормативном акте не было допущено никакой двусмысленности, и впоследствии он с успехом использовался Казначейством в качестве главного руководства по расходованию средств, выделяемых в виде субсидий.

39. Поддержку проекту с российской стороны оказывала эффективно действовавшая Группа реализации проекта, “Реформуголь”. В составе “Реформугля” было четыре функциональных блока: подразделение социальных программ, подразделение экономических программ, подразделение по взаимодействию с негосударственными организациями и СМИ и подразделение, которое оказывало техническую поддержку правительственной Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (Межведомственной комиссии). Эта ГРП отвечала за анализ системы управления угольными субсидиями, проведение специальных аудиторских проверок на предмет допустимости тех или иных расходов по каждой категории и проведение социальных исследований для мониторинга социальных аспектов программы реструктуризации. Кроме того, “Реформуголь” активно занимался рассмотрением предложений по усовершенствованию законодательных и регулятивных актов, определявших институциональную структуру и функционирование угольного сектора.

40. Трудно переоценить значение упомянутых специальных аудиторских проверок. Первый специальный аудит, являвшийся одним из условий выделения второго транша Первого угольного займа, был посвящен выяснению обоснованности фактически произведенных выплат в рамках субсидирования угольного сектора. Этот аудит основывался на подробной информации об использовании бюджетных ресурсов на уровне угольных компаний. Выявленные благодаря этому аудиту слабые места в системе привели к составлению проекта и затем принятию вышеупомянутого Постановления Правительства РФ № 1523. Второй специальный аудит был предназначен для проверки законности, возможности учета и прозрачности процесса субсидирования и для выяснения того, были ли исправлены недочеты, выявленные в ходе первого аудита. Этот аудит показал, что новые правила намного улучшили показатели исполнения программы субсидирования. Планируется третий аудит в качестве составной части условия предоставления последнего социального транша Второго угольного займа. Кроме того, “Реформуголь” вел мониторинг социальных последствий процесса высвобождения рабочей силы в рамках программы реструктуризации. Одним из результатов этого исследования стала переориентация усилий Правительства на программы содействия занятости в шахтерских городах и поселках. В результате всех упомянутых аудиторских проверок и исследований федеральные и региональные органы власти получали надежную и актуальную информацию, которая могла служить основой для принятия ими решений в сфере отраслевой политики; тем самым была резко повышена эффективность диалога между Банком и Правительством.

41. “Реформуголь” также проявлял большую активность в проведении оценок ценности и целесообразной начальной цены акций нескольких угледобывающих предприятий, находившихся в федеральной собственности и впоследствии полностью приватизированных. Он также реализовал программы обучения управленческого и финансового персонала угольных предприятий. Кроме того, “Реформуголь” провел анализ процесса выполнения основной части работ по ликвидации на многих шахтах и разрезах, представив рекомендации о

способах сокращения задержек при осуществлении этого процесса, и провел экологические аудиты ликвидируемых шахт и разрезов во всех трех угольных регионах, что привело к выработке плана мероприятий по устранению отрицательного воздействия ликвидации шахт и разрезов на окружающую среду и усовершенствованию регулятивной базы для процесса защиты окружающей среды. Все эти направления деятельности намного повысили эффективность данного проекта.

Программа дальнейших действий

42. Правительственная программа реформирования угольного сектора, по сути дела, парализована после августа 2000 года, когда был расформирован межведомственный* Комитет по угольной промышленности (Углекомитет) и уволен заместитель министра, отвечавший за угольную отрасль. Правительству еще предстоит создать альтернативу Углекомитету; кроме того, оно до сих пор (по состоянию на 15 марта 2001 г.) не назначило нового заместителя министра.

43. Поэтапная отмена субсидирования: Правительство заняло позицию, согласно которой все субсидии угольному сектору должны быть ликвидированы к концу 2002 года. Тем не менее, многие вопросы еще остаются нерешенными. Прежде всего, выполнение программы реструктуризации далеко от завершения. В числе действующих по-прежнему находятся около 40 особо убыточных шахт и разрезов, планы реструктуризации которых отсутствуют. Если бы Правительство попросту прекратило выделение субсидий, то существует возможность развития политически взрывоопасной ситуации в таких регионах, как Ростовская область, где многие особо убыточные шахты и разрезы все еще функционируют так, как это происходило в других регионах России до начала официального процесса реструктуризации при поддержке Банка. Правительство могло бы попытаться избежать подобного разрушительного хода событий, продолжив и далее выделять субсидии этим крайне нерентабельным шахтам и разрезам. Это было бы весьма неудачным решением. Объем указанных субсидий лишь станет и далее возрастать. У реструктурированных угольных предприятий ослабли бы стимулы к продолжению усилий по повышению своей эффективности, если они будут знать, что имеется вероятность получения ими субсидий, если они вновь станут убыточными, и даже эффективные угольные предприятия в этом случае пострадали бы, так как цены на уголь и далее искусственно занижались бы за счет добычи на нерентабельных шахтах и разрезах.

44. К другим неотложным и все еще нерешенным проблемам относятся: (i) восстановление социальной инфраструктуры; (ii) финансирование выплат по инвалидности шахтерам–инвалидам с ликвидируемых шахт и разрезов; (iii) финансирование снабжения пайковым углем, которое Правительство гарантировало семьям шахтеров ликвидированных шахт и разрезов; (iv) решение проблем, связанных с долговым “навесом”; и (v) финансирование новых инвестиций в продолжающие функционировать шахты и разрезы (государственные и частные).

45. Социальная инфраструктура: Наиболее безотлагательной из указанных является проблема восстановления объектов социальной инфраструктуры, которые были переданы в ведение муниципальных администраций, и переселение шахтерских семей из ветхого жилья, которое стало опасным для проживания в результате оседания почвы вокруг территорий, где велась добыча угля. Эти два элемента были включены ликвидационными комиссиями в сметы расходов для всех программ ликвидации шахт и разрезов и утверждены правительственным ведомством ГУРШ. Тем не менее, в значительной части эти ликвидационные программы по-прежнему не профинансированы. Приоритет отдается, прежде всего, инвестициям, которые необходимы для завершения технических работ по ликвидации шахт и разрезов, и во вторую очередь — работам по восстановлению окружающей среды, необходимым для завершения ликвидации шахт и разрезов. По состоянию на начало 2001 года, Правительство выделило менее 15% от объема средств, которые требуются для восстановления социальной

* Sic! (Примечание переводчика.)

инфраструктуры. Если быстрое снижение реально выделяемого объема субсидий для программы ликвидации шахт и разрезов (который сокращается примерно на 20% в год на протяжении нескольких последних лет) продолжится, то указанные критически важные указы останутся неисполненными, когда прекратится осуществление официальной программы государственного субсидирования, что запланировано на конец 2002 года.

46. Муниципальные администрации теперь отвечают за многие шахтерские поселки, в которых жилье не соответствует стандартам и обветшала инфраструктура. Необходим ремонт, техническое обслуживание и обновление систем питьевого водоснабжения, центрального отопления и распределения электроэнергии, дорог и телефонных станций. Большая часть упомянутых сооружений и жилья, которое они обслуживают, были построены в 1940-х и 1950-х годах с плановым сроком службы от 15 до 20 лет. Их должны были снести много лет назад. Муниципальные администрации, на которые переданные убыточными шахтами и разрезами в их ведение объекты социальной сферы легли особо тяжелым бременем, также сталкиваются с проблемой резкого сокращения налогооблагаемой базы вследствие ликвидации соответствующих шахт и разрезов и вспомогательных предприятий, которые некогда были центром экономической жизни этих районов.

