



**Российская федерация:
Помощь Всемирного банка
в развитии частного сектора**

**Russia: Bank Assistance for
Private Sector Development**

**Сол Эстрин и Элан Биван
Saul Estrin and Alan Bevan**



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 акронимы

АРКО	Агентство по реструктуризации кредитных организаций
ОДВБ	Оценка деятельности Всемирного банка
КАС	Стратегия деятельности Всемирного банка в Российской Федерации
Центробанк	Центральный банк Российской Федерации
ЦРФР	Центр развития фондового рынка
ПРФР	Проект развития фондового рынка
СЭВ	
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ТАСИС ЕС	Программа ЕС по оказанию технического содействия Содружеству независимых государств
ЭОИ	Экономические и отраслевые исследования
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПРФУ	Проект развития финансовых учреждений
РФС	Развитие финансового сектора
ф.г.	Финансовый год
Госкомимущество	Комитет по управлению государственным имуществом РФ
ГИМР	Гарвардский институт международного развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
ОЗП	Отчет о завершении проекта
МФК	Международная финансовая корпорация
МФО	Международные финансовые организации
МВФ	Международный валютный фонд
ПЗИ	Программа защиты инвесторов
ПМП	Программа массовой приватизации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ДОО	Департамент оценки операций
ООРД	Отчет об оценке результатов деятельности Банка
ППОП	Проект поддержки осуществления приватизации
ГРП	Группа реализации проекта
ППС	Паритет покупательной способности
ГОК	Группа оценки качества
РФ	Российская Федерация
РЗ	Реабилитационный заем
РЦП	Российский центр приватизации
САЛ	Заем на структурную перестройку экономики
ПСП	Программа системных преобразований
МСП	Малые и средние предприятия
ТС	Техническое содействие
СТС	Соглашение о техническом сотрудничестве

Содержание

Предисловие.....	i
Резюме.....	iii
1. Введение.....	1
2. Предпосылки российских реформ.....	1
3. Экономические показатели и политические условия России	5
4. Развитие и эффективность частного сектора.....	7
5. Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области развития частного и финансового секторов.....	9
7. Оценка влияния на эффективность процесса развития.....	21
8. Уроки для Банка и программа дальнейшей деятельности Банка.....	27
Ссылки.....	32

Предисловие

Настоящий документ – это один из информационных материалов, подготовленных в рамках Оценки деятельности Всемирного банка в Российской Федерации (Руководитель ОДВБ Джанни Занини) внешними экспертами Департамента оценки операций (ДОО) Всемирного банка. Представленные здесь выводы опираются на результаты анализа отчетов об оценке и реализации проектов, отчетов о положении в секторах и ряда других документов, составленных Заемщиком и Банком, а также научно-исследовательских публикаций. Был проведен опрос сотрудников штаб-квартиры и Московского представительства Всемирного банка. Мы приносим им благодарность за ценную помощь и отзывы о нашей работе.

Авторы (д-р Сол Эстрин, профессор экономики и заместитель декана, а также доктор Элан Биван, научный сотрудник Центра новых и формирующихся рынков и стран с зарождающейся рыночной экономикой, Лондонская школа бизнеса) благодарят рецензента ДОО (Элис Галенсон), Руководителя ОДВБ, других специалистов, готовивших справочные материалы для ОДВБ (г-на Ивана Сегвари, ЕБРР), сотрудника Департамента ЕЦА (г-на Пола Сигельбаума), а также бывшего Директора Департамента ЕЦА г-на Рассела Читэма за представленные ими комментарии по предыдущим вариантам, которые были учтены при подготовке настоящей пересмотренной версии (июль 2001 г.). Тем не менее, позиция, представленная в этом документе, отражает личное мнение самих авторов. Она не всегда совпадает с позицией Всемирного банка.

Более ранняя версия, датированная 10 июлем 2001 года, была представлена на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Замечания и предложения по настоящему времени не получены.

Резюме

1. В 1992 г. Правительство РФ приступило к реализации грандиозной программы реформ. С учетом доставшегося России наследия существовала большая вероятность того, что процесс преобразований в стране будет проходить трудно; кроме того, в отличие, например, от Польши в Российской Федерации (РФ) не было сплоченной группы руководящих политиков, приверженных курсу реформ. Так же, как и во многих других странах с переходной экономикой, в России на начальном этапе преобразований произошло резкое увеличение темпов инфляции и значительное сокращение объемов производства. К концу 1997 г. в стране восстановились положительные темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП), однако отсутствие большого прогресса в осуществлении микроэкономических реформ тормозило развитие макроэкономики, кульминацией чего стал августовский кризис 1998 года. Несмотря на улучшение макроэкономических показателей после 1998 г., стране по-прежнему необходимы крупномасштабные и глубокие реформы, способные устранить серьезные препятствия на пути развития частного сектора.

2. Авторы настоящего документа проводят критический анализ стратегии деятельности Банка в части содействия развитию частного и финансового секторов, которую можно разделить на четыре крупных и заметно отличающихся друг от друга этапа. На первом этапе, т.е. до того, как Россия стала членом Всемирного банка (1990 и 1991 финансовые годы (ф.г.)), основными формами этой деятельности были соглашения о техническом сотрудничестве и проекты технического содействия (ТС), направленные, главным образом, на оказание содействия в приватизации, развитии частного сектора, осуществлении банковской реформы, а также отдельных отраслевых реформ, в частности, жилищной реформы.

3. На втором этапе (1992-1995 ф.г.) вступили в силу Первый и Второй реабилитационные займы Банка (РЗ). Оба займа были построены как операции с быстрым расходом средств в рамках единственного транша и предназначены для укрепления российской программы реформ. Мы согласны с Отчетом об оценке результатов деятельности Банка (ООРД), подготовленным Департаментом оценки операций (ДОО), в том, что результаты РЗ 1 можно назвать скорее удовлетворительными, чем неудовлетворительными: достаточно ограниченные цели этого займа были выполнены лишь частично, поскольку достижению некоторых целей помешали задержки с его реализацией. Тем не менее, благодаря РЗ 1, были заложены основы РЗ 2, осуществленного без каких-либо особых условий. Этот заем способствовал дальнейшему укреплению программы реформ в период, когда угроза политической нестабильности была вполне ощутимой. Однако, как отмечается в ООРД обоих реабилитационных займов, достижения этих проектов оказались ограниченными в силу неудовлетворительного выполнения обязательств заемщиком. Однако вывод о том, что результаты обоих РЗ, вряд ли, окажутся устойчивыми, по нашему мнению, слишком суров.

4. Другая важная инициатива того периода, заем для финансирования Проекта поддержки осуществления приватизации (ППОП), способствовала оперативному выводу собственности из-под государственного контроля в рамках программы массовой приватизации (ПМП). Это, безусловно, стало одним из решающих факторов

изменения экономических условий в РФ. Учитывая политическую и экономическую ситуацию того времени, мы считаем, что Банк поступил правильно, оказав поддержку ПМП. Однако на судьбе ППОП отрицательно сказалось отсутствие преемственности среди сотрудников Банка, отвечающих за этот проект, что было ошибкой, если принимать во внимание сложный характер и значение проекта, а также тот факт, что Правительство РФ было плохо знакомо с правилами и процедурами Банка. Еще важнее то, что, оказавшись успешной с точки зрения логистики, ПМП не обеспечила ускорение реструктуризации предприятий, что отмечено в самом последнем Отчете о завершении проекта (ОЗП). Это обусловлено тем, что Правительство РФ и ППОП не смогли в достаточной степени учесть тот факт, что ПМП была лишь первым этапом процесса успешной передачи собственности «сторонним» субъектам. Несмотря на то, что трудности объясняются, прежде всего, недостаточной решимостью Правительства РФ, мы считаем, что Банк должен был приложить больше усилий к тому, чтобы создать для правительства стимулы к оказанию содействия микроэкономическим реформам.

5. Именно на третьем этапе (1996-1998 ф.гг.) у Банка появились реальные альтернативы выбора стратегии. Мы полагаем, что в тот момент Банк слишком оптимистично оценил прогресс РФ в осуществлении реформ. Значительно увеличив объем предоставленного России финансирования, Банк недостаточно внимательно отнесся к тому, что, несмотря на выполнение некоторых контрольных макроэкономических показателей, показатели отраслевых и структурных реформ не были выполнены. В тот период в России со всей очевидностью проявились самые разные проблемы, включая отсутствие политической поддержки реформ, неплатежи, бартер и сохранение «мягких бюджетов»; при этом все отчетливее становились такие проблемы, бегство капитала, коррупция и слабость институциональных основ. Нам представляется, что в стратегии Банка недостаточно полно учитывались данные из других источников. Конечно, можно возразить, что Банк боялся потерять «право голоса» в РФ, особенно с учетом потенциальных проблем координации действий различных донорских организаций, однако в тот момент было, наверное, уже ясно, что увеличивать объем кредитования в сложившихся условиях нецелесообразно. И хотя Правительство РФ продолжало диалог с Банком в рамках Первого и Второго займов на структурную перестройку экономики (займы САЛ), а значительная часть программы займа САЛ 3 вошла в недавно утвержденную «программу Грефа», эти достижения носят довольно скромный характер по сравнению с теми суммами денег, о которых идет речь. Неудовлетворительные результаты займов САЛ обусловлены целым рядом причин, включая неудовлетворительную деятельность заемщика (раскол политических сил и отсутствие политической воли в Правительстве РФ и Государственной Думе), неудовлетворительную деятельность Банка (недостаточный объем экономических и отраслевых исследований (ЭОИ) при подготовке займа САЛ 1) и ограниченный характер условий кредитования, ориентированных не на результаты, а исключительно на процедурные действия.

6. После августовского кризиса 1998 года Банк попытался переориентировать стратегию своей деятельности. Мы предлагаем Банку учесть в своей будущей стратегии несколько уроков, которые можно извлечь из опыта его деятельности в России:

- Конкуренция. Недоучет структуры рынка привел к тому, что приватизация не оказала необходимого конкурентного давления, достаточного для того, чтобы предотвратить укрепление позиций заинтересованных кругов, и, следовательно, не смогла создать

стимулы для реальной реструктуризации. Банк должен был более твердо настаивать на том, чтобы Правительство РФ проводило политику стимулирования конкуренции, и принимать более активные меры, чтобы обеспечить принятие законов, облегчающих новым предприятиям вход на рынок, содействующих развитию инфраструктуры, предотвращающих введение региональных ограничений и региональных налоговых барьеров, обеспечивающих осуществление реальной конкурентной политики и сокращение нетарифных торговых барьеров.

- Приватизация. Деятельность Банка в поддержку развития «сторонней» собственности и совершенствования корпоративного управления и фондовых рынков следовало более тесно увязать с ПМП.
- Условия кредитования должны быть тесно увязаны с реальным осуществлением экономической политики, а не с промежуточными этапами (например, с принятием законов, а не с подготовкой законопроектов); кроме того, последующая отмена этих условий недопустима.
- ЭОИ имеют огромное значение для правильной ориентации деятельности Банка, особенно в таких изменчивых политико-экономических условиях. Недостаточный объем ЭОИ был одной из причин низкой эффективности займов САЛ 1 и 2.
- Преемственность специалистов Банка, занимающихся конкретным проектом. Постоянная смена сотрудников Банка, отвечающих за конкретные проекты, тормозила разработку программ и, возможно, «расхолодила» заемщика, что могло способствовать снижению эффективности займов, особенно в тех случаях, когда был необходим строгий контроль и надзор.
- Ответственность заемщика за проекты и целевой характер кредитования. Необходимо, чтобы заемщик ощущал себя хозяином положения и, следовательно, чувствовал свою ответственность за программы. При такой раздробленной политической структуре это, скорее всего, может произойти в том случае, если программы носят не общий, а продуманный целевой характер (например, направлены на оказание содействия конкретным секторам или решение конкретных проблем).

7. В настоящее время перед РФ стоит проблема незавершенной программы реформ в том, что касается развития частного и финансового секторов (РЧС и РФС). Мы рекомендуем Банку в дальнейшем осуществлять целенаправленную деятельность в нескольких приоритетных областях:

- Налоговая реформа и формирование цен на коммунальные услуги. Собираемость налогов в РФ улучшилась после августа 1998 г. Однако по-прежнему есть факты, свидетельствующие о слабой налоговой дисциплине, что «смягчает» бюджеты, служит отрицательным стимулом для реструктуризации и увеличивает дефицит государственного сектора. Банк должен и в дальнейшем поддерживать формирование обоснованных цен на коммунальные услуги и контроль за сбором платежей в целях ужесточения бюджетных ограничений и повышения эффективности работы предприятий.
- Оставшиеся в государственной собственности акции приватизированных предприятий. Правительство РФ по-прежнему владеет значительным пакетом акций приватизированных предприятий, и Банк должен настаивать на том, чтобы Правительство РФ отказалось от голосования своими акциями.
- Вторичная передача собственности и развитие фондового рынка. Для ликвидации контроля со стороны инсайдеров, имеющих прочные позиции, необходима вторичная передача собственности, что, в свою очередь, предусматривает наличие хорошо работающего и ликвидного фондового рынка. Это должно быть подкреплено

действующим законодательством, обеспечивающим защиту прав миноритарных акционеров. Таким образом, в дополнение к Проекту развития фондового рынка Банк должен принять меры, направленные на развитие системы реальных прав собственности и корпоративного управления, которые будут также способствовать привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ). В нынешних финансовых условиях инвестиции предприятий слишком сильно зависят от внешнего финансирования, которое не будет поступать в достаточном объеме до тех пор, пока не будет решена проблема прав собственности.