47. Пособия по инвалидности: Считалось, что проблема пособий по инвалидности была решена путем удовлетворения Правительством требований по выплате пособий по инвалидности к концу 2000 года, и в 2000 году был принят закон, которым ответственность за будущие выплаты всех пособий по инвалидности была передана Фонду социального страхования (ФСС). Согласно этому закону, ФСС должен определить налог с заработной платы на основе распределительного принципа для каждой крупной отрасли промышленности, отражающий актуарный риск, свойственный той или иной отрасли. Эта система отлично бы работала при нормальных обстоятельствах, так как она учитывает затраты и обязательства конкретно по каждой из опасных для здоровья и жизни человека отраслей. Однако в ее нынешнем виде она окажется неработоспособной для угледобывающего сектора с его традиционно высокими коэффициентами травматизма (в особенности на старых, сравнительно менее рентабельных шахтах и разрезах, которые недавно были ликвидированы) и при резком сокращении занятости в нем. В рамках данной системы в ее нынешнем виде, обязательства за шахтеров-инвалидов, которые работали на ликвидированных шахтах и разрезах (а эти люди составляют более половины всех шахтеров-инвалидов), должны будут исполняться за счет налогов, взимаемых с шахт и разрезов, продолжающих вести добычу угля. Это бремя превышает то, что способен выдержать угольный сектор. Согласно оценкам Фонда социального страхования, с учетом намного меньшего числа работников, фактически занятых на реструктуризированных шахтах и разрезах, для покрытия обязательств предприятий-банкротов налог с заработной платы придется увеличить примерно в пять раз до уровня около 40% от общей величины фонда заработной платы. Такой большой налог, по всей вероятности, оказал бы разрушительное воздействие на отрасль, которая и без того с трудом добывается финансовой жизнеспособности. Необходимо найти альтернативу, с помощью которой эти издержки распределялись бы по всем отраслям и предприятиям.

48. Снабжение бесплатным углем: Обещание Правительства снабжать шахтерские семьи с закрытых шахт и разрезов бесплатным углем также породило долгосрочное нефинансируемое обязательство. Этот уголь является необходимым элементом для обеспечения минимального уровня потребления шахтерских семей в условиях холодной русской зимы. Однако это обязательство оказалось гораздо более тяжелым бременем, чем это первоначально предполагалось, особенно в регионах, где угля становится все меньше вследствие ликвидации большинства местных шахт и разрезов. Имеется ряд требующих решения серьезных вопросов относительно наиболее эффективного механизма, с помощью которого можно было бы гарантировать наличие и доступ к этому углю (либо альтернативному топливу). Кроме того, снабжение бесплатным углем в настоящее время финансируется через правительственный фонд угольных субсидий, функционирование которого по плану прекращается после 2002 года. Однако на период после этого срока не определено никакого альтернативного источника

финансирования. Если источник финансирования не будет найден, снабжение бесплатным углем прекратится, а без этого угля жизнь большинства получающих его шахтерских семей окажется в буквальном смысле слова невозможной. Система социальной защиты в этом случае разрушится.

49. Долговой “навес”: Почти перед всеми угледобывающими компаниями, частными и государственными, стоит серьезная проблема долгового “навеса”, порожденная, прежде всего неуплатой различных налогов во внебюджетные фонды (налог с заработной платы, дорожные налоги и т. д.). При неуплате этих налогов начислялись пени в крупных размерах, так что в настоящее время пени, возможно, составляют свыше 60% суммы задолженности. При дальнейшем начислении пени за неуплату этот показатель не может не возрасти. В случае ликвидированных шахт и разрезов наличие пени препятствует завершению ликвидационного процесса. До тех пор, пока долг не погашен, ликвидационные комитеты не могут передать земельный участок муниципальной администрации. Сохраняется состояние неопределенности относительно дальнейшего развития событий, поскольку у закрытых шахт и разрезов отсутствуют источники доходов, из которых они могли бы выплатить причитающиеся налоги. В случае же шахт и разрезов, продолжающих функционировать (как частных, так и государственных), эта проблема носит гораздо более критический характер. Во-первых, эти угледобывающие предприятия, хотя бы в теории, находятся под постоянной угрозой повторной национализации в любой момент. Правительство может в любой момент добиться удовлетворения своих “законных” требований и принудительно обанкротить предприятие, после чего оно может быть повторно национализировано или продано другим владельцам, имеющим более сильные связи. Даже еще большее беспокойство с точки зрения долгосрочной жизнеспособности отрасли вызывает тот факт, что ни один коммерческий банк, скорее всего, не захочет кредитовать компанию с таким слабым балансом. Было ошибкой приватизировать эти компании в отсутствие у них чистого баланса (либо, по крайней мере, без долгосрочной реструктуризации их долга, с которым они могли бы действовать далее). Эту проблему долгового “навеса” придется решить прежде, чем можно ожидать появления процветающего, способного к самообеспечению угольного сектора. Все производственные предприятия несут бремя огромного числа налогов с продаж и с заработной платы, независимо от их рентабельности. Эту проблему породил проявившийся в последние десятилетия целый набор непоследовательных и нецелесообразных общенациональных налоговых инициатив. Решение этой проблемы будет найти нелегко, так как она характерна вовсе не только для угольного сектора.

50. Финансирование новых инвестиций: Даже без учета описанного выше долгового “навеса” у угледобывающих предприятий отсутствуют источники долгосрочного финансирования для удовлетворения их инвестиционных нужд. Трудно представить, как они смогут выживать в течение длительного времени, если не получают средств для обновления своего капитального оборудования, не говоря уже о расширении своих операций. Некоторые угледобывающие предприятия готовы прибегнуть к финансированию из иностранных источников по причине отсутствия отечественных, однако другие уже столкнулись с тем, что подобные заимствования подвергают их серьезному валютному риску. Большая часть добываемого ими угля продается в России, и его цена лишь незначительным образом соотносится с ценами на торгуемый на биржах уголь, как минимум, в среднесрочной перспективе. По крайней мере, одна угледобывающая компания сильно пострадала от финансового кризиса 1998 года, когда ее выраженный в иностранной валюте долг вырос вчетверо (в рублевом выражении), а рублевые цены на их продукцию увеличились менее чем на 50%. Эта проблема стоит перед всей экономикой России в целом, и ее вряд ли можно решить на отраслевом уровне.

Программа дальнейшего содействия со стороны Всемирного банка

51. Решение указанных проблем потребует тщательного анализа и сильной политической воли. Эти проблемы служат серьезным основанием для аргументации в пользу того, что если

Правительство выполнит свои обязательства относительно продолжения реструктуризации угольного сектора, то Банку следует поддержать идею предоставления Третьего угольного займа в целях завершения работы, начатой в рамках Первого и Второго угольных займов. Третий угольный заем открыл бы перед Банком возможность договориться о согласованной основе для выработки решений указанных выше проблем, а Правительству он предоставил бы основание для продления его программы субсидирования угольного сектора еще на несколько лет, каковой срок потребуется для реализации новой программы. Построение следующего угольного займа в виде последовательности четко определенных траншей по формату, аналогичному тому, что был выработан и принят в период реструктуризации Второго угольного займа, хорошо отвечало бы цели выполнения указанных задач. Тем не менее, в этом случае придется уделить более пристальное внимание вопросам, касающимся финансирования Правительством ассигнований, необходимых для выполнения обязательств, которые оно согласится принять в рамках программ ликвидации отдельных шахт и разрезов.