- Развитие банковского сектора. В РФ продолжают действовать не имеющие достаточного капитала, неперспективные банки, которые не способны работать на чисто коммерческой основе. Вследствие этого некоторым предприятиям удалось компенсировать ужесточение бюджетных ограничений, в то время как те предприятия, которые хотели провести реструктуризацию, не смогли получить достаточный объем финансирования. В связи с этим Банк должен осуществить предложенную программу технического содействия финансовому сектору в первоочередном порядке.
- Политика развития конкуренции. Мы настоятельно рекомендуем Банку уделить первоочередное внимание переоценке стратегии своей деятельности, чтобы обеспечить реализацию политики развития конкуренции в целях противодействия доминированию предприятий старого типа и формирования благоприятных условий, облегчающих вход на рынок новым предприятиям и способствующих развитию малых и средних предприятий (МСП).
- Развитие системы социальной защиты населения. Несмотря на то, что в настоящее время правительственная программа реформ развивается в правильном направлении, мы настоятельно рекомендуем Банку внимательно отслеживать ситуацию, поскольку создание надежной, адресной, но не чрезмерно щедрой системы социальной защиты имеет огромное значение для дальнейшей поддержки населением процесса реформ, ради которых Банк затратил столько сил.

1. Введение

1.1 Уже более десяти лет Россия осуществляет исключительно важные экономические и политические преобразования. Первые реформы, предпринятые в условиях централизованного планирования (т.н. перестройка), были проведены под руководством Президента СССР Горбачева в 1987-1989 гг. в качестве ответной меры на низкие долгосрочные темпы роста и низкий уровень эффективности. Этот период предшествовал распаду СССР в конце 1991 г. и последующему падению коммунистического режима в российском государстве, которое стало правопреемником Советского Союза. В процессе перехода от плановой экономики к рыночной Россия, как и многие другие страны этого региона, должна была принять меры, направленные на либерализацию, приватизацию и макроэкономическую стабилизацию. Однако, в отличие от остальных государств региона, Россия осуществляла реформы беспрецедентные по своему масштабу и, соответственно, уровню сложности. В настоящем документе дается оценка относительных достижений и неудач грандиозной программы российских реформ и программ деятельности Всемирного банка в области развития частного сектора.

2. Предпосылки российских реформ

2.1 Процесс перехода от «плана к рынку» отличается от процесса развития, а процесс перехода, имевший место на территории бывшего СССР, значительно отличался от того, что происходило в Центральной Европе (например, в Польше, Венгрии или Чехии). Первое было очевидно уже в 1990 г., когда МБРР, МВФ, ЕБРР и ОЭСР провели совместные исследования ситуации в СССР («для получения точки отсчета»), а второе выяснилось в 1994-1996 гг., когда были проведены сравнительные исследования приватизации и корпоративного управления в Центральной Европе и России. Поскольку эти моменты имели значение для проводимой Всемирным банком политики развития частного сектора в России, имеет смысл кратко остановиться на ключевых аспектах переходного процесса и конкретных институциональных проблемах бывшего СССР.

2.2 Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой имеют сходные черты, а именно: слабые институционально-правовые основы, нехватка капитала, недоразвитые фондовые рынки и неблагоприятные общеэкономические условия. Но при этом между ними есть различия. Основные фонды, приемлемые для промышленной деятельности в условиях централизованного планирования, во многих случаях оказывались непригодными для производства в условиях рынка (см. Brada et al. [1995], где приведены данные для Центральной и Восточной Европы). Несмотря на недостатки управления, страны с переходной экономикой редко испытывают нехватку рабочей силы или квалифицированных работников, а предоставляемые ими услуги в области социальной защиты и инфраструктуры во многих случаях можно назвать избыточными. Страны с переходной экономикой не были недостаточно развитыми – скорее они были чрезмерно индустриализованы (по состоянию на 1989 г. доля промышленности в ВВП некоторых центрально-европейских стран превышала 50%), и

перед ними стояла задача не экономического развития как такового, а радикальной реструктуризации с переходом от плана к рынку, от государственной собственности к частной, от автаркии к торговле, от промышленности к услугам.

2.3 В 1989 г. практически все страны с переходной экономикой относились к государствам со средним уровнем дохода по паритету покупательной способности (ППС), и большинство из них начинали отходить от системы централизованного планирования. В процессе преобразований они должны были устранить ряд других существенных недостатков, оставшихся в наследие от прошлого. Сбережения, хотя и достигали высокого уровня (20-35% ВВП), носили принудительный характер, формировались за счет высоких налогов на прибыль предприятий и вынужденных накоплений и использовались для финансирования неэффективных инвестиций с помощью механизма планируемого распределения. В частной собственности не было буквально никаких неликвидных активов, а государство традиционно предоставляло услуги в области образования, здравоохранения и пенсионного обеспечения (во многих случаях через предприятия).

2.4 Органы планирования использовали механизм опосредованного определения спроса и предложения. Ресурсы распределялись, в основном, в рамках системы планирования, основанной на количественных показателях. Рынки товарного предложения не существовали ни для конечной продукции, ни для цепи поставок. Предприятия редко имели прямые контакты со своими поставщиками, покупателями или конечными потребителями. Эти отношения, являющиеся связующим началом рыночной экономики, просто не существовали, и когда планирование было отменено, для их формирования потребовалось много времени, что усилило серьезное сокращение предложения в результате «дезорганизации». В первые годы преобразований многие не понимали этого и объясняли сокращение объема производства, главным образом, характером спроса и ограниченной ликвидностью.

2.5 Более того, плановая экономика означала также отсутствие рынков труда и капитала, а система торговли в рамках СЭВ носила автаркический характер.

2.6 Предприятия были гигантскими (что облегчало удовлетворение информационных потребностей планирования) и во многих случаях отличались глубокой вертикальной интеграцией, имевшей такую форму, которая не могла возникнуть в рыночной экономике. Эти организации были ориентированы не на реализацию, а на производство продукции и находились в финансовой зависимости от государства. Поскольку предприятия имели финансовые гарантии (мягкие бюджетные ограничения), стимулов к инновациям и повышению эффективности у них было мало. Это является основополагающей причиной недостатков управления.

2.7 Советское планирование отличалось от теории планирования Ленджа-Хила, предусматривавшей воспроизведение результатов рыночной деятельности с помощью централизованного распределения средств. Структура выпуска продукции соответствовала приоритетам органов планирования и была ориентирована, главным образом, на промышленное производство, особенно машиностроение, тяжелую индустрию и оборону, в то время как география экономики определялась планирующими органами такими способами, которые были бы невозможны в условиях конкуренции (это обусловило, например, появление советских городов-заводов). В связи с этим нужно было осуществить массовую реструктуризацию, чтобы привести

структуру поставок в соответствие с спросом, что подразумевало серьезное смещение акцента с индустрии на сферу услуг, с тяжелой промышленности на легкую, с машиностроения и производства оружия на производство потребительских товаров. Опыт других стран говорит о том, что для такой реструктуризации может потребоваться не переориентации существующих предприятий, а непропорционально высокие темпы создания новых предприятий.

2.8 С учетом размеров существующих предприятий структура рынка была весьма далека от совершенства. В странах с плановой экономикой буквально не существовало мелких предприятий, так же как и институционально-правовой инфраструктуры, способствующей их появлению (финансирование, четкие правовые основы, равные условия игры с предприятиями старого типа и т.д.). Кроме того, практически не было никакой конкуренции со стороны торговли. Политическая система поддерживала предприятия старого типа, а на местном уровне она опиралась на связи между директорами предприятий и политиками.

2.9 Как только в странах с коммунистическими режимами началось снижение темпов роста, стали появляться макроэкономические диспропорции, поскольку власти пытались сохранить видимость повышения заработной платы, не имея при этом соответствующего повышения производительности. В условиях плановой экономики с фиксированными ценами это привело к структурному дефициту бюджета, внешними проявлениями которого стали нехватка товаров и очереди. В результате повсеместно распространились теневая экономика и коррупция. Накопленные остатки денежных средств, которые свидетельствовали об избытке спроса, представляли собой потенциальную инфляционную угрозу в случае либерализации цен.

2.10 Все были согласны с тем, что процесс перехода требует стабилизации, устранения бюджетного дефицита (с отменой субсидий предприятиям), либерализации цен на основе действующих правовых принципов, которые способствуют добровольному заключению договоров, свободному входу на рынок и уходу с рынка, быстрого развития конкуренции на частных рынках за счет снятия ограничений в торговле (конвертация валют, снижение тарифов), проведения политики развития конкуренции и приватизации существующих предприятий. Прямые иностранные инвестиции также считались одним из главных факторов, обеспечивающих приток частного капитала, а также передачу технологий управления и производства, которых не хватало стране.

2.11 Выше мы обобщили основные черты процесса реформ, характерные для всех стран с переходной экономикой. В результате, в период с 1990 по 1994 гг. страны Центральной Европы приняли ряд экономических мер, направленных на либерализацию цен и торговли, приватизацию, развитие правовых основ и инфраструктуры и стабилизацию. Несмотря на то, что падение объемов производства произошло во всех странах с переходной экономикой, в большинстве стран Центральной Европы рост возобновился к 1993 г., а к 1994 г. там наблюдался значительный приток прямых иностранных инвестиций. Что касается России, то уже в начале 1990-х годов стал очевиден ряд факторов, объясняющих, почему процесс перехода в России, скорее всего, будет связан с особыми трудностями. С учетом этих проблем требовалась соответствующая корректировка экономической политики.

2.12 Россия – очень большая страна; в ее состав входит множество регионов, которые различаются по своим экономическим условиям, расположены на большом расстоянии друг от друга и, начиная с 1927 г., использовали в высшей степени централизованную систему планирования. Отсюда следует, что развал системы планирования в России должен был привести к серьезной «дезорганизации», особенно с учетом с распада СССР (и, следовательно, разрыва связей с предприятиями, ранее находившимися на территории Советского Союза, а теперь оказавшимися за пределами новой России) и связанным с этим развалом платежной системы. В ретроспективе уже не вызывает удивления тот факт, что сокращение объема производства в бывшем СССР оказалось более значительным и длительным, чем в странах Центральной Европы.

2.13 Размеры, география экономики и рассредоточенность населения России (в сочетании со слаборазвитой транспортной инфраструктурой) значительно затрудняют торговле выполнение функции застрельщика в развитии конкуренции за пределами нескольких крупных мегаполисов. Это обусловило необходимость решения проблемы конкуренции еще до приватизации за счет разрушения вертикальной и горизонтальной интеграции предприятий; в противном случае, приватизация просто привела бы к укреплению местных и региональных монополий. В этой связи в российских условиях особую актуальность приобретала также задача формирования законодательных основ реальной политики развития конкуренции.

2.14 В России не было капиталистической традиции, на которую можно было бы опереться. Страны Центральной Европы когда-то были капиталистическими – по крайней мере, в довоенный период, а в некоторых случаях и в девятнадцатом веке. Там существовали коммерческое законодательство и традиции, пусть устаревшие, но приемлемые для пересмотра. В России период капитализма был короче и относился к значительно более отдаленной эпохе, которую отделяли от современности, наверное, три поколения. В начале 1990-х годов Банк подготовил три из наиболее интересных работ, где были описаны последствия такой ситуации (Webster [1992 a, b], Swanson and Webster [1992]). К началу переходного периода в Чехии, Польше и Венгрии многие предприниматели либо сами когда-то были предпринимателями (в том числе за рубежом), либо были детьми предпринимателей. В России не было такой традиции, на которую можно было бы опереться. Это означало, что в России необходимо провести особую институциональную работу в форме обучения, просвещения, создания стимулов и оказания содействия, чтобы обеспечить развитие предпринимательства.

2.15 Российская экономика была более сложной и закрытой и менее гибкой (например, наличие внутренних паспортов, ограничивавших мобильность рабочей силы), в результате чего транзакционные издержки были выше, чем в странах Центральной Европы. Это расширяло возможности для произвола и коррупции, которые пустили глубокие корни еще до того, как был ослаблен контроль за правоприменением в связи с развалом центрального аппарата советской системы в 1991 г.

2.16 Российская система государственных расходов была гораздо сложнее, чем в других странах с переходной экономикой, и охватывала республики, области и другие территории, обладавшие различными законодательно установленными полномочиями в части расходования средств и получения доходов. В дополнение к структурному дефициту переходного периода это предвещало России серьезные бюджетные

проблемы, связанные с фискальным федерализмом и слабостью центрального контроля.

2.17 В отличие от Польши или Чехии, в России не было сплоченной группы руководящих политиков, приверженных курсу реформ. Реформаторы составляли небольшую, мало привлекательную для избирателей группу, позиции которой зависели от поддержки президента и которая сталкивалась с решительной оппозицией со стороны Государственной Думы и многих губернаторов.

2.18 Именно с учетом этих особенностей, многие из которых (но не все) были известны в самом начале процесса преобразований в России, следует оценивать политику Банка.

3. Экономические показатели и политические условия России

3.1 После распада СССР Правительство РФ, начиная с 1992 г., приступило к реализации грандиозной программы реформ под руководством Президента Бориса Ельцина. В соответствии с Вашингтонским консенсусом российское в Правительство предприняло ряд инициатив, направленных на либерализацию цен, заработной платы и торговли и стабилизацию макроэкономики, что стало ответной реакцией на значительное сокращение ВВП и объема промышленного производства (соответственно, на 14,5 и 18%), которое произошло в 1991-1992 гг. (EBRD [2000]). Третья волна реформ, направленных на развитие частного сектора, наступила в 1992 г. Правительство РФ приступило к осуществлению общероссийской программы приватизации, основной задачей которой была массовая приватизация средних и крупных государственных предприятий. Последующие реформы этого периода были направлены на создание благоприятных условий для частного предпринимательства за счет коммерциализации банковского сектора и формирования рынков акций и ценных бумаг и осуществления целого ряда правовых и институциональных преобразований.