52. Если же указанные проблемы решены не будут, то экономическая устойчивость угольного сектора окажется под угрозой. А если Правительство прекратит реализацию своей программы субсидирования прежде чем выполнит взятые на себя обязательства перед муниципальными администрациями, затронутыми в результате изменений, то тогда многие шахтерские семьи окажутся в непригодных для жизни условиях. Если эти проблемы не будут решены, то программа Всемирного банка по реструктуризации угольного сектора — “программа с человеческим лицом” — потерпит неудачу в своих усилиях по обеспечению долговременной устойчивости сектора.

Электроэнергетика

Показатели работы и задачи сектора

1. В начале 1990-х гг. РАО «ЕЭС России» управляло российской электроэнергетикой как государственная монополия. Это была крупнейшая электроэнергетическая компания в мире. Ей приходилось преодолевать все пережитки советской экономической системы. В течение десятилетий ее инвестиционная программа базировалась на неэкономических параметрах, когда предпочтение отдавалось электростанциям, работающим на угле, расположенным рядом с шахтами и разрезами, но далеко от центров нагрузки, а не электростанциям, работающим на газе и расположенным вблизи центров нагрузки. РАО «ЕЭС» проектировало свои электростанции без учета экологических вопросов. В течение многих лет на выполнение ремонтных работ и проведение технического обслуживания выделялись недостаточно средств, что привело к снижению надежности функционирования и эффективности эксплуатации электростанций. РАО «ЕЭС» изо всех сил старалось исправить положение в условиях непомерного бремени неплатежей и расчетов в неденежной форме, не имея возможности решить эту проблему, отключая злостных неплательщиков; в системе процветала коррупция.⁴⁴ Хотя на протяжении 1990-х годов произошло значительное сокращение генерирующих мощностей, спрос падал более быстрыми темпами, чем предложение,⁴⁵ однако системе еще предстоит столкнуться с проблемой дефицита мощности.

2. Основные проблемы сектора заключались в следующем:

- *Неплатежи и расчеты в неденежной форме.* В 1995 г. 30% счетов за электропотребление не оплачивалось, при этом 59% счетов оплачивалось с использованием неденежных форм расчета (бартерные сделки, взаимозачеты, векселя). РАО «ЕЭС» уклонялось от осуществления денежных расчетов со многими своими кредиторами, особенно это касается платежей за первичные энергоресурсы и выполнения налоговых обязательств. Отсутствие прозрачности большинства таких сделок также помогало уклоняться от уплаты налогов и извлекать личные выгоды.
- *Неэффективность функционирования.* В течение первой половины 1990-х гг. численность персонала увеличилась на 40%, хотя выработка электроэнергии снизилась примерно на 40%. Отсутствие средств привело к недофинансированию работ по техническому обслуживанию и ремонту, что способствовало дальнейшему снижению технической эффективности функционирования.
- *Неэкономичное распределение нагрузки.* Хотя в России протяженность линий электропередачи для распределения нагрузки по разветвленным сетям электростанций составляла сотни тысяч километров, в стране не было создано эффективной системы распределения нагрузки на федеральном уровне. По оценкам, представленным российским Энергетическим научно-исследовательским институтом, к середине 1990-х гг. затраты при неэффективном распределении нагрузки (то есть загрузке электростанций с высокими переменными затратами вместо загрузки электростанций с низкими переменными затратами) составляли около 1 млрд. долларов США в год.
- *Ценовые перекосы.* Тарифы для промышленности были в четыре раза выше, чем тариф для населения, то есть те, кто платили, субсидировали тех, кто уклонялся от оплаты счетов.

⁴⁴ См. Технический доклад Всемирного банка, № 423, 1999 г.

⁴⁵ На 24% с 1990 по 1999 гг., с 1080 ТВт-ч до 830 ТВт-ч.

3. В течение всех первых лет переходного периода в России старая гвардия сохраняла свой контроль в РАО «ЕЭС» и АО-энерго (региональные распределительные компании, многие из которых также имели контроль над местными электростанциями и муниципальными ТЭЦ). Они проявляли незначительный интерес к проведению серьезных реформ для повышения эффективности функционирования отрасли. И пока в стране потребности в электроэнергии удовлетворялись, оказывалось мало давления для изменения положения. Ожидается, что в ближайшее десятилетие такая ситуация изменится, так как начинается новый экономический рост. Правительство РФ понимает, что оно не в состоянии удовлетворить растущий спрос, используя только ресурсы государственного сектора.

4. В 1996 г. все энергетические предприятия были акционированы, и около 5% их акций было продано персоналу (сотрудникам и руководителям). В последующие годы еще больше акций было продано как отечественным, так и иностранным покупателям. По состоянию на март 2001 г., Правительству РФ все еще принадлежало 52% акций. Иностранные акционеры владели около одной трети акций, выступая только в качестве портфельных инвесторов. Не было иностранных стратегических инвесторов (то есть инвесторов, владеющих пакетом акций с правом осуществлять контроль за управлением).⁴⁶

5. В конце 1999 г. РАО «ЕЭС» предложило план серьезной реструктуризации, в соответствии с которым, кроме прочего, предполагалось отделение его основных производственных фондов, используемых при распределении и выработке электроэнергии, от фондов, используемых при передаче электроэнергии. Миноритарные акционеры выступили против этого плана, в основном, из-за того, что в этом случае региональные (областные) руководители и политики с хорошими связями смогли бы получить такие передаваемые фонды по ценам с большой скидкой. Правительство РФ отказалось от этого плана и сейчас работает над формированием альтернативного плана. Таким образом, возобновляется интерес к частным инвестициям в выработку электроэнергии. МФК рассматривает имеющиеся возможности и рассчитывает на поддержку Банка при оказании Правительству РФ помощи в ходе проведения правовых реформ, необходимых для привлечения частных инвестиций. ЕБРР также играет активную роль, поддерживая программу реформирования, и обещает предоставить инвестиционные средства на основе долевого участия в капитале вновь созданных генерирующих компаниях, если будут выполнены определенные условия. Складывается впечатление, что Группа Всемирного банка и ЕБРР не координируют свои программы оказания поддержки или представления рекомендаций по вопросам экономической политики.

Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в электроэнергетике

6. Стратегические цели Банка всегда заключались в повышении эффективности функционирования отрасли и создании основы для частных инвестиций через достижение целей, которые ставились Банком в контексте реформы сектора энергетики во всех странах. К ним относятся:⁴⁷

⁴⁶ В 1999 г. Дума приняла закон, запрещающий иностранцам владеть более чем 20% акций любого электроэнергетического предприятия. Исполнительная власть не проявляет желания вводить указанный закон в действие, но он все еще включен в свод законов. Проблема не стоит особо остро, пока Правительство РФ сохраняет за собой контрольный пакет акций. Но данный фактор представляет собой серьезное препятствие при продаже принадлежащего Правительству пакета акций иностранным стратегическим инвесторам в отрасли.

⁴⁷ В докладе Банка *Viewpoints* (апрель 1998 г.) дается превосходное краткое описание вопросов и программ, нацеленных на разделение функций по видам деятельности и реформирование сектора. Это такие вопросы, как:

- Неплатежи за электроэнергию (включая бартер), часто со стороны бюджетных организаций, без решения этой проблемы ничего нельзя сделать.

- Разделение по видам деятельности: выработка, передача и распределение электроэнергии;
- Приватизация отдельных электростанций или групп электростанций;
- Приватизация распределительных сетей по регионам;
- Создание независимого органа регулирования для установления тарифов на неконкурентные виды деятельности (передачу и распределение); и
- Создание рыночной системы диспетчеризации.