3.2 Как и ожидалось, либерализация заработной платы и цен привела к бурному росту инфляции, которую еще больше усиливала либеральная денежно-кредитная политика Центробанка. В 1992 г. среднегодовой уровень потребительских цен увеличился более чем на 1 500 процентов, а в 1993 г. – еще на 875 процентов; снижение до уровня менее 100 процентов произошло только в 1996 г. (EBRD [2000]). Темпы сокращения ВВП снизились в 1993 г. (спад на 8,7%), возросли в 1994 г. (спад на 12,7%) и в дальнейшем стали снижаться. Изменение объема промышленного производства носило аналогичный характер, хотя первоначальный спад здесь был больше: соответственно, на 14,1% и 20,9% в 1993 и 1994 гг. Положительный рост ВВП и объема промышленного производства возобновился в 1997 г. под влиянием высоких мировых цен на нефть; при этом продолжали снижаться темпы инфляции, а средний уровень потребительских цен увеличивался только на 14,7% в год (EBRD [2000]).

3.3 Хотя к этому времени Россия уже довольно быстро шла вперед, до этого она испытала один из самых глубоких и длительных экономических спадов, когда-либо наблюдавшихся в странах с переходной экономикой: во всех центрально-европейских

государствах были быстро проведены экономические реформы и к 1994 г. там возобновился положительный рост ВВП. Это отчасти отражало масштабы и степень сложности российских реформ и тот факт, что Россия была лишена выгод географического положения, которые использовали западные страны с переходной экономикой. Однако наряду с этим Россия не смогла добиться значительного прогресса на микроэкономическом уровне, что затрудняло развитие макроэкономики.

3.4 Отсутствие микроэкономических и институциональных реформ начало сказываться в нескольких направлениях. Факты свидетельствовали о том, что ни приватизация, ни конкурентное давление не могли обеспечить реструктуризацию предприятий старого типа. Производительность труда падала. Барьеры для входа на рынок новых предприятий были весьма существенными, вследствие чего на рынке редко появлялись новые участники. Объем прямых иностранных инвестиций (за исключением сектора природных ресурсов) был ограниченным.

3.5 Микроэкономические проблемы влекли за собой макроэкономические последствия: демонетизация экономики, которая, в конечном счете, привела к появлению бартера; бурный рост теневой экономики; слабость банковской системы; плохая собираемость налогов.¹ В свою очередь, слабая налоговая дисциплина была одним из факторов, обеспечивавших низкие темпы реструктуризации предприятий за счет сохранения «мягких» бюджетов предприятий. Дальнейшему смягчению бюджетных ограничений способствовало косвенное субсидирование предприятий через приватизированные монополии коммунального сектора и банковскую систему (через Центральный банк России), а также отсутствие надежного закона о банкротстве. В итоге, неспособность России обеспечить обслуживание своего государственного и внешнего долга привела к дефолту в августе 1998 г. Слабость банковского сектора усугубила этот кризис, в результате чего крупный отток финансов спровоцировал системный кризис, аналогичный тому, что за несколько лет до этого произошел в Латвии (однако масштабы российского кризиса были гораздо больше). Курс рубля на валютных рынках резко упал и к концу 1998 г. был на 30% ниже уровня, достигнутого к концу 1997 г. За этим последовала широкомасштабная долларизация экономики: согласно сообщениям аналитиков, в 1999 г. долларовая масса в обращении превысила рублевый денежный агрегат М2. Вследствие этого в 1998 г. исчезла наметившаяся тенденция положительного роста ВВП и объема промышленного производства, которые сократились, соответственно, на 4,6 и 5,2%, а инфляция потребительских цен составила к концу года более 80% (EBRD [2000]). В качестве меры борьбы с кризисом Правительство РФ ввело временные ограничения, аннулировавшие некоторые результаты реформ, достигнутые к тому моменту.

3.6 В течение последнего времени произошло некоторое улучшение макроэкономических показателей России: в 1999 и 2000 гг. объем производства увеличился, соответственно, на 3,2 и 6,5% (EBRD [2000]), а временные ограничения, введенные сразу после августовского кризиса 1998 года, были отменены. Значительная девальвация рубля способствовала замещению импорта, что, в свою очередь, стимулировало внутреннее производство, и это, в сочетании с высокими ценами на нефть, стало одним из факторов макроэкономического роста и большого активного сальдо текущих счетов в 1999 и 2000 гг. Таким образом, макроэкономические данные

¹ Проблему плохой собираемости налогов, безусловно, усугубляла структура российского фискального федерализма, когда региональные администрации имели широкие полномочия в части сбора местных налогов, которые подлежали перечислению в федеральный бюджет.

говорят о том, что к концу тысячелетия в России произошло восстановление экономики, хотя в отсутствие радикальной реструктуризации предприятий и микроэкономических реформ устойчивость возобновившегося роста вызывает сомнения. При том, что Россия, безусловно, добилась значительных успехов, картина в частном секторе не столь радужная, и здесь во многих областях необходимы реформы, которые позволят устранить серьезные препятствия на пути развития частного сектора.

3.7 Что касается оценки политической ситуации, здесь следует учитывать противоречивость программ различных федеральных министерств и ведомств, что существенно затруднило для Банка возможность выбора «союзника», поддерживающего реформы. Кроме того, заинтересованные промышленные круги (особенно представители энергетики) в значительной степени «контролировали» власть с самого начала процесса преобразований. Беседы с сотрудниками Банка, работавшими в России в тот период, показали, что группа реформаторов не имела возможности настаивать на том, чтобы мощные отраслевые министерства проводили экономическую политику, которую отстаивали они и поддерживал Банк. Более того, распад ядерной сверхдержавы, естественно, привел к тому, что Банк стал испытывать сильное внешнее давление, в том числе со стороны Большой семерки, чтобы не допустить хаоса в государстве со слабым контролем за ядерным арсеналом. К сожалению, Банк, который вместе с Международным валютным фондом (МВФ) должен был возглавить эту работу и обеспечить ее координацию, до 1993 г. не имел необходимого количества квалифицированных сотрудников, чтобы исполнить эту роль.

4. Развитие и эффективность частного сектора

4.1 В соответствии с законом 1989 г. коллективам предприятий (работникам и администрации) предоставлялась возможность выкупа своих предприятий по индивидуальным схемам. Это положило начало процессу стихийной приватизации. Выкупленные таким образом предприятия испытывали еще большее «засилье» инсайдеров, чем предприятия, приватизированные в ходе последующего осуществления общероссийских программ.

4.2 Задачей первой общероссийской программы приватизации, к реализации которой Правительство РФ приступило в 1992 г., была приватизация мелких предприятий (в основном, в сфере услуг) посредством прямой продажи или выкупа, а также приватизация средних и крупных предприятий в рамках ваучерной программы массовой приватизации (ПМП). Все граждане РФ получили ваучеры и две возможности превращения этих ваучеров в доли участия в акционерном капитале: ваучеры можно было обменять на акции в ваучерных инвестиционных фондах, как, например, в Польше; альтернативный вариант предусматривал прямое преобразование ваучеров в доли участия в капитале акционированных предприятий. Правительство РФ согласилось с тем, что ваучеры можно считать денежными суррогатами и разрешило торговлю ваучерами на вторичном рынке. К сожалению, в этот период получили развитие нелегализованные частные инвестиционные фонды, многие из которых оказались пирамидами, выманившими у инвесторов денежные вложения обманом. Это, безусловно, подорвало доверие населения к приватизации и лишило ее народной поддержки. Тем не менее, если говорить только о цифрах, то программой массовой приватизации были

успешно охвачены 16 тысяч предприятий, которые были приватизированы к концу реализации ПМП (июль 1994 г.). После завершения ПМП, в конце 1995 г. Правительство РФ приступило к реализации схемы «кредиты в обмен на акции», предусматривавшей аукционную продажу крупных пакетов акций предприятий банкам, которые, в свою очередь, должны были предоставить кредиты приобретенным таким образом предприятиям. Если отставить в сторону законодательные проблемы, которые подробно рассматриваются в последующих разделах, этот процесс был весьма непрозрачным (в отличие от прозрачной ПМП). В результате, эта программа, судя по всему, подорвала доверие к процессу приватизации и напрямую способствовала образованию финансово-промышленных групп.

4.3 Несмотря на то, что программа приватизации обеспечила разгосударствление большого числа предприятий, права собственности на приватизированные предприятия и контроль над ними получили, в основном, руководители и работники самих предприятий. Во времена перестройки инсайдеры получили фактический контроль над своими предприятиями, а ПМП узаконила это положение. Такое укрепление инсайдеров создало отрицательные стимулы для столь необходимой реструктуризации предприятий, т.ч. предпринятые меры реструктуризации носили, в основном, оборонительный, а не наступательный характер. Предприятия имели возможность действовать таким образом, благодаря сохранению «мягких» бюджетов, обусловленных налоговыми льготами (многие из которых предоставлялись не федеральными, а региональными властями) и льготными кредитами Центробанка, предоставлявшимися через карманные банки; слабое законодательство о банкротстве еще больше усложняло эту ситуацию. Более того, такое развитие событий способствовало формированию сложного перекрестного владения акциями со стороны предприятий и банков (т.н. финансово-промышленные группы), которые зачастую контролировались олигархами-владельцами приватизированных естественных монополий. Если реформаторы задумывали приватизацию как движимый спросом механизм развития институционально-правовых основ, который обеспечит формирование рыночной дисциплины, необходимой для реструктуризации предприятий, снижения издержек и повышения производительности и рентабельности, то эти силы не могли действовать на предприятиях, находящихся в собственности инсайдеров. Права собственности на эти предприятия были рассредоточены, на них не распространялась дисциплина фондового рынка, и они не имели внешних источников финансирования.

4.4 После того, как была ликвидирована монобанковская структура, произошла коммерциализация банковской деятельности и резко возросло число действующих коммерческих банков. Слабое регулирование со стороны Центробанка привело к тому, что к концу 1993 г. в России было более 2 тысяч банков, а в 1996 г. их стало больше 2500. Многие из них создавались в условиях ограниченной капитализации и имели низкий коэффициент достаточности капитала (как в Чехии и Латвии) и первоначально были карманными банками, задачей которых было финансирование группы предприятий, директора которых нередко были также членами совета директоров банка. Другие новые банки работали в условиях, не способствовавших разумной кредитной политике и тщательному анализу кредитов. Низкие темпы институционально-правового развития России отражали крайне неадекватное определение прав собственности (во многих случаях это верно и сейчас), отсутствие прозрачной финансовой отчетности и эффективной правовой системы. Это во многом объясняет, почему иностранные банки не торопятся приходить в Россию. Эти

проблемы, в сочетании с нестабильной макроэкономической ситуацией, ограничили доступность кредитов для той части частного сектора, которая могла бы иметь неплохие долгосрочные перспективы при условии проведения надлежащей реструктуризации. Вследствие этого предприятия были вынуждены полагаться на собственные, внутренние источники инвестиций, и в результате многие, несмотря на свои желания, не смогли осуществить реструктуризацию.

4.5 Эти трудности становились еще значительнее в условиях слабого развитого внутреннего фондового рынка, общая капитализация которого до сих пор остается на чрезвычайно низком уровне. За исключением очень крупных предприятий (как правило, это естественные монополии и предприятия коммунального хозяйства), предприятия не смогли получить финансовые ресурсы за счет выпуска акций, что еще больше ограничило их возможности в части реструктуризации.

4.6 В целом, несмотря на значительный прогресс в разгосударствлении госпредприятий, развитии частного предпринимательства и создании финансового сектора, России еще предстоит большая работа по устранению имеющихся недостатков программы. В частности, развитие частного сектора сдерживают следующие факторы: (а) концентрация собственности и контрольных полномочий в руках инсайдеров, которые укрепили свои позиции и не создали стимулов для реструктуризации; (б) наличие слабо регулируемого и недостаточно капитализированного финансового сектора, который использовался как инструмент для перечисления государственных субсидий и не занимался частным кредитованием; (с) недостаточно строгий контроль за исполнением налоговых обязательств, что привело к смягчению бюджетов и ослабило бюджетные позиции Правительства РФ; (d) слабая правовая система (что во многом обусловлено слабым контролем за исполнением законодательства, а не самим законодательством), многие элементы которой вводились по рекомендации международных финансовых организаций (МФО); (е) крайне неадекватное определение прав собственности и коррупция, что отталкивает иностранных партнеров.

4.7 Либерализация и приватизация не были связаны с систематизированными попытками развития конкуренции на рынке продукции. В отличие, например, от Венгрии и Чехии, приватизация российских предприятий, как правило, не предусматривала разукрупнения приватизируемых объектов или надзора со стороны органа, отвечающего за развитие конкуренции. Институционально-правовые основы политики развития конкуренции (насколько они существовали) были, в любом случае, устаревшими и слабыми. Практически ничего не было сделано для того, чтобы усилить позиции потенциальных новых участников рынка по сравнению с предприятиями старого типа или создать благоприятные условия для крупномасштабных прямых иностранных инвестиций. В результате, российские предприятия получили достаточно большую монопольную власть (особенно на региональных рынках), которая не уменьшилась в процессе дальнейших реформ.

5. Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области развития частного и финансового секторов

5.1 В основе стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области РЧС и РФС лежала идея приватизации (особенно ПМП) и создания благоприятных условий для частного предпринимательства, включая банковский сектор, земельные отношения и ЖКХ. Стратегию деятельности Банка можно разделить на четыре крупных и заметно отличающихся друг от друга этапа. На первом этапе, т.е. до того, как Россия стала членом Всемирного банка (1990 и 1991 ф.г.), основными формами этой деятельности были соглашения о техническом сотрудничестве. На втором этапе (1992-1995 ф.г.) Банк начал осуществлять в России кредитные операции и быстро увеличил их объем. На третьем этапе (1996-1998 ф.г.) Банк сделал ставку на то, что он считал открытым обязательством по проведению структурных реформ, и направил силы на то, чтобы компенсировать снижение темпов приватизации. Наконец, на четвертом этапе (с 1998 ф.г. по настоящее время), наступившем после августовского кризиса 1998 года, Банк скорректировал стратегию своей деятельности, направив ее на оказание содействия в посткризисном восстановлении экономики и снижении уровня бедности. На этом этапе Банк осуществлял свою деятельность в гораздо более тесном сотрудничестве с МВФ. В настоящем разделе представлен подробный анализ основных инициатив в области экономической политики, предпринятых на каждом из этих этапов.

5.2 5 ноября 1991 г. Банк подписал Соглашение о техническом сотрудничестве (СТС) с СССР. В дополнение к этому, до того, как РФ стала официальным членом Банка, был создан Доверительный фонд технического содействия, предназначенный для финансирования ТС. В рамках СТС были определены важнейшие направления программы технического содействия России, а также 34 проекта технического содействия, причем все они предусматривали достаточно небольшой объем финансирования. Тремя основными компонентами этой инициативы были приватизация и РЧС, реформа банковского сектора и отдельные отраслевые реформы (в частности, жилищная реформа). В состав компонента «Приватизация и РЧС» входили три отдельных проекта: (а) «Приватизация» (Проект TF028512, 1,7 млн долларов США), который предусматривал оказание технического содействия российскому приватизационному ведомству в целях реализации ПМП; (b) «Развитие частного сектора» (TF028515, 0,5 млн долларов США), предусматривавший поддержку инициативы Правительства РФ, направленной на развитие институционального потенциала в области реформирования нормативного регулирования и поддержки предприятий; и (с) «Прямые иностранные инвестиции» (TF028514, 0,5 млн долларов США), направленный в поддержку нормативного регулирования иностранных инвестиций и создания стимулов для привлечения иностранных инвестиций. Инициатива по реформированию банковского сектора была направлена в поддержку развития коммерческой банковской деятельности в целях создания благоприятных условий для РЧС в рамках трех проектов: (а) проект «Развитие финансового сектора» (TF028508, 0,1 млн долларов США) предусматривал содействие внедрению международных стандартов банковской деятельности и поддержку программы страхования вкладов; (b) проект «Банковское законодательство» (TF028510, 0,2 млн долларов США); и (с) проект «Бухгалтерский учет» (TF028524, 0,2 млн долларов США), направленный на то, чтобы дать российским банкам возможность перейти на международные стандарты финансовой отчетности. Наконец, «Жилищный проект» (TF028503, 0,3 млн долларов США) предусматривал оказание содействия в приватизации жилого фонда и развитии конкуренции на новом строительном рынке, что должно было способствовать повышению мобильности рабочей силы.

5.3 Банк одобрил свою первую Стратегию деятельности (КАС) в Российской Федерации 22 июля 1992 г. Это событие ознаменовало резкое изменение стратегии деятельности Банка в России, который перешел от технического содействия к кредитным операциям в поддержку создания благоприятных условий для развития частного сектора. Соответственно, основными задачами Банка стали содействие приватизации, реформе предприятий, реформе финансового сектора, а также развитию и расширению инфраструктуры. КАС 1992 и 1993 годов подчеркивали необходимость достижения этих целей за счет направления ресурсов на развитие частного сектора и рыночных институтов с помощью устойчивых финансовых учреждений, работающих на твердой коммерческой основе. Этот подход был вновь подтвержден в рамках КАС 1994 года, где также отмечалась растущая потребность в развитии институционально-правовой системы в поддержку РС. В 1995 г. Банк считал, что Россия добилась «впечатляющего прогресса» в развитии институционально-правовой системы, необходимой работающей рыночной экономике, но при этом он признавал, необходимость определения приоритетности реформ в пользу ускоренного проведения реструктуризации предприятий и реформы сельского хозяйства/земельных отношений. В связи с этим Банк взял на себя ведущую роль в разработке постприватизационной программы реструктуризации (с учетом того, что ПМП завершилась в июле 1994 г.), которая предусматривала: (а) кредитование предприятий через коммерческие банки; (б) развитие региональных фондов венчурного капитала; (с) предоставление ТС предприятиям через местные центры приватизации.

5.4 В этот период набор кредитных инструментов Банка состоял из двух операций с ускоренным расходованием средств (Первый и Второй реабилитационные займы на общую сумму 1,2 млрд долларов США), а также отдельных займов ТС и нескольких отраслевых инвестиционных операций. Первый реабилитационный заем (РЗ 1, 600 млн долларов США, одобрен 6 августа 1992 г.) был разработан как операция с ускоренным расходованием средств в поддержку российской программы реформ в таких областях, как реформа предприятий (включая приватизацию), антимонопольная политика, содействие привлечению ПИИ и развитию финансового сектора, а также развитие системы социальной защиты населения. РЗ 1 способствовал осуществлению реформ в этих областях за счет оказания поддержки бюджету и предоставления валютных ресурсов для ввоза товаров зарождающимся частным сектором. Поскольку акцент был сделан на ускоренное расходование средств, этот заем состоял из единственного транша, предоставленного без каких-либо условий. Наряду с этим общим займом в поддержку реформ в портфель проектов Банка того периода входили следующие операции: (а) Проект поддержки осуществления приватизации (90 млн долларов США, одобрен 17 декабря 1992 г.), направленный в поддержку ПМП и политики развития конкуренции; (б) Проект поддержки предприятий (200 млн долларов США, одобрен 21 июня 1994 г.), предназначенный для предоставления инвестиций и оборотного капитала вновь созданным и приватизированным предприятиям; (с) Проект развития финансовых учреждений (200 млн долларов США, одобрен 19 мая 1994 г.), основной задачей которого было укрепление коммерческих банков и модернизация банковских систем, а также развитие надзорных функций Центробанка и совершенствование стандартов финансовой отчетности и методов бухгалтерского учета.

5.5 В соответствии с КАС 1995 года 6 июня 1995 г. был одобрен Второй реабилитационный заем (РЗ 2, 600 млн долларов США), предназначенный для оказания содействия в осуществлении макроэкономической стабилизации и структурных реформ (особенно ускоренной либерализации торговли). Несмотря на то,

что переговоры по займу начались в августе 1993 г., его реализация была приостановлена в связи с ухудшением политической ситуации в России и отсутствием большого прогресса в развитии макроэкономики. Работа над займом возобновилась в апреле 1994 г., но была опять приостановлена после очередного ухудшения макроэкономических показателей осенью 1994 г. В результате не были выполнены условия предоставления второго транша Программы системных преобразований МВФ (ПСП). Совет директоров Банка окончательно утвердил этот заем на своем заседании, состоявшемся в середине 1995 г., после того, как во втором квартале 1995 г. МВФ заключил с Россией Соглашение о резервном кредите. После утверждения РЗ 2 Советом директоров Банка этот заем был предоставлен в рамках единственного транша, как и РЗ 1.

5.6 К началу 1996-1997 финансового года Банк стал оценивать прогресс РФ в осуществлении реформ все более и более оптимистично. Появились признаки улучшения макроэкономической ситуации в России, хотя в силу указанных выше причин это улучшение, наверное, не было устойчивым. Было ясно, что темпы приватизации уже потеряны и что Правительству РФ необходимо принять меры, чтобы выйти на прежний уровень. Кроме того, Правительство должно было принять меры в целях повышения качества приватизации, решения проблем, связанных с бурным ростом банковского сектора и исправления ситуации, сложившейся в результате отставания реформы сельского хозяйства (особенно в том, что касается законодательства о праве собственности на землю). КАС 1997 финансового года весьма оптимистично оценивала развитие событий в РФ, рассматривая этот период как «окно возможностей» для Банка, который должен значительно расширить свою деятельность в России, как только Правительство РФ продемонстрирует свою решимость ускорить темпы осуществления реформ. В целях возобновления роста КАС предлагала осуществление широкого круга преобразований, которые уже рекомендовались ранее, включая ускорение развития рынка капитала и банковского сектора, определение прав собственности, совершенствование применения законодательства (в том числе закона о банкротстве), развитие конкуренции, реформирование естественных монополий, а также развитие сельского хозяйства за счет ускорения реструктуризации хозяйств и развития земельных рынков. Вместе с тем, в этой КАС признавалась необходимость прекращения процесса непрозрачной приватизации и подчеркивалось значение приватизации по индивидуальным проектам, а также ликвидации препятствий для входа на рынок и ухода с рынка в целях успешного развития конкуренции.

5.7 В соответствии с желанием Банка ускорить темпы преобразований в РФ выросли объемы кредитных операций Банка в России и увеличились темпы расходования займов. В этот период Банк разработал три крупных операции, специально направленных на ускорение структурных реформ в РФ, а именно: Первый, Второй и Третий займы на структурную перестройку экономики (займы САЛ). За займом САЛ 1 (600 млн долларов США, одобрен 5 июня 1997 г.) быстро последовал САЛ 2 (800 млн долларов США, одобрен 18 декабря 1997 г.). Утверждение займа САЛ 3 (1,5 млрд долларов США, одобрен 8 августа 1998 г.) было произведено в ускоренном порядке, чтобы остановить надвигающийся макроэкономический кризис. Он должен был расширить и углубить реформы, начатые в рамках займов САЛ 1 и САЛ 2, и это было однозначным показателем того, что Банк переходит к крупномасштабной финансовой поддержке российских реформ и намерен ускорить процесс

преобразований в России. Помимо займов САЛ следует отметить четыре другие операции этого периода:

- (a) Проект передачи ведомственного жилого фонда (300 млн долларов США, одобрен 7 мая 1996 г.) должен был стимулировать реструктуризацию предприятий за счет передачи ведомственных социальных объектов муниципалитетам и реформирования системы жилищных субсидий;
- (b) Проект развития фондовых рынков (89 млн долларов США, одобрен 30 мая 1996 г.) предназначался в поддержку развития инфраструктуры нормативного регулирования, создания эффективной и надежной системы торговли ценными бумагами, клиринга, расчетов и регистрации ценных бумаг, а также систем мониторинга государственных ценных бумаг;
- (c) Проект содействия реструктурированию предприятий (85 млн долларов США, одобрен 5 июня 1997 г.) должен был обеспечить предоставление услуг по вопросам реструктуризации более чем 200 выбранным предприятиям (в рамках прямой кредитной линии Минфина) в целях повышения эффективности их работы и расширения доступа к коммерческим кредитным линиям;
- (d) Проект правовой реформы (58 млн долларов США, одобрен 13 июня 1996 г.) предусматривал предоставление ТС в области законотворчества, классификации и распространения правовой информации, правового образования, просвещения общественности и реформирования судебной системы.

5.8 Этот комплекс мер, частью которого был заем САЛ 3, не смог предотвратить финансовый кризис, разразившийся в России в августе 1998 г. В результате, реализация САЛ 3 была приостановлена после того, как России был предоставлен первый из трех траншей этого займа в размере 300 млн долларов США, а затем еще 100 млн долларов США в 1999 ф.г. Впоследствии заем САЛ 3 был аннулирован в 2000 ф.г. Естественно, этот кризис резко изменил операционные приоритеты Банка по сравнению с КАС 1997 года. Было очевидно, что для устранения последствий кризиса необходимы новые приоритеты и, в частности, реструктуризация банковского сектора. Проект развития финансовых учреждений (ПРФУ) был соответствующим образом реструктурирован в целях совершенствования банковского законодательства и проведения аудита крупнейших банков, который должен был показать, как они осуществляют свою финансово-хозяйственную деятельность. Наряду с этим Банк и МВФ осуществили совместную программу, направленную на разработку и реализацию стратегии реструктуризации банков.

5.9 КАС 1999 финансового года изменила основные ориентиры деятельности Банка в РФ. Ответственность за коммерческие кредитные операции была передана Международной финансовой корпорации (МФК), а Банк переключился с предоставления займов для финансирования отдельных проектов на решение проблем сокращения масштабов бедности и развития институциональной системы. В этой связи Банк по-прежнему придавал большое значение крупным бюджетозамещающим займам, направленным на реформирование экономической политики, институциональное развитие и создание благоприятных общих условий, отдавая им предпочтение по сравнению с более специализированными инвестиционными займами предшествующего периода. Банк планировал оказать содействие Правительству РФ в

разработке программ РЧС (особенно в целях укрепления корпоративного управления) и РФС (в частности, в целях реформирования банковского сектора). В самые последние годы темпы и объем кредитования РФ несколько снизились и, судя по всему, в течение определенного времени останутся на этом уровне. В 2000 ф.г. Банк внес предложение о подготовке займа САЛ 4 взамен аннулированного займа САЛ 3, чтобы поддержать реформы, направленные на ужесточение бюджетных ограничений для предприятий и сокращение административного вмешательства в деятельность частных предпринимателей. Кроме того, КАС 2000 финансового года предусматривала осуществление программы содействия финансовому сектору в поддержку предпринимаемых Правительством и Центробанком мер по разработке стратегии реформирования финансового сектора, совершенствованию банковского надзора и укреплению Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО).

5.10 В соответствии с КАС 1999 финансового года коммерческие кредитные операции будут исключительной прерогативой МФК, которая сосредоточит свою деятельность на субъектах частного сектора в целях увеличения притока инвестиций в реальный сектор экономики, стимулирования развития финансового сектора и предоставления ТС. МФК планирует выполнить эти задачи за счет создания примеров для коммерческих финансовых организаций, привлечения ПИИ, организации передачи технологий и прогрессивных методов предпринимательства и содействия институциональному развитию. Для этого МФК будет работать с небольшими российскими банками, оказывать содействие в создании российских лизинговых компаний и предоставлять ТС малым и средним предприятиям в рамках Партнерства частных предпринимателей. Банк надеется, что при таком разделении ответственности деятельность МФК успешно дополнит и поддержит политику Банка в РФ.