7. Банк провел первые встречи с РАО «ЕЭС» для обсуждения программы структурных реформ в 1992 г. В тот момент РАО «ЕЭС» не проявило интереса, и в течение несколько лет диалог не велся. После переизбрания Ельцина в 1996 г. бразды экономического управления взяли в свои руки реформаторы и назначили нового ориентированного на реформы председателя правления РАО «ЕЭС». В начале 1997 г. он обратился в Банк с просьбой оказать техническую поддержку для разработки структуры своей программы реформирования.⁴⁸

8. Банк воспринял это как возможность оказать значительное влияние на российскую экономику, предоставив содействие реструктуризации крупнейшей электроэнергетической монополии в мире. Банк осознавал, что политическая ситуация быстро меняется, и что в любой момент из-за политических изменений он может лишиться такой возможности. Необходимо было действовать быстро, и Правительство РФ, и сотрудники Банка превосходно справились с поставленной задачей, подготовив проект для переговоров в течение всего лишь одного месяца. Совет директоров утвердил Проект содействия реформам в электроэнергетическом секторе в размере 40 млн. долларов США в июне 1997 г. В документе Совета директоров было представлено следующее объяснение: «В то время как проект предлагает значительные выгоды, он несет в себе и значительный риск и обладает в равной степени большим значением. Правительство РФ всего лишь недавно заявило о своей приверженности реформам и, возможно, готовность реализовывать реформы не будет устойчивой в течение достаточно

-
- Совершенствование диспетчеризации: можно сэкономить около 1,5 млрд. долларов США, используя экономичное распределение нагрузки.
 - Отделение генерации необходимо для конкуренции, при этом неэффективные электростанции будут закрываться.
 - Теплоэлектроцентрали (ТЭЦ), которым разрешается включать в цену на тепло все затраты: но как регулировать цены на этом неконкурентном рынке?
 - АО-энерго владеют 60% генерирующих мощностей и являются частично приватизированными региональными монополиями (около 30% процентов акций принадлежит иностранным портфельным акционерам): необходимо убедить их пойти на частичный отказ от своей монопольной власти.
 - Доступ к капиталу для новых электростанций: в настоящий момент все капитальные расходы финансируются за счет собственных средств, но когда спрос начнет расти, потребуются средства из других источников.

С 1998 г. в РАО «ЕЭС» проводится аудит и финансовый контроль, а положение дел с платежами в денежной форме постоянно улучшается. Началось создание оптового рынка при участии крупных промышленных потребителей и электростанций. Были разработаны модели контрактов, в рамках которых электрическая сеть используется как сеть общего пользования. Были разработаны принципы обеспечения доступа к передающим и распределительным сетям, а также установления тарифов на транзит электроэнергии. РАО «ЕЭС» взяло на себя обязательство отменить перекрестное субсидирование.

⁴⁸ Грандиозная по своему размаху программа Правительства в области реформирования включала в себя:

- (i) создание конкурентного оптового рынка электроэнергии в целях значительного повышения эффективности диспетчеризации;
- (ii) укрепление институциональной способности в сфере регулирования для поддержки конкурентных структур и установления экономически рационального тарифа для неконкурентных розничных рынков конечных потребителей; и
- (iii) реструктуризацию РАО «ЕЭС» в целях разделения по видам деятельности, коммерциализации и, в конечном счете, продажи его акций электростанций.

длительного периода, необходимого для осуществления реформ в полном объеме». МФК оказала значительную поддержку проекту. Она предоставила своих сотрудников для укомплектования Группы реализации проекта (ГРП). Это были российские специалисты, которые оказывали содействие при реализации программы приватизации, проводимой МФК в Нижнем Новгороде. Группа оценки качества проекта оценила общее качество проекта на начальной стадии, его концепцию, подход к достижению целей и оценку риска как весьма удовлетворительные.

9. К сожалению, вскоре после утверждения проекта, был уволен г-н Бревнов, а ГРП была распущена. В условиях появившегося вакуума власти и Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК), и Министерство топлива и энергетики (Минтопэнерго) решили, что они хотят получить доступ к средствам технического содействия. Переговоры тянулись почти три года. Проблема, наконец, была решена в начале 2000 г., при этом проект был реструктурирован и разделен на три отдельных подпроекта с участием трех заинтересованных сторон (РАО «ЕЭС», ФЭК и Минтопэнерго).

Программа САЛ

10. Хотя не было достигнуто прогресса в сфере демонополизации и реструктуризации РАО «ЕЭС», данный сектор был слишком важным для Банка, чтобы его игнорировать. Решение других вопросов по данному сектору было включено в программу САЛ.

Программа САЛ-I включала:

- План действий, нацеленный на поэтапную отмену перекрестного субсидирования при продаже электроэнергии.
- Принятие постановления, в соответствии с которым все естественные монополии должны были подготовить планы реструктуризации.

Программа САЛ-II включала:

- Создание межведомственной рабочей группы для разработки программы реформирования сектора.
- Введение блочного тарифа (два блока мощности) для населения.
- Создание независимого финансового оператора, который будет создавать конкурентный оптовый рынок электроэнергии; и
- Подготовку и распространение ФЭК документа, представляющего общие принципы коммерческого лицензирования субъектов оптового рынка.

Программа первого транша САЛ-III включала:

- Принятие Правительством РФ постановления, в соответствии с которым РАО «ЕЭС» и региональные АО-энерго должны были внедрить отдельный учет выработки, передачи и распределения электроэнергии в качестве подготовительного этапа для создания на их основе самостоятельных хозяйствующих субъектов;
- Принятие основных принципов диспетчеризации для минимизации затрат на электроснабжение;
- Создание межведомственной комиссии по конкурентной реструктуризации инфраструктурных монополий в целях координации деятельности по созданию «вертикальной» и «горизонтальной» конкуренции в секторе энергетики; и
- Разработку упрощенного порядка прекращения или снижения объемов энергоснабжения неплательщикам.

Программа второго транша САЛ-III включала следующие мероприятия:

- ФЭК разрабатывает основные положения ценообразования для установления тарифов на электроэнергию, вырабатываемую АО-энерго;
- РАО «ЕЭС» объявляет о своем намерении приватизировать АО-энерго, включенные в согласованный перечень (предложения, принимаемые к рассмотрению, включали продажу акций, контракты на управление, концессии и лизинг), в отношении которых будет предоставлена адекватная информация;
- РАО «ЕЭС» вводит в действие новые правила диспетчеризации для обеспечения более эффективной выработки электроэнергии;
- Правительство РФ выпускает нормативные акты для прекращения неплатежей через открытие счетов условного депонирования и разрабатывает порядок урегулирования имеющейся задолженности внебюджетными организациями, включая использование аккредитивов.

Программа третьего транша САЛ-III включала следующие мероприятия:

- Правительство РФ выпускает постановление, в соответствии с которым необходимо обеспечить недискриминационный допуск к передающей сети и распределительным услугам;
- Правительство РФ поручает своим представителям в Совете директоров в РАО «ЕЭС» обеспечить создание РАО генерирующих компаний в достаточном количестве для начала конкуренции в генерации и разработку плана создания на базе этих компаний независимых дочерних предприятий;
- РАО «ЕЭС» рассматривает предложения, направленные частными компаниями, о покупке конкретных АО-энерго и реализует программу, в результате которой будет приватизировано не менее 10 из указанных АО-энерго;
- Правительство РФ дает указание усилить полномочия Центрального диспетчерского управления для внедрения экономичного распределения нагрузки и создания системы расчетов.