6. Оценка продуктов и услуг Банка

6.1 В течение всего периода своей деятельности в России Банк проводил и пересматривал оценку ограничений и рисков, связанных с программой кредитования самого Банка и, в более широком смысле, с программой реформ Правительства РФ. В КАС 1992 финансового года, которая, в целом, позитивно оценивала программу реформ, отмечались три главных фактора риска или ограничителя программы, способных еще больше ослабить и без того шаткую макроэкономическую ситуацию в РФ: возможность ослабления политической воли к осуществлению реформ; ограниченность возможностей России в части реализации, что может помешать эффективному использованию заемных средств; истощение валютных запасов вследствие торгового дисбаланса, что, вряд ли, могло компенсировать дополнительное внешнее финансирование. Банк утверждал, что:

Недостатки в любой из этих [трех последних] областей могут привести к значительному увеличению инфляции, стагнации или снижению уровня жизни или повышению уровня безработицы. Политический откат, вызванный этой ситуацией, может сорвать процесс реформ. [КАС 1992, пункт 48]

Если смотреть на ситуацию под этим углом, становится ясно, что РЗ 1 был разработан как монотраншевый заем с ускоренным расходованием средств для того, чтобы предоставить России валютное финансирование и тем самым предотвратить третий

вариант последствий и, возможно, укрепить программу реформ. В документах займа РЗ 1 указано, что заем облегчит ввоз товаров в целях содействия, например, реформированию предприятий, сельского хозяйства, транспорта, здравоохранения и угольной промышленности.

6.2 К реализации займа были привлечены существующие российские ведомства. Однако, как отмечено в ОЗП (февраль 1997 г.), эти ведомства скорее полагались на техническое содействие со стороны Фонда «Ноу-хау» (Великобритания), чем непосредственно на помощь Группы Банка, как это обычно происходило в аналогичных операциях Банка в других республиках бывшего СССР. Несмотря на то, что создание Группы реализации проекта (ГРП) по этому займу задержалось на восемь месяцев, в ОЗП сделан вывод о том, что реализация была удовлетворительной, поскольку в процессе осуществления этого проекта Правительство РФ ознакомилось с операциями Банка. Более того, ТС, предоставленное Фондом «Ноу-хау», позволило Правительству извлечь ценные уроки, касающиеся государственных закупок. Задержка с созданием ГРП, безусловно, была одной из причин того, что заем был закрыт не 31 декабря 1993 г., как планировалось сначала, а 30 сентября 1994 г.; при этом средства займа были окончательно израсходованы 1 февраля 1995 г. ЭОИ в поддержку деятельности Банка в РФ ограничивались синтезом, предпринятым в рамках предшествующего СТС, а техническое содействие в различных областях рассматривалось как дополнение к программе ЭОИ.

6.3 И в ОЗП, и в Оценочном меморандуме ДОО (июнь 1997 г.) общие итоги проекта оцениваются как удовлетворительные, устойчивость результатов – как вероятная, деятельность Банка – как удовлетворительная, а влияние проекта на институциональное развитие – как значительное. Тем не менее, ДОО отмечает, что на первых этапах займах правительственная программа макроэкономических реформ была выполнена не полностью, поскольку в 1992-1993 ф.гг. произошло ухудшение макроэкономических показателей, о чем говорилось выше. Следовательно, те условия кредитования, которые все-таки существовали, не были выполнены до конца.

6.4 В проекте ООРД по РЗ 1 и РЗ 2 (ДОО, 29 сентября 1999 г.) отмечается, что форма реабилитационного займа была выбрана вместо более традиционной операции на структурную перестройку экономической политики в связи с тем, что по мнению Банка, нестабильная политическая ситуация в РФ делала невозможным выполнение предварительных условий займа на структурную перестройку экономики. В ООРД сделан правильный вывод о том, что результаты РЗ 1 можно назвать скорее удовлетворительными, чем неудовлетворительными, поскольку его цели были частично выполнены. Этот вывод вполне обоснован, если учесть достаточно ограниченный характер целей проекта, а также тот факт, что одна из главных задач займа – оперативное пополнение валютных запасов – не была выполнена из-за задержки реализации.

6.5 Тем не менее, в рамках займа РЗ 1 удалось заложить основы для реализации РЗ 2, который был одобрен Советом директоров Банка в июне 1995 г. Как уже отмечалось выше, РЗ 2 был подготовлен в тесном взаимодействии с МВФ. Этот заем был также запланирован как монотраншевая операция и осуществлен без каких-либо особых условий. В ОЗП по займу РЗ 2 указано, что большинство целей РЗ 2 были выполнены еще до того, как этот заем был одобрен Советом директоров Банка. В ОЗП сделан

вывод о том, что проект был, в целом, удовлетворительным, а его результаты устойчивыми.

6.6 Авторы ООРД не согласны с этим выводом и оценивают результаты РЗ 2 как неудовлетворительные. ООРД ставит под сомнение изначальное обоснование и структуру РЗ 2. При этом авторы ООРД утверждают, что Банк знал, какие сложные политические условия были в РФ в период разработки займа, и что поставленные цели экономической политики недостаточно полно учитывали актуальные бюджетно-налоговые и структурные проблемы России. При том, что в этом есть доля правды, заем РЗ 2 можно рассматривать как второй транш более крупного программного реабилитационного займа. Следовательно, несмотря на то, что многие цели РЗ 2 были продолжением или повторением целей РЗ 1, в действительности, этот заем был предназначен в поддержку Правительства РФ и направлен на то, чтобы ограничить политическую нестабильность и не допустить свертывания правительственной программы реформ. Мы можем согласиться с позицией авторов ООРД, утверждающих, что РЗ 2 должен был обеспечить дальнейшее развитие программы реформ и прогресс в решении бюджетно-налоговых и структурных проблем, но при этом нельзя не признать значительную опасность политической нестабильности, существовавшую в то время. И хотя дальнейший прогресс в осуществлении реформ был бы идеальным результатом, укрепление программы преобразований в период, когда была вполне реальна угроза политической нестабильности, следует считать разумной целью в тех обстоятельствах.

6.7 Тем не менее, в ООРД отмечается, что Реабилитационные займы не выполнили задачу укрепления реформ в полном объеме. Авторы Отчета приходят к выводу о том, что деятельность заемщика можно назвать скорее неудовлетворительной, чем удовлетворительной, в случае РЗ 1 и неудовлетворительной в случае РЗ 2, поскольку Правительство РФ не смогло добиться большого прогресса в осуществлении реформ и, фактически, отменило некоторые меры, направленные на либерализацию торговли и цен. Однако конечный вывод о том, что устойчивость результатов обоих РЗ представляется маловероятной, кажется нам слишком суровым, хотя это можно объяснить тем, что ООРД был составлен вскоре после кризиса 1998 г. Несмотря на это, в ООРД правильно определены несколько важных уроков, которые можно извлечь из опыта реализации РЗ. В частности, совершенно очевидно, что такие программы требуют более детального надзора, чем обычные проекты, и что резервирование отдельных частей займа для финансирования конкретных видов деятельности только усложняет реализацию и задерживает ее настолько, что деньги уже становятся не нужны (именно это случилось с компонентом РЗ 2, касающимся импорта заранее оговоренных товаров, а также с ГРП).

6.8 Другим крупным проектом на этом втором этапе деятельности Банка, по которому имеются оценочные материалы, является Проект поддержки осуществления приватизации (ППОП). Как указано в ОЗП, подготовка этого проекта финансировалась в рамках содействия Комитету по управлению государственным имуществом РФ (Госкомимущество) за счет гранта, выделенного Банком из средств Доверительного фонда для России, Авансового займа на подготовку проекта и двух грантов Программы ЕС по оказанию технического содействия Содружеству независимых государств (программа ТАСИС ЕС). Главной задачей ППОП было оказание содействия в осуществлении российской программы приватизации, создание и развитие соответствующего институционального потенциала РФ в виде Российского

центра приватизации (Группа реализации данного проекта) и осуществление ПМП. Кроме того, этот проект должен был оказать содействие Правительству РФ в разработке экономической политики и создании более благоприятных условий для входа на рынок новых предприятий за счет оказания услуг новым предприятиям и инфраструктурным службам. В соответствии с этим программа состояла из четырех взаимосвязанных компонентов:

- (a) «Разработка экономической политики» - предоставление ТС в поддержку осуществления вспомогательного экономического анализа в рамках процесса приватизации;
- (b) «Осуществление приватизации» - предоставление ТС и поставка оборудования в поддержку процесса приватизации и создание Российского центра приватизации в качестве Группы реализации данного проекта;
- (c) «Развитие предпринимательства и распространение информации» - предоставление ТС государственному и частному секторам в целях распространения информации о зарождающемся частном секторе РФ и совершенствования экономической политики, обеспечивающей его развитие;
- (d) «Рефинансирование Авансового займа на подготовку проекта».

Ответственность за финансирование программы разделили Банк, ЕБРР и Правительство РФ. Заем был одобрен Советом директоров Банка 17 декабря 1992 г. и вступил в силу 7 декабря 1993 г. Заем претерпел несколько реструктуризаций, самая значительная из которых была проведена в 1996 г., когда в проект был включен компонент «Программа защиты инвесторов» (ПЗИ), направленный на то, чтобы оказать содействие Правительству РФ в выплате компенсаций инвесторам и создании индустрии взаимных фондов, включая ликвидацию незаконных инвестиционных фондов, действовавших в то время в России. Кроме того, в процессе реализации займа было несколько задержек в связи с необходимостью получения дополнительного безвозмездного финансирования и расследованием деятельности Гарвардского института международного развития (ГИМР), который оказывал содействие Институту правовой экономики, исполнительной организации по компоненту ПЗИ. Как отмечено в ОЗП, дополнительной причиной задержки с расходом средств займа стал тот факт, что в 1993-1996 гг. Правительство РФ предпочитало использовать не средства ППОП, а двусторонние гранты (в результате этого авторы ОЗП оценили деятельность заемщика по реализации займа как не вполне удовлетворительную). Заем был закрыт 30 июня 1999 г., т.е. на три года позже первоначальной даты закрытия.

6.9 Подробный анализ выбора ПМП в качестве инструмента приватизации и вероятных причин такого выбора приведен далее в разделе 7. Здесь достаточно сказать, что ППОП внес значительный вклад в разработку и осуществление ПМП, завершившейся в конце июня 1994 г. Признавая, что ПМП оказалась успешной с точки зрения логистики, мы согласны с оценкой, приведенной в самом последнем ОЗП, подготовленном ДОО, в котором отмечается, что эта программа не обеспечила ускорение реструктуризации предприятий. Это обусловлено тем, что Правительство РФ и ППОП не смогли в достаточной степени учесть тот факт, что ПМП была лишь первым этапом процесса успешной передачи собственности «сторонним» субъектам.

Кроме того, в рамках ППОП были предусмотрены средства для приватизации по индивидуальным проектам, однако Правительство РФ отказалось от этой стратегии в пользу программы «кредиты в обмен на акции».

6.10 Как бы ни оценивались результаты ПМП, она, безусловно, обеспечила оперативный вывод собственности из-под контроля государства. В ОЗП правильно отмечено, что ПМП считалась одним из главных достижений программы реформ того времени, и, как мы отмечаем ниже, нельзя с уверенностью сказать, что политическая и экономическая ситуация того периода допускала другие альтернативы. ППОП обеспечил также предоставление технического содействия в поддержку разработки и осуществления экономической политики Правительства в самых разных российских ведомствах. После завершения ПМП средства ППОП были направлены на создание благоприятных условий для реструктуризации приватизированных предприятий. В результате, на основании запроса Правительства РФ был подготовлен Проект содействия реструктурированию предприятий, разработанный с использованием части средств ППОП. Впоследствии этот проект был аннулирован после августовского кризиса 1998 года.

6.11 Компонент «Развитие предпринимательства и распространение информации» был осуществлен при содействии Рабочего центра экономических реформ и Института развития частного сектора и стратегического анализа. Это сотрудничество позволило провести большой объем научных исследований, выпустить множество публикаций, организовать целый ряд конференций и, как нам представляется, обеспечило получение ценных результатов. С учетом проблем в осуществлении компонента, касающегося ПЗИ, Банк передал ответственность за его реализацию Центру развития фондовых рынков (ЦРФР). Как отмечено в ОЗП, такая передача ответственности способствовала улучшению процесса реализации в течение последних девяти месяцев этого проекта.

6.12 Ввиду такого многостороннего характера программы различные направления деятельности в рамках проекта дали разные по качеству результаты. Тем не менее, несмотря на такой широкий охват программы, Банк, по просьбе Правительства РФ, несколько раз реструктурировал заем с учетом изменения ситуации в России. Как отмечено в ОЗП, на первых этапах препятствием для реализации займа стало незнание правил и процедур Банка, поскольку это был первый проект ТС в России. Таким образом, этот заем, наряду с РЗ 1, безусловно, заложил основы для дальнейших операций Банка в РФ. И хотя в ОЗП нет однозначной оценки устойчивости результатов этого проекта, на наш взгляд, есть все основания, чтобы считать ее удовлетворительной с учетом успешного вывода предприятий из-под контроля государства и укрепления потенциала российских ведомств. Однако Российский центр приватизации (РЦП) оказался недолговечным в связи с уходом его директора в конце 1996 г. и прекращением иностранного технического содействия после того, как закончилось донорское финансирование. Мы согласны с ОЗП в том, что, в целом, проект можно назвать удовлетворительным, поскольку он оказал сильное воздействие на процесс реформ в РФ.