11. В течение указанного периода Банк проводил работу в данном секторе, в основном, в рамках трех займов САЛ. Основной целью его программы технического содействия стало создание органа регулирования электроэнергетики и создание системы экономичного распределения нагрузки, а также обеспечение принятия Правительством РФ мер по повышению цен на электроэнергию до уровня, позволяющего возмещать затраты. При решении указанных двух вопросов Банк добился частичного успеха. Помимо предоставления консультационных услуг и поддержки при создании органа регулирования электроэнергетики, Банк помог обеспечить и выделение средств на финансирование деятельности названного органа регулирования из федерального бюджета, и добиться от Правительства РФ выделения обещанных средств с тем, чтобы этот орган регулирования мог нанять сотрудников и приступить к исполнению своих обязанностей. Цены на электроэнергию повысились, и к 1996 г. средняя цена выросла до приблизительно 4 центов за кВт-ч.⁴⁹ Однако промышленность продолжала в значительной мере субсидировать население. В соответствии с условиями САЛ-I, Правительство РФ согласилось отменить перекрестное субсидирование в течение двух лет, но после финансового кризиса, разразившегося в августе 1998 г., Правительство РФ не хотело усиливать инфляционное давление, повышая цены на электроэнергию. Курс рубля по отношению к доллару вырос с 6 рублей за доллар до 24 рублей (400% девальвация), а цены на электроэнергию выросли всего лишь на 40%. Правительство РФ, однако, приняло закон, разрешающий прямые закупки электроэнергии, и было подписано несколько таких договоров между крупнейшими потребителями электроэнергии и электростанциями с низким уровнем переменных затрат (например, АЭС).

⁴⁹ В этот период распределительные компании Калифорнии, работающие на оптовом рынке, платили по 4-5 центов за кВт-ч электроэнергии, вырабатываемой новыми электростанциями, использующими газотурбинную технологию.

12. В мае 2000 г. МФК и РАО «ЕЭС» провели семинар для РАО «ЕЭС», федерального Правительства и областных администраций, а также региональных АО-энерго по вопросам реформирования электроэнергетики и инвестиций частного сектора, на котором были представлены вопросы, наилучшая практика и результаты реформ в разных странах мира. В июле 2000 г. Банк совместно с Канадским агентством международного развития (СИДА) направил руководителям высшего звена российской электроэнергетики (РАО «ЕЭС» и федеральному Правительству) практическое предложение по реструктуризации электроэнергетики и созданию электроэнергетического пула в Республике Коми. Данное предложение стало результатом реализации двухлетней программы технического содействия, которая была профинансирована агентством СИДА, и надзор за которой осуществлялся Банком.

13. В начале 2000 г. РАО «ЕЭС» взяло на себя инициативу по поиску путей реорганизации сектора, включая выделение генерирующих компаний из состава АО-энерго. Первоначальное предложение включало создание сотен мелких генерирующих компаний, при этом предполагалось, что почти каждая электростанция станет независимой компанией. Оно породило серьезные споры, вызвав сопротивление со стороны АО-энерго и их акционеров (около одной трети которых представляли собой группы иностранных портфельных инвесторов), которые выступили против потери своей монопольной позиции на рынке. Их проект Концепции реформирования электроэнергетики был направлен Банку для комментариев в сентябре 2000 г. Банк в своих комментариях, направленных Правительству РФ в начале января 2000 г., подчеркивал различие между целями и задачами РАО «ЕЭС», которые заключаются в постепенной максимизации стоимости акций, и целями и задачами Правительства, которые должны быть основаны на учете «национальных интересов». В комментариях Банка также говорилось о том, что необходимо укрепить Минтопэнерго и ФЭК, основное агентство [Правительства], с тем, чтобы они смогли лучше оценивать и выполнять роль, отводимую Правительству РФ в области поддержки национальных интересов.

14. Банк согласился с тем, что реструктуризация РАО должна быть осуществлена до проведения дальнейшей приватизации, и что в ходе реструктуризации и приватизации должно быть создано достаточное количество хозяйствующих субъектов для обеспечения функционирования действительно конкурентного оптового рынка электроэнергии. Банк подчеркнул, что необходима быстрая продажа объектов генерации РАО для поддержки растущей насущной потребности в мобилизации крупномасштабных инвестиций, необходимых для расширения сектора. Однако он также предупредил о том, что нельзя приступать к реализации таких планов без усиления надзора со стороны Правительства РФ в области отраслевой политики и значительного повышения независимости процесса регулирования на всех уровнях. Помимо сказанного, Банк указал на насущную необходимость укрепления региональных энергетических комиссий (РЭК), а также усиления надзорных функций ФЭК по отношению к РЭК. Правительство РФ не попросило Банк, а Банк, со своей стороны, не предложил представить более детальные рекомендации относительно способов реализации подхода, в защиту которого он выступает. Предоставление Банком таких рекомендаций являлось целесообразным и последовательным шагом.

Оценка продуктов и услуг Банка

15. Банк провел три крупномасштабных исследования сектора. Первым документом стал Отчет о вариантах развития электроэнергетики, подготовленный в 1993 г. В более широком Исследовании задолженности предприятий, проведенном в 1995 г., были рассмотрены проблемы, возникавшие в отрасли. Банк включил раздел по электроэнергетике в свой Анализ приватизационной стратегии, проведенный в 1997 г. В 1999 г. он также провел Анализ реструктуризации электроэнергетики. Благодаря указанным инициативам, информации, подготовленной АМР США в рамках его программы по реструктуризации и приватизации, а

также благодаря надзору за работой, проводимой агентством СИДА по реформированию АО-энерго и укреплению РЭК в двух областях, Банк получил возможность досконально изучить вопросы отрасли для программы, которую он поддерживал.

16. Как уже объяснялось выше, Банк чрезвычайно быстро подготовил свой ответ касательно инициативы реформирования сектора, предложенной РАО «ЕЭС». Даже хотя в рамках утвержденного проекта технического содействия фактически не было проведено ни одного исследования или анализа в течение первых четырех лет, Банк смог, в ходе работы своих контрольных миссий, продолжить (хотя и не очень интенсивно) диалог с Минтопэнерго, Федеральной энергетической комиссией (ФЭК) и РАО «ЕЭС» по вопросам реформирования сектора в течение всего периода, когда в России несколько раз вносились изменения в экономическую политику Правительства. Когда в 2000 г. «настроение» стало меняться, Банк активизировал свой диалог по вопросам отраслевой политики и реструктурировал пакет технического содействия для оказания поддержки всем трем организациям. Существуют все основания надеяться, что в рамках реструктурированного проекта будет оказана поддержка всем трем организациям при выполнении ими работы по определению новой структуры сектора, которую они недавно вновь стали проводить. Однако пока еще не было израсходовано каких-либо средств; все три организации на данный момент представили Концепции, в которых дается краткое описание их предложений по использованию средств технического содействия для оказания помощи при реализации плана реструктуризации отрасли, который, как ожидается, будет утвержден Правительством РФ в этом году.

Оценка влияния на эффективность процесса развития

17. Очевидно, что реформирование электроэнергетики чрезвычайно актуально для перспективного устойчивого развития России, и шаги, которые были предприняты, - как раз то, что необходимо было предпринять. Банк ответил на запрос Правительства РФ об оказании содействия программе реформирования, и сделал все, что можно было сделать в контексте ограничений, существующих в российской политической ситуации, для предоставления помощи Правительству РФ при реализации программы реформ. Когда люди, которые были движущей силой реформирования сектора, были заменены другими людьми, Банк продолжал вести свой диалог по вопросам политики развития отрасли в рамках трех последовательных программ САЛ. В тот период Банк мог бы аннулировать заем на оказание технического содействия, но РАО «ЕЭС», ФЭК и Минтопэнерго по-прежнему были заинтересованы в сохранении рассматриваемой программы реформирования, и продолжали заявлять о своей значительной заинтересованности в использовании средств технического содействия для создания базы, необходимой для реструктуризации сектора. Сохранение данного небольшого займа на оказание технического содействия для обеспечения своего участия в обсуждении вопросов отраслевой политики было разумной стратегией Банка. Банк полагал, что потенциальные выгоды, получаемые благодаря таким мероприятиям, намного превышают затраты, связанные с административным ведением дел по данному проекту. Сумеют ли данные организации эффективно использовать данные ресурсы теперь, когда, по-видимому, процесс реструктуризации набирает темпы, - это вопрос, который остается открытым.