6.13 Однако у проекта есть два больших недостатка. Первый связан с отсутствием преемственности среди руководителей проекта со стороны Банка и сотрудников Московского представительства Банка, которые занимались этим проектом. И в ОЗП, и в отчетах Группы оценки качества (ГОК) отмечается отсутствие преемственности в

процессе надзора за реализацией проекта со стороны Банка (ГОК оценила преемственность сотрудников как неудовлетворительную). Несмотря на то, что, начиная с 1998 ф.г., ситуация изменилась к лучшему, можно с уверенностью сказать, что проект такой сложности и такого большого значения для российских реформ требовал большей преемственности и более тщательного контроля на первых этапах реализации, особенно с учетом того, что российские партнеры не были знакомы с правилами и процедурами Банка. Это отмечено в ОЗП как один из главных уроков данного проекта, и мы надеемся, что Банк учтет этот общий урок при проведении будущих операций, особенно в условиях частой смены правительств и бюрократических процедур в странах-заемщиках.

6.14 Говоря о более принципиальных моментах, следует отметить, что, хотя в процессе осуществления ПМП произошла первоначальная передача прав собственности (в основном, инсайдерам), проект не смог обеспечить успешную передачу собственности сторонним субъектам. Отчасти это можно объяснить влиянием заинтересованных кругов, о которых говорится ниже. Однако совершенно очевидно, что Банк должен был уделить больше внимания развитию фондовых рынков и банковского сектора в РФ. При том, что развитие финансового сектора в РФ было главной задачей ПРФУ и Проекта развития фондового рынка (ПРФР), эту работу следовало более тесно увязать с ПМП и ППОП, в целом. Таким образом, если результаты реализации ППОП оцениваются как удовлетворительные, то отсутствие вспомогательных мер, направленных на развитие финансового сектора и фондового рынка, является недостатком структуры проекта.

6.15 На третьем этапе своей деятельности Банк стал все более оптимистично оценивать прогресс в осуществлении российских реформ. В результате, объем и интенсивность работы Банка на этом этапе значительно возросли после вступления в силу займов САЛ 1 и САЛ 2. Займы САЛ должны были оказать содействие Правительству РФ в осуществлении структурных и институциональных реформ, способствующих устойчивому макроэкономическому росту и устранению возможных бюджетных проблем. САЛ 1 предусматривал осуществление реформ в четырех ключевых областях: (а) реформа налогово-бюджетной системы, (b) реформа инфраструктурных монополий, (с) развитие частного сектора, (d) реформа финансового сектора. САЛ 2 продолжил осуществление комплекса реформ, начатых в рамках САЛ 1, с добавлением реформы торговли. САЛ 3 был одобрен всего через восемь месяцев после того, как был утвержден САЛ 2. В связи с этим, как отмечается в проекте ООРД по займам САЛ 1 и 2 (ДОО, 15 января 2001 г.), займы САЛ, наверное, лучше рассматривать не как самостоятельные операции, а как три транша одной и той же операции.

6.16 К сожалению, эта грандиозная и дорогостоящая программа не смогла обеспечить значительный прогресс в осуществлении российских реформ. В частности, прогресс в реформировании банковского сектора и налоговой системы можно назвать лишь ограниченным. До кризиса 1999 года наблюдался ограниченный прогресс в осуществлении бюджетной реформы и реформы естественных монополий. К положительным моментам можно отнести то, что компоненты займов САЛ, касающиеся развития частного сектора, стимулировали принятие мер, направленных на создание более благоприятных условий для зарождающегося частного сектора, включая разработку правовых основ банкротства (проекты законов), земельных операций и перехода на Международные стандарты финансовой отчетности. Однако с

учетом того, что в общей сложности в рамках всех трех займов САЛ было израсходовано почти 1,6 млрд долларов США, эти результаты весьма скромны по сравнению с затраченными суммами. В то же время следует отметить, что займы САЛ вовлекли Правительство РФ в продолжающийся до сих пор диалог, и это может дать свои результаты в более отдаленной перспективе. Таким образом, не соглашаясь с выводами ОЗП в отношении общей эффективности займов САЛ 1 и 2, которые названы скорее удовлетворительными, чем неудовлетворительными, мы считаем обоснованной неудовлетворительную оценку этих займов, приведенную в проекте ООРД.

6.17 По существу, причиной, по которой займы САЛ не смогли обеспечить получение значимых конкретных результатов в РФ, является неудовлетворительная деятельность и самого Банка, и заемщика. Оценка деятельности заемщика затрудняет то, что нам нелегко определить, какой именно орган представляет заемщика в рамках такого широкомасштабного проекта. Тем не менее, с учетом политических разногласий и отсутствия надлежащей политической воли в Правительстве РФ и Государственной Думе, результаты деятельности заемщика следует считать неудовлетворительными. Что касается Банка, то здесь совершенно ясно, что объем ЭОИ, проведенных в процессе подготовки САЛ 1, был явно недостаточным, как это отмечено в проекте ООРД. В этих условиях Банк должен был (в идеале) отложить реализацию САЛ 1 до того момента, когда были бы проведены необходимые ЭОИ и определены приоритетные направления деятельности и возможные меры. Более того, такие ЭОИ помогли бы лучше понять масштаб реформ, необходимых России, и, следовательно, более реалистично оценить возможные темпы осуществления этих реформ. Как отмечено в проекте ООРД по займам САЛ 1 и 2:

Отрицательное воздействие на разработку займа САЛ 1 оказало предположение о возможности быстрого осуществления реформ, а САЛ 2 был подготовлен слишком поспешно, если учитывать проблемы реализации займа САЛ 1. [ДОО, проект ООРД, с.18]

6.18 При том, что монотраншевая структура САЛ 1 признается уместной в проекте ООРД, основания для реализации САЛ 2 как монотраншевой операции поставлены под сомнение. Эта критика представляется обоснованной, если исходить из того, что созданные таким образом стимулы могли бы способствовать формированию политической воли и, в конечном итоге, реализации займа и осуществлению реформ. Однако более принципиальным вопросом является характер условий, сформулированных в рамках САЛ 1 и 2. В проекте ООРД отмечается, что один из уроков этого опыта заключается в том, что ограниченный круг условий, связанных с этими операциями, скорее касался правильных процедурных действий, а не результатов. Для того, чтобы программы займов дали желаемые результаты в такой изменчивой политической и экономической ситуации, какая характерна для РФ, их условия должны быть привязаны к действиям по существу.

6.19 К счастью, Банк, похоже, выучил этот урок и сформулировал более серьезные условия для займа САЛ 3, как в его первоначальном варианте, так и в последующих предложениях о реструктуризации займа. После августовского кризиса 1998 года Банк и Правительство РФ приступили к подробному обсуждению возможной реструктуризации займа САЛ 3. В меморандуме Операционного комитета от 2 апреля 1999 г. четко указано, что пересмотренная программа предусматривает не просто

подготовку проектов законов, а их принятие парламентом. Кроме того, в меморандуме было четко оговорено, что структура пересмотренного займа предусматривает строгую оценку результатов перед предоставлением очередного транша, т.е. условия каждого этапа должны быть выполнены перед тем, как Банк сможет предоставить дальнейшее финансирование. Как отмечалось выше, в результате этого обсуждения 3 августа 1999 г. Банк предоставил России еще 100 млн долларов США в качестве первого транша реструктурированного займа. Однако, как представляется, эти поправки привели к тому, что в августе 2000 г. Правительство РФ направило в Банк запрос об аннулировании реструктурированного займа САЛ 3, и это аннулирование было произведено 6 сентября 2000 г. Тем не менее, как отмечено в Отчете о ходе реализации Стратегии деятельности Банка в Российской Федерации от 11 января 2001 г., большинство важнейших мероприятий экономической политики, предусмотренных в рамках займа САЛ 3, в дальнейшем вошли в состав новой экономической программы Правительства РФ.

6.20 Таким образом, анализ отдельных проектов российского портфеля Банка позволяет извлечь некоторые полезные уроки для дальнейшей деятельности Банка. Однако для того, чтобы в полном объеме оценить все факторы, которые способствовали эволюции, разработке и реализации проектов, в следующем разделе мы приводим более широкий анализ стратегии деятельности Банка в России в рассматриваемый период.

7. Оценка влияния на эффективность процесса развития

7.1 С учетом того, что в предыдущих разделах стратегия деятельности Банка рассматривалась в контексте четырех различных этапов, имеет смысл рассмотреть в том же контексте возможные предположения. На первом этапе (1990-1991 ф.г.) стратегия деятельности Банка предусматривала, прежде всего, изучение экономики и анализ того, каким образом Банк может оказать оптимальное содействие созданию в России чувствительного к изменениям институционального потенциала. Это, безусловно, было необходимым предварительным условием и его нельзя было обойти. Однако, как показывают беседы с сотрудниками Банка, к этому времени Россия, судя по всему, уже потеряла контроль над значительной частью доходов, которые давали ее природные ресурсы. Последствия потери такого контроля стали особенно сильно сказываться, начиная с 1995 ф.г. Если принять эту гипотезу, то один из возможных выводов заключается в том, что Банк ошибался, предполагая, что институциональное развитие, ориентированное на свободный рынок, будет, в основном, определяться спросом: возможно, здесь были затронуты интересы слишком многих людей, что помешало созданию институциональных сдержек и противовесов. Таким образом, можно говорить о том, что Банк должен был приложить больше усилий для того, чтобы проблема институционального развития была включена в повестку дня, возможно, увязав подобные меры со своим кредитным портфелем в виде условий кредитования (хотя, конечно, существует возможность «виртуального» выполнения условий). Однако, в целом, политику Банка трудно критиковать, если учитывать уровень знаний о России, который был достигнут к тому времени.

7.2 Основанную на предположениях оценку второго этапа деятельности Банка (1992-1995 ф.г.) следует построить вокруг процесса приватизации. Документы того

времени и беседы с сотрудниками Банка, которые работали в тот период, позволяют сделать вывод о том, что операции Банка отражали сильное внешнее давление, которое испытывал Банк (в том числе, например, со стороны Большой семерки). Банку было поручено предоставить России крупные займы с ускоренным расходованием средств и ограниченным кругом условий для оказания поддержки группе российских реформаторов. Действительно, в КАС 1992 года отмечается, что сотрудники МВФ оказали огромную помощь в подготовке РЗ 1. Многие искренне опасались того, что без поддержки программы реформ в России фракция реформаторов, которая составляла безусловное меньшинство в Государственной Думе, потеряет свою власть, и возможность будет упущена. В свете этого становится очевидным тот факт, что выбор программы массовой приватизации был обусловлен соображениями политической экономии, поскольку люди искренне верили в то, что «окно возможностей» для осуществления реформ весьма невелико ввиду ощутимой угрозы возврата к власти коммунистов. Конечно, сейчас невозможно проверить, предотвратила ли ПМП эту угрозу или нет, однако желание осуществить быструю передачу собственности на том основании, что это затруднит отказ от реформ, является убедительным аргументом.

7.3 Конечно, существует целый ряд альтернативных стратегий приватизации, которые применялись в разных странах с переходной экономикой. В Венгрии и Польше программы приватизации во многом опирались на первоначальный публичный выпуск новых акций и прямую продажу госпредприятий внешним инвесторам, в том числе иностранным, под контролем государственного ведомства. Из бесед с сотрудниками Банка того периода становится ясно, что эта стратегия была неприемлема для российских властей, поскольку они считали, что такая программа может идти слишком медленно, а ее масштабы слишком велики для централизованного контроля в такой огромной стране, как Россия. Стратегия Венгрии предусматривала также осуществление нескольких демонстрационных проектов приватизации (главным образом, в секторе природных ресурсов и секторе связи), которые носили прозрачный характер и стимулировали приток ПИИ. Тем не менее, в России такая стратегия не могла быть принята всеми и сразу, поскольку она затрагивала интересы многих, особенно в секторах, потенциально привлекательных для иностранных инвесторов. Более того, если принять во внимание политико-экономические условия того времени, то вполне возможно, что такая стратегия привела бы к появлению программы «кредиты в обмен на акции» и укреплению олигархов еще раньше. Аналогично, несмотря на то, что несколько экспертов предположили, что России нужно было просто продолжать политику арендного выкупа, начатую во времена перестройки, совершенно ясно, что эта политика не могла дать хорошие результаты в России в тот период. В России не было достаточно развитой институциональной системы ни на федеральном, ни на региональном уровнях, как, например, в Польше или Китае, которая могла бы предотвратить крупномасштабную экспроприацию имущества руководством, возможную при такой схеме. Наконец, мы рассматриваем вопрос о том, могли ли российские власти разукрупнить госпредприятия до начала приватизации во избежание такого существенного укрепления заинтересованных кругов и в целях создания условий для развития постприватизационной конкуренции. Наши беседы с сотрудниками Банка свидетельствуют о том, что эта идея обсуждалась в Банке в тот период. Однако, по мнению заемщика, такая схема требовала слишком много времени и сил.