18. Ничего нельзя было сделать, пока Правительство не захотело предпринять серьезные шаги для разработки реформы и устранить существовавшую организационную коррупцию. Только после того как Правительство РФ заявит о своей приверженности процессу реформирования, можно будет судить о реальной эффективности деятельности Банка. Хотя представляется, что Банк за прошедший период внес всего лишь ограниченный вклад в проведение обсуждений новой реформы РАО «ЕЭС», мы полагаем, что идеи, заложенные в программе САЛ-III, продолжали оказывать влияние на взгляды Правительства РФ и РАО «ЕЭС» касательно процесса реформирования.

Оценка деятельности Банка и результатов программы

19. Это большой, значимый и важный сектор российской экономики. Изменения, которые произойдут в этом секторе, затронут все население. Ввиду этого, неудивительно, что результаты деятельности Банка в данном секторе всегда находились во власти политических «прихотей», которые являются двигателем экономической политики Правительства. Пока Правительство не будет готово провести демонаполизацию и реформирование данного сектора, Банк, со своей стороны, не может ничего сделать для ускорения процесса.⁵⁰

20. Помимо этого, Банк своими действиями и благодаря диалогу по вопросам отраслевой политики внес следующий важный вклад:

- Банк поддержал значительные институциональные реформы, включая и создание функционирующего органа регулирования, который относится вполне серьезно к выполнению им функций по проведению независимого анализа.
- Банк проводил работу в тесном контакте с Правительством РФ и другими участниками процесса для решения вопросов, связанных с коррупцией, в ходе подготовки Проекта содействия реформам в электроэнергетическом секторе. В результате оказанной широкой поддержки эти вопросы были решены Правительством РФ, что привело к кадровым перестановкам в РАО и к внедрению системы аудитов, результаты которых были представлены общественности.
- Банк рекомендовал всем секторам экономики привести цены в соответствие с затратами.
- Банк рекомендовал разработку правовых механизмов для недопущения неплатежей (включая и прекращение снабжения). До середины 1999 г. в этом направлении было достигнуто мало результатов, но новое Правительство РФ продемонстрировало свою решительность добиться решения данной проблемы, и в 2000 г. ситуация резко улучшилась. Уровень собираемости платежей в электроэнергетике повысился с 17,6% в первом квартале 1999 г. до более 90% в первом квартале 2001 г.
- Банк подготовил большое количество рекомендаций и оказал прямое техническое содействие. Благодаря программе САЛ Банк получил значительные рычаги влияния, чтобы политики, принимающие решения, не упускали из виду идеи, необходимые для реформирования сектора, даже когда у них нет возможности претворить их в жизнь. Банк ждал, когда у Правительства появится своя программа реформирования, прежде чем разрешил продолжить реализацию программы заимствований для оказания технического содействия. Это было вполне эффективное использование ресурсов.
- В 1998 г. Банк уговорил Правительство РФ пересмотреть свое решение об упразднении ФЭК как независимой организации и перевода ее под юрисдикцию Антимонопольного

⁵⁰ Региональный департамент Банка указал, однако, что некоторые результаты участия Банка и Правительства РФ в развитии сектора проявляются не в совершении действий, а в отказе от совершения каких-либо действий. Например, в конце 1999 г., Газпрому удалось протащить через первое чтение в Думе закон о трубопроводном транспорте. Против этого законопроекта выступило Министерство топлива и энергетики, но у Министерства не было политического влияния, чтобы остановить этот процесс. Банк смог продемонстрировать, что закон, если он будет принят, будет противоречить собственным интересам «Газпрома». В результате, после роспуска Государственной Думы перед выборами, этот вариант законопроекта был снят. Усилия по недопущению принятия «плохого» законодательства и нормативных актов почти также важны как и попытки поддержать «хорошее» законодательство и/или нормативные акты (и иногда это даже более важно).

комитета, где она бы оказалась под чрезмерным политическим давлением. ФЭК до сих пор функционирует как независимая организация, не входящая ни в одно министерство.

- В *докладе Грефа*, подготовка которого была инициирована г-ном Путиным, и в котором представлено краткое описание действий в области экономической политики, которые следует рассмотреть Правительству Путина для практической реализации, предлагаются институциональные изменения, которые в полной мере отражают обсуждения, результатом которых стала договоренность о действиях в рамках программы САЛ-III, обязательства, которые Правительство взяло на себя в соответствии с условиями программы САЛ-III, и последующая работа, которая была проведена в ходе подготовки к возможной программе САЛ IV. Региональный департамент Банка полагает, что реализация нынешним Правительством указанных рекомендаций – это вопрос времени.⁵¹

21. Однако, как во всех случаях рассмотрения вопросов экономической политики, именно Правительство РФ и РАО «ЕЭС» приняли решение реализовать на практике необходимые принципы реструктуризации. В конечном счете, успех станет их заслугой.⁵²

Программа дальнейших действий

22. Содержание программы реструктуризации еще не определено полностью (по состоянию на март 2001 г.). Даже после утверждения программы, многое будет определяться тем, как она будет реализовываться. По-видимому, в разных региональных энергетических компаниях (АО-энерго) будут достигнуты разные результаты. Все согласны с тем, что после реструктуризации необходимо будет приступить к реформированию функционирования сектора на уровне АО-энерго. Не все АО-энерго и соответствующие региональные администрации будут готовы для проведения реальных реформ. Хотя РАО «ЕЭС» обладает контрольным пакетом акций в большинстве АО-энерго, оно имеет мало реальной власти, когда региональные власти и региональные политические интересы вступают против реформ. Банк и МФК придется работать совместно с теми областями, которые заинтересованы в проведении настоящих, прозрачных реформ, используя те же самые методы, которые применял Банк, работая с правительствами штатов в Индии для проведения поэтапных реформ в штатах, необходимых для привлечения инвестиций частного сектора.

23. В ближайшие пять лет половина электростанций, не использующих ядерное топливо, выработает свой ресурс. Ввиду этого, основная проблема, с которой столкнется Россия, будет заключаться в обеспечении притока инвестиций в создание новых достаточных генерирующих мощностей для удовлетворения растущего спроса по мере выхода экономики из кризиса.⁵³ Создание новых достаточных генерирующих мощностей станет серьезнейшей и наитруднейшей задачей для России, решение которой потребует содействия со стороны МФК и Банка. Вероятно, частный сектор не проявит желания взять на себя все риски, связанные с данным сектором. Банку нужно будет предоставить помощь путем разработки программы гарантий заимствований. Ему также придется рассмотреть возможность прямого кредитования сектора как при реализации проектов по строительству линий электропередачи, так и при предоставлении дополнительного финансирования при создании совместных предприятий с участием государства.

⁵¹ Региональный департамент Банка полагает, что эта работа заставила Правительство поменять акценты и изменить перспективу, так как в настоящий момент оно уделяет гораздо больше внимания измеряемым реальным результатам, а не просто принятию законодательства и нормативных актов, что во многих случаях оказалось неэффективными мерами для получения реальных результатов. Успешное повышение уровня собираемости платежей, особенно, в электроэнергетике, отражает такие изменения.

⁵² Сотрудники Банка также полагают, что они оказали значительное влияние на корпоративное управление в РАО «ЕЭС», когда в 1999 г. они смогли мобилизовать поддержку Правительства РФ и акционеров для увольнения одного руководителя высшего звена, против которого у них имелись достоверные доказательства, что он незаконно присвоил средства компании.

⁵³ По оценкам на данный момент, ежегодные темпы роста составят 5%.

24. Во многих отношениях, проблемы России аналогичны проблемам, возникшим в Калифорнии, где на протяжении 1990-х гг. неопределенная ситуация привела к прекращению инвестиций в создание новых генерирующих объектов. Для привлечения иностранных инвестиций не достаточно иметь только независимый орган регулирования. Что и произошло в Калифорнии, пока не вмешалось правительство штата; потенциальных инвесторов будет беспокоить слишком высокий уровень финансового риска, когда тариф, устанавливаемый для потребителей, не возмещает все затраты, а также и страновой риск в условиях неопределенной нормативно-правовой базы. Они также должны иметь дело с дополнительным риском, возникающим при необходимости обменивать прибыль, получаемую в рублях, на доллары по обменному курсу, который будет позволять производителям обслуживать свои затраты по привлечению иностранного капитала. При таких обстоятельствах необходимо пересмотреть подход Банка к реформе сектора, который ранее включал создание конкурентного спотового рынка для оптовых продаж электроэнергии. Даже после реализации реформ в сфере ценообразования, повышения платежной дисциплины, технологической модернизации систем учета энергопотребления и диспетчеризации, а также проведения структурных реформ, будет сохраняться значительный риск того, что для покрытия растущей нагрузки на энергию не будет осуществлено своевременно инвестиций в достаточном объеме. В российских условиях, характеризующихся недостаточным ростом мощностей и наличием непрозрачных конкурентных рынков, конкуренция на основе свободных цен должна быть дополнена надлежащей и стройной системой контроля за максимальными оптовыми ценами и другими мерами контроля в области регулирования и защиты потребителей в свете недавних событий.

Замечания Ю. Горлина, консультанта Федерального центра проектного финансирования (ФЦПФ) и ответы автора

Настоящее Экспертное заключение представляет собой анализ доклада Ричарда Берни «Оценка деятельности Банка в России в 1990-е годы: энергетика»⁵⁴ (в дальнейшем, «Доклад»).

При проведении анализа Доклада и оценки его качества автор Экспертного заключения исходил из того, что, в целом, Доклад должен соответствовать требованиям перечисленных далее основных документов ДОО, которые определяют подходы к оценке деятельности Банка в странах-заемщиках и, в частности, в России:

- *Описание подходов к проведению оценки*⁵⁵
- *Рекомендуемый формат Обзоров отраслевой стратегии деятельности Банка (Отраслевые обзоры)*
- *Методический сборник ДОО: анализ критериев оценки*⁵⁶

Выводы настоящего Экспертного заключения опираются на беседы со специалистами Минэкономки РФ, Минэнергетики РФ, РАО «ЕЭС России», «Реформугля» и ряда научно-исследовательских институтов, которые принимали или принимают участие в проектах, осуществляемых в Российской Федерации при поддержке Банка. Автор благодарит их за ценную помощь в работе и полученную информацию.

Особую благодарность автор выражает профессору В. Лившицу, который участвовал в детальном обсуждении деятельности Банка в российской энергетической отрасли и предложил подходы к оценке проектов, финансируемых из средств Банка. Тем не менее, настоящее Экспертное заключение отражает мнение только самого автора.

Рассматриваемый Доклад является итоговым документом крупномасштабного исследования, проведенного консультантом ДОО Ричардом Берни, в целях анализа деятельности Банка в 1990-е годы в поддержку реформирования и развития российской энергетики. Ниже перечислены основные выводы, представленные в резюме Экспертного заключения по этому докладу.

Главные достоинства Доклада заключаются в следующем:

- Консультант собрал и в определенной степени систематизировал большой объем информации о проектах в области энергетики, осуществленных в России при финансовом содействии Всемирного банка.
- Цифры, касающиеся российской энергетики и экономики России в целом, как правило, не вызывают никаких возражений.
- Рекомендации Доклада соответствуют отраслевой политике рыночных реформ, усиления акцента на развитии конкуренции (там, где это возможно), перехода к принятию соответствующих решений и установлению тарифов независимыми регулирующими

⁵⁴ Пересмотренная версия от 28 июня 2001 г.

⁵⁵ Пересмотренная версия от 20 декабря 2000 г.

⁵⁶ Окончательная версия от 30 июня 2000 г.

органами, повышения прозрачности процесса принятия решений, ориентации на социальные аспекты реструктуризации предприятий и т.д.

- Доклад имеет довольно четкую структуру и обеспечивает полный охват всех направлений российской энергетики, где Банк осуществлял свою деятельность.
- С учетом сложности ситуации и неоднозначных результатов сотрудничества России и Банка Доклад подчеркивает необходимость продолжения совместной деятельности.

Все это относится к числу несомненных достоинств Доклада (за редкими исключениями, которые перечислены ниже). Однако в Докладе есть серьезные недостатки, которые, на мой взгляд, необходимо устранить или, по крайней мере, уменьшить в пересмотренной версии, включая следующее:

1. Представленные в Докладе материалы, вряд ли, можно назвать систематизированными. По существу, мы видим здесь разрозненные блоки отраслевой информации, представленные в рамках отдельных разделов в хронологическом порядке без учета отраслевого и внеотраслевого синергизма. Как правило, в Докладе нет окончательных оценок.
2. Непонятно, как методика оценки использована в Докладе. Создается впечатление, что автор, без каких-либо видимых причин, отказался не только от расчетов принятых в международной практике коэффициентов эффективности проектов, но и от использования систематизированных подходов (например, тех, что описаны в методике ДОО), и ограничил свой анализ несистематизированными словесными оценками.
3. Поскольку в Докладе нет оценки того, стоят ли полученные выгоды понесенных затрат (как для страны в целом, так и для всех заинтересованных сторон), он не дает четкого ответа на главный для Заемщика вопрос: что дало России сотрудничество с Банком? Ответ на этот вопрос должен быть достаточно четким как в отношении всех проектов вместе взятых, так и в отношении каждой отдельной операции. Такую четкость может обеспечить только анализ ключевых количественных показателей, и прежде всего, показателей, связанных с комплексной оценкой проектов, осуществленных при финансовом содействии Всемирного банка.

Что касается угольных проектов [которые в Докладе оцениваются как удовлетворительные], нельзя делать вывод об их успешной реализации (эффективности) только на основании того, что было выполнено большинство поставленных целей. Для обоснованной оценки этих проектов необходимо проведение системного анализа, который сопоставит итоги реализации проектов с издержками для страны, бюджетов всех уровней, угледобывающих предприятий, регионов и т.д. К сожалению, все это осталось за рамками Доклада.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что представленные в Докладе материалы следует рассматривать не как исследование эффективности деятельности Банка, а как обзор этой деятельности, который в ряде случаев сопровождается оценками достигнутых результатов, сформулированными самим консультантом.

К числу прочих замечаний конкретного характера можно отнести следующее:

- Структура Приложений, в целом, отвечает требованиям Отраслевых обзоров, однако в основном тексте Доклада нет полного анализа проблем, которые должны рассматриваться в соответствии с принципами Отраслевых обзоров.

- В Докладе следует проследить изменение ключевых показателей эффективности всей энергетической отрасли и отдельных компаний в период с 1990 по 2000 гг., включительно (а также других секторов экономики и регионов России, если проекты оказали на них серьезное воздействие).
 - Доклад не дает четкого ответа на главный для Заемщика вопрос: что дало России сотрудничество с Всемирным банком?
-

Ответ автора:

Автор Доклада, посвященного оценке деятельности Банка в области энергетики, благодарит автора Экспертного заключения за теплые слова о Докладе и тщательный анализ его недостатков. Однако автора Доклада беспокоит то, что отдельные критические замечания обусловлены неправильным пониманием базовой структуры и основных целей такого отраслевого доклада, а также его отличием от гораздо более глубоких и систематизированных докладов об аудите проектов, которые готовит ДОО при проведении анализа и оценки завершенных кредитных операций Банка. В связи с этим мы хотим дать следующие дополнительные разъяснения.