7.4 Несмотря на то, что ПМП обеспечивала быструю и прозрачную смену собственников, уже в то время было очевидно, что эта стратегия не свободна от

экономических и политических рисков. С точки зрения Стиглица-Эллермана, это, прежде всего, вопрос концентрации собственности и контроля (“нужна ссылка”). По определению, ПМП должна была привести к рассредоточению собственности, а, значит, здесь всегда существовала вероятность того, что руководители предприятий, не имея достаточного контроля, чтобы позволить себе законное вознаграждение за хорошую работу, будут заниматься уводом активов. Аналогичный результат был бы, наверное, получен в случае затягивания процесса приватизации, поскольку директора предприятий старого типа по-прежнему могли бы контролировать основные фонды государственных предприятий, не имея контроля над структурой вознаграждения. Решение этой проблемы в России заключалось в использовании стратегии смешанного типа, чтобы наряду с ПМП проводилась приватизация по индивидуальным проектам в целях создания концентрированной собственности (желательно таким образом, чтобы это способствовало привлечению ПИИ). Признавая, что такая приватизация по индивидуальным проектам была политически неприемлема, мы в то же время отмечаем, что, наверное, с самого начала ПМП было ясно, что она, вряд ли, приведет к институционально-правовому развитию, которое определяется спросом. В России это наиболее ярко проявилось в развитии банковского сектора, где огромное количество карманных банков фактически выполняют функции казначейств родственных предприятий. В этом отношении Банк совершенно правильно включил в программу кредитования РФ проекты институционального развития, однако эти проекты могли бы быть более целенаправленными, особенно в том, что касается развития правового потенциала и правоприменения. Пропасть, возникшая между законодательством и его применением в судах, стала одним из главных факторов, препятствующих притоку ПИИ в Россию (Bevan, Estrin and Meyer [2001]). Однако на втором этапе объем деятельности Банка в России был достаточно ограниченным. Вероятно, в тех условиях решение о поддержке ПМП было правильным. Недостатки деятельности Банка заключались, главным образом, в том, что он не предоставил правительству достаточные стимулы для оказания поддержки микроэкономическим реформам и эффективного осуществления преобразований.

7.5 Из вышесказанного следует, что Банк был просто ограничен политико-экономическими условиями того времени: «окно возможностей» было невелико, и при этом требовалось оперативное принятие мер. Однако здесь возникает вопрос о том, приложил ли Банк достаточно усилий для того, чтобы выдвинуть серьезные контраргументы, или он просто пошел на поводу у клиента. Можно понять, почему заемщик выбрал стратегию ПМП; при этом, защищая идею ПМП, он мог апеллировать к работам отдельных уважаемых ученых и практических работников. В отличие от этого, объем проведенных Банком ЭОИ был недостаточен для того, чтобы предложить надежные альтернативные подходы, учитывающие условия РФ. Многие из тех, кто активно участвовал в этой работе в рассматриваемый период, считают, что реформаторы не стали бы рассматривать альтернативные варианты. Более того, нет уверенности в том, что дополнительные ЭОИ в области микроэкономических реформ могли существенно изменить последующую ситуацию, когда в предпринимательском секторе РФ доминировала относительно небольшая группа заинтересованных лиц.

7.6 Опасения по поводу возможной политической нестабильности – это лейтмотив всей стратегии деятельности Банка в 1992-1997 ф.г. В рамках КАС 1993 финансового года основными вопросами, требующими рассмотрения, были определены: (а) макроэкономическая стабилизация, особенно в том, что касается ценообразования в сельском хозяйстве и энергетике; (б) реформа предприятий, вспомогательный

финансовый сектор и система социальной защиты; (с) ограниченность институционального потенциала и политические разногласия, проявляющиеся в затягивании процесса одобрения займов Правительством РФ и существовании угрозы политической нестабильности. В соответствии с этим стратегия деятельности Банка была направлена, главным образом, на создание условий для ускоренной приватизации; при этом Банк исходил из предположения о том, что необходимые институциональные реформы будут определяться спросом и что возврат к прошлому станет более проблематичным, если предприятия будут оперативно выведены из-под контроля государства. Тем не менее, Банк признавал необходимость решения институциональных проблем с точки зрения предложения, например, с учетом того, что коммерческий банковский сектор того времени был не способен оказать необходимую поддержку реструктуризации предприятий и, следовательно, мог стать препятствием на пути осуществления дальнейших реформ. Аналогично, Банк неоднократно заявлял о необходимости ускоренного развития системы социальной защиты в целях предотвращения любых отрицательных последствий реструктуризации, которые могут вызвать политическую нестабильность.

7.7 Это объясняет, почему стратегия Банка была ориентирована, прежде всего, на займы с ускоренным расходом средств и ограниченным кругом условий. Тем не менее, Банк предложил рассматривать вопросы, касающиеся объема и темпов реализации программы содействия РФ, в рамках трех сценариев (оптимистического, среднего и пессимистического). Каждый из этих сценариев был связан с выполнением контрольных показателей макроэкономических, структурных и отраслевых реформ. Согласно КАС 1994 финансового года, для того периода наиболее приемлемым был средний сценарий кредитования, а кредитная деятельность должна была быть гораздо более тесно увязана с осуществлением отраслевых реформ в России. При этом Банк отметил, что, несмотря на то, что объем финансирования должен отражать прогресс в осуществлении реформ, Банк должен выполнять в России определенное количество проектов, чтобы его считали важным участником процесса реформ. В стратегии Банка подчеркивалась необходимость проявления гибкости: стратегия должна быть четко определена только на ближайший период, а в среднесрочной перспективе она должна быть достаточно гибкой, чтобы можно было учесть изменение условий в России. Несмотря на заключение соглашения о втором транше ПСП Международного валютного фонда, которое свидетельствовало о том, что «контрольные условия, являющиеся *необходимыми* для перехода Банка к оптимистическому сценарию кредитования, в основном, выполнены» (КАС 1997 финансового года, пункт 57), Банк по-прежнему придерживался среднего сценария в течение этого периода. Нам представляется, что это было разумное решение, поскольку Банк проявлял все большую озабоченность по поводу налогово-бюджетных отношений между центром и регионами, институциональной возможности осуществления микроэкономических реформ и политической нестабильности.

7.8 Именно на третьем этапе деятельности Банка в России (1996-1998 ф.г.) появились некоторые реальные альтернативы стратегии Всемирного банка. Несмотря на решение Банка о том, что в 1996 ф.г. кредитование должно оставаться на уровне среднего сценария, в 1997 ф.г. Банк дал необычайно оптимистическую оценку прогресса реформ в России. В КАС 1997 финансового года рекомендовался переход к оптимистическому сценарию с доведением общего объема кредитования до 2-3 млрд долларов США в год. При том, что к этому моменту Россия выполнила некоторые контрольные макроэкономические показатели, связанные с таким переходом, было

очевидно, что контрольные показатели отраслевых и структурных реформ не выполнены. Похоже, что Банк готов был не обращать большого внимания на то, что эти контрольные показатели не выполнены, при условии, что Правительство РФ возьмет на себя обязательство ускорить реализацию программы реформ. И хотя Банк осознавал, что такая стратегия связана с определенными рисками (речь шла об обычных рисках политической нестабильности, неустойчивости макроэкономической ситуации, ограниченного институционального потенциала и т.д.), он утверждал, что эти риски можно уменьшить, если тесно увязать кредитную деятельность с выполнением контрольных показателей. К сожалению, это были все те же контрольные показатели, невыполнение которых Банк проигнорировал, приняв решение о расширении своей кредитной стратегии. Оценка Банком своей деятельности, как правило, во многом зависела не от микроэкономической устойчивости в течение рассматриваемого периода, а от базовых макроэкономических параметров, а на таком общем уровне трудно сформулировать надежные гипотезы. Более того, поскольку объем ЭОИ в этот период был чрезвычайно ограничен, было непонятно, насколько верна сформулированная Банком оценка отраслевых и структурных преобразований и их связи с контрольными показателями того периода.

7.9 Именно в этот момент интересы Банка и российских властей стали расходиться. Программа «кредиты в обмен на акции» нанесла значительный ущерб российским реформам, поскольку привела к дальнейшему укреплению заинтересованных кругов и стимулировала развитие финансово-промышленных групп. С учетом такого расхождения интересов вызывает удивление то, что именно в этот период Банк существенно увеличил объем финансирования РФ и перешел к средне-оптимистическому сценарию кредитования. К этому времени в России уже был очевиден целый ряд проблем, связанных с неплатежами, бартером и сохранением «мягких» бюджетов, что создавало отрицательные стимулы для серьезной реструктуризации предприятий. Кроме того, все очевиднее становились проблемы бегства капитала, коррупции и слабых институциональных основ. Похоже, что Банк не уделял достаточного внимания ЭОИ, для проведения которых у него были в тот момент уникально сильные позиции. Более того, несмотря на информацию, поступающую из других источников (например, научные дискуссии), Банк недостаточно активно использовал результаты этих работ в своей деятельности и при обсуждении вопросов экономической политики. Конечно, можно возразить, что Банк просто хотел остаться в РФ и боялся «потерять» голос в России, которая могла найти альтернативные источники финансирования; однако в то время было, наверное, уже ясно, что в сложившихся условиях не стоит увеличивать объем кредитования с учетом столь незначительного прогресса в формировании основ экономической политики и институциональной системы.

7.10 При таком сильном чувстве оптимизма и недостаточном объеме основополагающих ЭОИ августовский кризис 1998 года оказался для Банка несколько неожиданным. Нам это представляется достаточно удивительным с учетом информации, обсуждавшейся в ходе научных дискуссий и появлявшейся в российских СМИ, а также мнений, которые высказывали сотрудники Банка в то время. Банк, безусловно, знал о том, что России грозит финансовый кризис, но, похоже, считал, что сможет исправить ситуацию, увеличив объем займов, предоставляемых РФ. В результате кризиса снизился рейтинг портфеля проектов: если в конце июля 1998 г. 78% всех проектов получили оценку «удовлетворительно», то к началу ноября эта цифра сократилась до 54%, а к моменту проведения Обзора российского портфеля

проектов (ОРПП) в июле 1999 г. упала до 33%. Сначала основное внимание уделялось предотвращению неизбежного, однако переориентация стратегии Банка на принятие срочных мер по ликвидации последствий кризиса после августа 1998 г. вполне понятна. Более того, смещение акцента стратегии в сторону сокращения масштабов бедности – позитивное явление, так же как и обсуждение гораздо более целенаправленных условий предлагаемого займа САЛ 4. Однако, как отмечено выше, пока еще неясно, захочет ли РФ брать заем у Банка на этих условиях.

7.11 Если рассматривать посткризисное изменение стратегии деятельности Банка в РФ в этом свете, то оно проводится с опозданием и, судя по всему, отражает уменьшение внешнего давления на деятельность Банка. Самые последние документы Банка свидетельствуют о том, что стратегия стала гораздо более целенаправленной и теперь ориентирована на сокращение масштабов бедности в РФ (как и деятельность многих других доноров, включая правительство Великобритании); кроме того, в этих документах дается оценка недостатков существующей программы реформ. Похоже, что в процессе пересмотра своей стратегии Банк готов провести гораздо больший объем ЭОИ, чем в предшествующий период, чтобы обеспечить большую адресность своих кредитных операций и разработать более целенаправленные и легко проверяемые условия кредитования, предусматривающие эффективную реализацию контрольных показателей. При этом остается неясным вопрос о том, захочет ли РФ брать заимствования у Банка на таких условиях. Высказывались предположения о том, что в настоящее время Россия может предпочесть использование собственных нефтяных доходов дополнительным заимствованиям у Банка, чтобы избежать необходимости выполнения условий кредитования.

7.12 Однако совершенно очевидно, что сейчас перед РФ стоит проблема незавершенной программы реформ в области развития частного и финансового секторов. Российская программа приватизации также не завершена в том смысле, что государство сохраняет за собой значительный пакет акций во многих приватизированных предприятиях. Результаты недавно проведенного обследования 400 приватизированных предприятий на всей территории РФ (Bevan *et al.* [2001]) показали, что на момент их приватизации государство, в среднем, владело 12,2% акций каждого предприятия (главным образом, в 1992-1994 гг.), а к 1 января 2000 г. доля государства сократилась до 5,7%. Кроме того, в 7,1% приватизированных предприятий государство (федеральное и региональные правительства) продолжало владеть более 50% акций сразу после окончания приватизации. Несмотря на то, что к 1 января 2000 г. доля таких предприятий уменьшилась до 3,6%, она по-прежнему остается значительной, особенно с учетом того, что государство является довольно влиятельным акционером с точки зрения права голоса. Если, по мнению Банка, развитие частного сектора – это инструмент борьбы с бедностью, то такое положение необходимо изменить. Мы предлагаем два возможных способа решения этой проблемы, изложенных далее в заключительном разделе. В сложившихся условиях есть два возможных выхода из положения: Правительство РФ может аннулировать свои акции, что, вряд ли, приемлемо в политическом отношении; в качестве альтернативы Правительство РФ должно добровольно отказаться от голосования своими акциями. Очевидно также, что Россия не завершила программу институционального развития, и это остается серьезным препятствием для развития частного и финансового секторов. Как отмечено выше, одним из проявлений такого положения является разрыв между корпоративным законодательством, изложенным в сводах законов (во многих случаях эти законы разрабатывались по рекомендации

МФО), и практикой применения этого законодательства, что значительно затрудняет приток ПИИ в Россию. В этой связи мы предлагаем Банку тщательно проанализировать эти вопросы в рамках будущей стратегии своей деятельности в РФ. Мы рассматриваем эту проблему и предлагаем возможные приоритетные направления дальнейшей деятельности Банка в РФ в заключительном разделе настоящего документа.

8. Уроки для Банка и программа дальнейшей деятельности Банка

8.1 Участие Банка в осуществлении российских реформ позволило извлечь целый ряд уроков для дальнейшей деятельности Банка как в России, так и в других странах. Пересмотр политики Банка (например, реструктуризация займа САЛ 3) и внутренняя оценка программ свидетельствуют о том, что Банк усвоил многие из этих уроков. То, что были усвоены и другие уроки, стало очевидным из бесед с сотрудниками Банка, проведенных в рамках этой оценки. Кроме того, мы настоятельно рекомендуем учесть следующее.