1. Автор полностью согласен с приведенным в Экспертном заключении описанием ограничений настоящего Отраслевого обзора. Он не является всеобъемлющим и исчерпывающим исследованием данного предмета. Он никогда не рассматривался как средство проведения аудита каждого проекта Банка в каждом из направлений отрасли, что было бы необходимо в случае проведения детальной оценки эффективности и результативности этих проектов. Объем ресурсов, который был бы необходим для такой работы, в несколько раз превышает объем средств, которые ДОО мог выделить для проведения Обзора деятельности Банка в области энергетики. Скорее, этот Отраслевой обзор был задуман как мета-оценка, опирающаяся на результаты всей предшествующей оценочной работы. Как и все мета-оценки, настоящий Отраслевой обзор использует результаты всех имеющихся материалов Банка, посвященных оценке собственной деятельности, и опирается на них. Для проектов, которые были завершены и закрыты к моменту проведения этого исследования (два нефтяных реабилитационных займа), Доклад приводит данные об экономической норме прибыли, взятые из Отчета о завершении инвестиций (который был подготовлен автором настоящего Отраслевого обзора). Для незавершенных проектов, по которым еще не подготовлены Отчеты о завершении инвестиций, были приведены более субъективные оценки. Однако, по нашему мнению, мы не должны оправдываться за то, что выводы настоящего Отраслевого обзора опираются на оценочные суждения. Цели, по сравнению с которыми оцениваются результаты, четко определены, а методы и основания для получения той или иной оценки изложены во всех подробностях. Читатели сами могут сделать выводы о том, насколько обоснованы сформулированные оценки. Однако, в силу обстоятельств, Доклад вынужден ограничиваться лишь кратким изложением большинства выводов и оценок, касающихся каждого направления энергетики. Что касается основного текста Доклада, насчитывающего менее 30 страниц, то здесь можно дать лишь краткое описание основных выводов для каждого направления энергетики, которые рассматриваются в отдельных Приложениях.
2. Осуществляемая ДОО оценка деятельности Банка не должна давать исчерпывающий анализ всех показателей экономики. Аналогично, данный Отраслевой доклад не должен давать исчерпывающую информацию о развитии отрасли, включая изменение ключевых показателей эффективности отрасли в целом и отдельных предприятий в период с 1990 по 2000 гг. Целью Доклада была общая оценка воздействия конкретных инициатив Банка на развитие отрасли. Объем работы был преднамеренно ограничен анализом деятельности Банка. Ввиду ограничений по времени и объему ресурсов (двенадцать человеко-недель для охвата шести направлений, включая угольную, нефтяную и газовую

промышленность, электроэнергетику, центральное отопление и промышленное загрязнение окружающей среды) никто и не предполагал, что Доклад даст всеобъемлющую картину исторических тенденций в каждой области энергетики или обеспечит анализ синергетических воздействий на экономику в целом. Кроме того, в большинстве направлений энергетики значительная часть принятых правительством мер не относилась к сфере полномочий Банка. Наш бюджет слишком ограничен для выполнения этой задачи. Вместо этого наша цель заключалась в проведении анализа деятельности Банка в условиях серьезной ограниченности бюджета.

3. Разработанная ДОО методика проведения комплексного аудита относится к оценке проектов, где уже завершены первоначальные инвестиции и прошло достаточно времени для того, чтобы можно было определить первые воздействия. К текущим проектам такая методика и процедура оценки неприменима. К сожалению, применительно к российской энергетике к моменту проведения этого Обзора были закрыты только две из многочисленных операций Банка, связанных с энергетикой.⁵⁷ Что касается еще не завершенных проектов, то их можно было оценить лишь в предварительном порядке на основании следующих показателей: (i) насколько заявленные цели проектов соответствовали российским условиям, сложившимся на этапе подготовки проектов (эффективность); (ii) в какой степени реализация проектов обеспечивала достижение заявленных целей (результативность); (iii) какова вероятность того, что полученные выгоды окажутся устойчивыми. Поскольку эти оценки опирались на ограниченную и неполную информацию, мы решили, что применение к проектам более научных коэффициентов эффективности (о которых говорил рецензент), было бы необоснованным, т.к. это создало бы видимость большей точности по сравнению с тем, что позволяли получить имеющиеся данные.

4. Мы полагаем, что количественный анализ выгод и затрат нельзя использовать для решения вопроса о том, какое общее воздействие – положительное или отрицательное – оказала деятельность Банка в области энергетики. Такой анализ может принести пользу только при оценке инвестиций, у которых есть четкие, измеримые исходные ресурсы и результаты. Например, наш анализ показывает, что займы, полученные от Банка нефтедобывающими предприятиями, привели к значительному увеличению объема добычи нефти, и если эту нефть оценивать в мировых ценах, то экономическая норма прибыли нефтяного реабилитационного проекта будет намного выше 50%, что существенно превышает доходность инвестиций практически во всех остальных секторах экономики. В угольной промышленности еще труднее провести анализ выгод и затрат. Средства, предоставленные Всемирным банком, не были направлены на финансирование конкретных инвестиций в угольную промышленность, а поступили в общую казну. Если выгоды для российской экономики определять как денежную экономию от добычи угля на шахтах и разрезах с низкой себестоимостью угля вместо продолжения работ на шахтах и разрезах с высокой себестоимостью угля, то эти выгоды окажутся во много раз больше расходов на ликвидацию нерентабельных шахт и разрезов и выплату компенсаций работникам ликвидированных предприятий. Более глубокий анализ того, кто выиграл, а кто проиграл (включая бюджеты всех уровней, угольные предприятия, регионы и т.д.), полезен только в том случае, если можно оценить значение или стоимость выгод

⁵⁷ Два нефтяных реабилитационных проекта.

для каждой из этих групп. Это, безусловно, выходит за рамки Отраслевого обзора. В энергетике Банку еще предстоит предоставить средства займов на техническое содействие. Тем не менее, определенный прогресс уже достигнут. Конечно, полученные выгоды превосходят затраты в общепринятом смысле этого слова. И все же, о результативности действий Банка во всех направлениях энергетики следует судить по тому, насколько эффективно эта программа решала стратегические задачи реформирования отрасли, что, по существу, не поддается измерению, хотя обеспечивает огромные выгоды для экономики в целом.

5. Наконец, нас удивляет замечание относительно того, что Доклад не дает четкого ответа на вопрос о том, что дало России сотрудничество с Всемирным банком в области энергетики. В нефтяной промышленности Россия получила увеличение объема добычи нефти, но при этом она не смогла извлечь выгоды, которые дало бы создание правовых основ, стимулирующих приток иностранных инвестиций. В угольной промышленности Россия получила поддержку в формировании реструктурированной, гораздо более эффективной и конкурентоспособной отрасли, которая находится в частной собственности; при этом очень большое внимание было уделено социальным аспектам ликвидации шахт и разрезов. В электроэнергетике Россия получила техническое содействие в разработке рациональных основ реструктуризации отрасли, которые сейчас претворяются в жизнь. Что касается газовой промышленности, то здесь Россия не проявила заинтересованности в получении содействия и рекомендаций Банка. Оценка результатов деятельности, касающейся систем центрального отопления, пока преждевременна.