8.2 Конкуренция. Похоже, что Банк решил не уделять большого внимания политике развития конкуренции в РФ. При том, что ПМП обеспечила вывод собственности из-под контроля государства, вопросы конкуренции редко поднимались в ходе обсуждения постприватизационной структуры рынка (если они вообще затрагивались). Наши беседы с сотрудниками Банка, занимающимися этими вопросами, показали, что проблема структуры рынка поднималась в ходе осуществления ПМП, однако Правительство РФ отказалось от ее рассмотрения по соображениям простоты и времени. Отказ от решения этой проблемы сократил возможности приватизации в части создания достаточного конкурентного давления, способного предотвратить укрепление заинтересованных кругов, в результате чего не были созданы стимулы для действительной реструктуризации предприятий. Важнейший вывод заключался в том, что институциональное развитие, способствующее усилению конкуренции, не будет определяться спросом. Следовательно, Банк должен был приложить больше усилий для того, чтобы обеспечить принятие законодательных мер, облегчающих вход на рынок, и формирование благоприятных условий для развития МСП за счет развития инфраструктуры, недопущения региональных ограничений, сокращения налогового бремени и барьеров, осуществления реальной политики конкуренции и уменьшения нетарифных торговых барьеров.

8.3 Приватизация. Несмотря на то, что Банк внес большой вклад в разработку ПМП, ни Правительство РФ, ни ППОП не смогли в достаточной степени учесть тот факт, что ПМП является лишь первым этапом длительного процесса передачи собственности и развития эффективного корпоративного управления. Следовательно, работа, проводившаяся в рамках ПРФУ и ПРФР, должна была быть более тесно увязана с ПМП. Нам представляется недостаточным проведенный объем вспомогательных аналитических исследований в области разработки соответствующих правовых основ (включая, например, принятие закона о защите прав миноритарных акционеров) и развития фондового рынка в целях успешной организации вторичной торговли ценными бумагами, обеспечивающей концентрацию собственности. Более

того, эти недостатки (наряду с потенциальной макроэкономической нестабильностью, обусловленной недостаточным микроэкономическим развитием), безусловно, создали отрицательные стимулы для притока ПИИ в Россию тогда, когда они были крайне необходимы. Банк признавал, что приватизация по индивидуальным проектам была бы приемлемым инструментом для привлечения иностранных инвестиций, однако на практике ее масштабы, возможно, были бы чрезвычайно ограничены.

8.4 Условия кредитования. Опыт деятельности Банка в России иллюстрирует общую проблему, заключающуюся в том, что условия кредитования должны быть очень тесно увязаны не с промежуточными этапами, а с реальным осуществлением мероприятий (например, не просто с подготовкой проектов законов, а с их принятием). К чести Банка следует отметить, что он полностью выполнил это требование при реструктуризации займа САЛ 3, однако его нужно было учесть раньше, при обсуждении предшествующих программ с Правительством РФ. Более того, в некоторых случаях даже «мягкие» условия кредитования (например, подготовка проекта закона) отменялись постфактум после того, как они не были выполнены. Такие действия могут создать у заемщика необоснованные ожидания и в результате помешать надлежащему осуществлению экономических реформ. Возможно, эта критика в меньшей степени относится к операциям типа РЗ, однако она весьма уместна в случае займов САЛ.

8.5 ЭОИ. Трудности, встретившиеся в ходе осуществления займов САЛ, свидетельствуют о том, какую опасность таит в себе поспешная реализация бюджетозамещающих займов без проведения надлежащих ЭОИ. Они приобретают особое значение с учетом сложности российских условий и отсутствия опыта в осуществлении преобразований такого масштаба. Банк признавал эту проблему при осуществлении внутренней экспертизы (особенно в ООРД по займам САЛ 1 и 2). Банк имеет все возможности для того, чтобы самостоятельно проводить высококачественные ЭОИ и использовать результаты дополнительных высококачественных работ, проведенных другими организациями и отдельными исследователями. Успешной работе Банка на первых этапах его деятельности в РФ, безусловно, способствовали высокое качество и значительный объем проведенных ЭОИ, т.ч. при подготовке будущих операций необходимо использовать эти уникальные возможности Банка и применять информацию, которая может быть получена с помощью этих исследований для тщательной проработки направлений экономической политики.

8.6 Преимственность сотрудников Банка, работающих над проектами. Обзоры РЗ 1 подтверждают необходимость обеспечения преимущественности руководителей проектов со стороны Банка и сотрудников Московского представительства Банка, занимающихся проектами. Независимо от качества кадрового состава, постоянные смены ответственного персонала неизбежно приводят к снижению темпов реализации программы, поскольку новые сотрудники начинают изучать обстановку. Наверное, еще важнее то, что большая текучесть сотрудников Банка может «расхолодить» заемщика и привести к снижению эффективности займа. Это особенно справедливо для широкомасштабных операций типа РЗ в странах-заемщиках, где у Банка нет достаточного опыта предшествующей работы и где мониторинг и надзор должны проводиться с особой тщательностью.

8.7 Ответственность заемщика и целевой характер кредитования. Опыт деятельности Банка в РФ о том, какое огромное значение имеет совпадение приоритетов заемщика и кредитора, чтобы заемщик принял самое активное участие в программе и, следовательно, почувствовал свою ответственность за ее осуществление. Этого проще добиться в рамках программ, которые носят тщательно продуманный целевой характер (например, в конкретных секторах или направлениях), а не в рамках общих программ кредитования. В этой связи Банку, наверное, стоит рассмотреть вопрос о том, что цели будущей стратегии, возможно, легче достигнуть не за счет операций общего характера, как предлагаемый заем САЛ 4, а за счет целевых программ. Это позволит более тщательно выбрать агента заемщика и облегчит отчетность по конкретным проверяемым результатам, что обеспечит более продуманную разработку стимулов.

8.8 В свете вышеизложенного мы рекомендуем Банку обратить особое внимание на осуществление дальнейшей деятельности в нескольких приоритетных областях: налоговая реформа и формирование цен на коммунальные услуги; оставшиеся в государственной собственности акции приватизированных предприятий; вторичная передача собственности и развитие фондового рынка; развитие банковского сектора; политика развития конкуренции; система социальной защиты.

8.9 Налоговая реформа и формирование цен на коммунальные услуги. Факты свидетельствуют о том, что собираемость налогов в РФ улучшилась после августа 1998 г. Однако, несмотря на это улучшение, по-прежнему есть данные, свидетельствующие о слабой налоговой дисциплине. В корпоративном секторе неплатежи или реструктуризация налогового долга остаются одним из главных способов «смягчения» бюджетов и, следовательно, служат отрицательным стимулом для реструктуризации. И хотя Банк признает необходимость сокращения субсидий в предлагаемом займе САЛ 4 и Обзоре стратегии деятельности в Российской Федерации (январь 2001 г.), нам представляется, что главным фактором, способствующим ослаблению бюджетных ограничений в России, сейчас являются не прямые государственные субсидии, а слабая налоговая дисциплина. Безусловно, эта стратегия будет также иметь положительные последствия для государственного бюджета, которые следует приветствовать, и, следовательно, должна способствовать макроэкономической стабилизации, без которой невозможны микроэкономические реформы. Аналогично, Банк должен продолжать осуществление мер, направленных на обеспечение обоснованного формирования цен на коммунальные услуги и контроль за сбором платежей, в целях ужесточения бюджетных ограничений и повышения эффективности работы предприятий (не говоря уже о положительных воздействиях на окружающую среду).

8.10 Оставшиеся в государственной собственности акции приватизированных предприятий. Как отмечалось выше, обрывочные и эмпирические данные говорят о том, что Правительство РФ по-прежнему владеет значительным (по размеру и влиянию) пакетом акций приватизированных предприятий. В этих условиях есть две возможности дальнейшего усиления инсайдерского (в отличие от внешнего) контроля и преодоления сопротивления реструктуризации: Правительство РФ может аннулировать свои акции или добровольно отказаться от голосования своими акциями. Поскольку первая из этих возможностей, вряд ли, будет политически приемлема, более целесообразной представляется вторая возможность.

8.11 Вторичная передача собственности и развитие фондового рынка. Один из безусловных уроков, извлеченных из опыта работы Банка, заключается в том, что

развитие частного сектора в России, вряд ли, окажется устойчивым без создания возможностей для вторичной передачи собственности. То, что в России по-прежнему нет хорошо работающего, ликвидного фондового рынка, обуславливает отсутствие прозрачного механизма передачи собственности. В этих условиях процесс укрепления инсайдеров, причиной которого во многих случаях стала ПМП, не будет остановлен. Более того, качество корпоративного управления, вряд ли, повысится, если предприятия не будут подчинены дисциплине фондового рынка и если не будет введено в действие законодательство, обеспечивающее защиту прав миноритарных акционеров. В свете вышеизложенного следует приветствовать продолжение реализации реструктурированного ПРФР (что отмечается в Отчете о ходе реализации стратегии деятельности Банка в Российской Федерации (2001 г.) и предоставить достаточную поддержку МФК в целях успешного осуществления этой программы. В дополнение к этому проекту Банк должен принять меры, направленные на развитие системы реальных прав собственности и корпоративного управления. Это будет также способствовать увеличению притока ПИИ, что необходимо России.

8.12 Развитие банковского сектора. В РФ продолжают действовать не имеющие достаточного капитала, неперспективные банки, которые не способны работать на чисто коммерческой основе. Вследствие этого некоторым предприятиям удалось компенсировать ужесточение бюджетных ограничений, в то время как те предприятия, которые хотели провести реструктуризацию, во многих случаях не могли получить достаточный объем финансирования. Результаты обследования 400 предприятий, о котором говорилось выше, свидетельствуют о том, что в настоящее время финансовые ограничения являются главной проблемой российских предприятий и обуславливают такие явления, как низкие темпы реструктуризации, бартер и низкая эффективность частного сектора (Bevan *et al* [2001]). В связи с этим Банку необходимо осуществить программу технического содействия финансовому сектору, предложенную в Отчете о ходе реализации стратегии деятельности Банка в Российской Федерации (2001 г.), и мы настоятельно рекомендуем, чтобы Банк рассматривал это как одну из первоочередных задач. Мы также согласны с мнением Банка о том, что предлагаемый Российский банк развития не должен заниматься коммерческим кредитованием зарождающегося частного сектора, за исключением тех случаев, когда факты однозначно указывают на то, что рыночные механизмы не срабатывают (простое отсутствие коммерческой устойчивости не должно считаться достаточным основанием).

8.13 Политика развития конкуренции. При том, что реальная передача собственности в сочетании с развитием банковского сектора и фондового рынка будет способствовать укреплению рыночных механизмов, одного этого недостаточно для формирования настоящей конкурентной среды. До сих пор процесс разработки и применения законодательства, способствующего развитию конкуренции в РФ, шел медленно, и Банк должен рассматривать эту область как один из своих главных приоритетов. Мы настоятельно рекомендуем Банку провести переоценку стратегии своей деятельности, чтобы обеспечить реализацию политики развития конкуренции в целях противодействия доминированию предприятий старого типа. Более того, при том, что некоторые направления экономической политики (например, развитие финансового сектора) будут способствовать ликвидации барьеров для входа на рынок новых предприятий, деятельность Банка должна быть ориентирована на формирование благоприятных условий, облегчающих вход на рынок новым предприятиям и способствующих развитию МСП.

8.14 Развитие системы социальной защиты населения. Несмотря на то, что в настоящее время правительственная программа реформ развивается в правильном направлении и сейчас в России достигнут определенный политический и социальный консенсус, мы настоятельно рекомендуем Банку внимательно отслеживать ситуацию. В частности, мы считаем, что создание надежной, но не чрезмерно щедрой системы социальной защиты имеет огромное значение для этого процесса. В программе социально-экономического развития Правительства РФ, кратко изложенной в Отчете о ходе реализации стратегии деятельности Банка в Российской Федерации (2001 г.) правильно подчеркиваются такие задачи, как защита социально уязвимых слоев населения, расширение доступа к образованию и здравоохранению и повышение их качества. Однако, что самое важное, Правительство РФ собирается решить проблему повышения адресности государственного содействия нуждающимся в целях обеспечения устойчивого развития России в долгосрочной перспективе.

ССЫЛКИ

EBRD, (2000) *Transition Report 2000: employment, skills and transition.* London, U.K.

International Monetary Fund (IMF), World Bank, OECD, and EBRD. *The Economy of the USSR: A Study Undertaken in Response to a Request by the Houston Summit. Summary and Recommendations.* Washington, D.C., 1990.

Bevan, A.A., S. Estrin, and K. Meyer. (2001) "Institution Building and the Integration of Eastern Europe in International Production." *Center for New and Emerging Markets Discussion Paper No.11, London Business School.*

Bevan, A.A., S. Estrin, B. Kuznetsov, M.E. Schaffer, M. Angelucci, J. Fennema, and G. Mangiarotti. (2001) "The Determinants of Privatised Enterprise Performance in Russia," *mimeo.*

Brada, J., S. Estrin, A. Gelb, and I.K. Singh. (1995) *Restructuring and Privatisation in Central and Eastern Europe.* M.E. Sharpe

Swanson, D. and L. Webster. (1992) *Private Sector Manufacturing in the Czech and Slovak Federal Republic: A Survey of Firms,* Industry and Energy Department Working Paper, Industry Series Paper No.68, The World Bank, Washington D.C.

Stiglitz, Joseph and David Ellerman. 2001. *Not Poles Apart: "Whither Reform?" and "Whence Reform?"*, mimeo (January 26, 2001)

Webster, L. (1992a) *Private Sector Manufacturing in Hungary: A Survey of Firms,* Industry and Energy Department Working Paper, Industry Series Paper No.67, The World Bank, Washington D.C.

Webster, L. (1992b) *Private Sector Manufacturing in Poland: A Survey of Firms,* Industry and Energy Department Working Paper, Industry Series Paper No.66, The World Bank, Washington D.C.