

Précis

Департамент оценки операционной деятельности Всемирного банка лето 2002 года, № 225

Содействие России в переходе к рыночной экономике: беспрецедентная задача

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

В ОРД содержится вывод о том, что стратегия содействия, ориентированная на оказание России аналитических и консультационных услуг (АКД) при ограниченной финансовой поддержке, была бы более уместна, чем стратегия, предусматривающая большие объемы кредитования на цели структурных преобразований, поскольку в период 1996–1997 годов такого рода кредитование скорее тормозило, чем ускоряло проведение необходимых реформ. Кредитные средства должны были предоставляться в обмен на действия, а не обещания. В качестве обоснования общей оценки результатов деятельности Банка в период по июнь 1998 года включительно ДООД особо подчеркивает большой объем займов с ускоренным расходованием средств, а также инвестиционных займов (в том числе Третьего займа на цели структурных преобразований), имевших неудовлетворительные результаты. ДООД отметил, что результаты исследований и оценок подтверждают тот факт, что большой объем кредитования не является гарантией активного участия страны в реализации проектов и программ.

Десятилетие бурных политических и экономических преобразований

В момент вступления в члены Банка в июне 1992 года, вскоре после распада Советского Союза, Россия находилась в середине затянувшегося и глубокого экономического спада. Высокий уровень инфляции продолжал расти быстрыми темпами, а платежный баланс испытывал серьезное давление, усугублявшееся большим внешним долгом, доставшимся России в наследство от Советского Союза, и распадом рублевой зоны. Развал институциональной основы большей части российской торговли обострил необходимость радикального изменения структуры относительных цен. Население России испытывало сомнения относительно целесообразности перехода страны к капитализму, не будучи уверенным в том, как это повлияет на его уровень жизни, и испытывая обеспокоенность по поводу возможного возврата к прежней политической системе. Проведению реформ мешали:

- государственные институты, предназначенные для командно-



административного управления экономикой, а не для осуществления функций регулирования и надзора;

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

Переход России к рыночной экономике оказался более сложным, чем предполагало международное сообщество. С начала и до середины 1990-х годов сменявшие друг друга правительства России осуществляли программы стабилизации и структурных преобразований при содействии Международного валютного фонда (МВФ) и Банка и поддержке со стороны международного сообщества. Вследствие слабости институционального потенциала и отсутствия политической воли большинство этих программ были выполнены лишь частично. В августе 1998 года осуществлявшаяся в течение года программа стабилизации и структурных преобразований рухнула под воздействием неблагоприятных внешних факторов и неадекватного реформирования налогово-бюджетной сферы. Россия объявила дефолт по своим долгам, был введен плавающий курс рубля (который обесценился при этом более чем на 60 процентов), а объем производства сократился более чем на 5 процентов.

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

Тем не менее, принципиального изменения политического курса не произошло, и экономика в конце концов начала восстанавливаться. Стремительная приватизация, ликвидация системы контроля, реформы в области ценообразования и торговли, осуществленные в середине 1990-х годов, сделали процесс необратимым, хотя вопрос о том, можно ли было найти

более простой путь перехода к рыночной экономике, учитывая стартовые условия и политические реалии, остается открытым. Кризис 1998 года явился поворотным моментом в переходе России к рыночной экономике. За последние три года правительство добилось существенных успехов в реформировании налогово-бюджетной сферы, формировании системы стимулов, законодательном оформлении структурных реформ, укреплении государственных институтов, а также смогло восстановить веру общества в свою способность проводить разумную экономическую политику. Благодаря положительному эффекту от резких перемен в области торговли и девальвации рубля возобновился экономический рост и снизился уровень инфляции.

От инвестиционного кредитования к кредитованию структурных преобразований

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

По просьбе международного сообщества Банк ускорил оформление многих проектов, как инвестиционных, так и бюджетозамещающих, несмотря на то, что их шансы на успех были весьма неопределенными. Эти операции, характеризовавшиеся высокой степенью риска и большой потенциальной отдачей, не дали удовлетворительных результатов, поскольку у Банка не было ни необходимых ресурсов, ни достаточного влияния для преодоления беспрецедентных трудностей, описанных выше. Операции в области приватизации и социальной защиты оказались более удачными, чем операции в области стабилизации, развития финансового сектора и реструктуризации нефтяной промышленности. Вплоть до 1998 года рекомендации и займы Банка играли положительную, но весьма незначительную роль в разработке и реализации экономической политики. Однако с тех

Вставка 1. Деятельность МФК и МИГА в области развития частного сектора

Независимая Группа оценки операционной деятельности (ГООД) Международной финансовой корпорации (МФК) – члена Группы организаций Всемирного банка, занимающегося финансированием развития частного сектора – провела углубленную оценку деятельности МФК. Вплоть до конца 2001 года основным направлением деятельности МФК было техническое содействие. Эта стратегия отражала потребности России в течение первой половины 1990-х годов, наличие большого объема инвестиционного финансирования со стороны ЕБРР, а также сохраняющуюся обеспокоенность МФК в отношении высокой степени риска инвестиционных операций в России. Объем кредитов и инвестиций в акционерный капитал 48 частных предприятий финансового сектора, обрабатывающей промышленности и розничной торговли составил 0,71 млрд. долл. США, причем 0,51 млрд. долл. США (без учета аннулированных средств) были предоставлены 34 предприятиям. Это было в семь раз меньше объема финансирования со стороны ЕБРР. В данных обстоятельствах осторожный подход МФК к осуществлению инвестиций был вполне разумным и отражал успешное и заслуживающее одобрения сопротивление внешнему давлению и внутренний порядок утверждения решений.

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

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

пор многие уроки операций и рекомендации Банка нашли свое воплощение в практической деятельности. Это помогает понять, почему устойчивость результатов финансируемых Банком операций оценивается выше, чем итоги их осуществления. Скромный, но кумулятивный эффект этих операций наряду с положительным воздействием рекомендаций Банка, помогли подготовить почву для изменения хода развития событий в России.

После августовского 1998 года финансового кризиса значимость и эффективность деятельности Банка в России существенно повысились. Банк проявлял осторожность в предоставлении новых займов, основной целью которых было долгосрочное социальное и институциональное развитие. Продолжение диалога по вопросам структурных реформ и принятые Банком меры по распространению информации сыграли определенную роль в предотвращении возврата к прежней экономической политике, в разработке текущей программы

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

Вставка 2. Реакция руководства Банка и правительства РФ

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

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

Вставка 3. Точка зрения Исполнительных директоров Банка

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

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

Дальнейшие действия

Руководство Банка согласилось с рекомендациями ДООД в отношении того, что Банк должен еще больше сосредоточить свою деятельность в тех областях, в которых правительство твердо намерено осуществлять реформы и в которых достигнут относительный социальный консенсус. В настоящее время перспективными с точки зрения достижения целей в области развития являются такие вопросы, как управление государственным сектором, судебно-правовая реформа,

инвестиционный климат и условия предпринимательства, реформа пенсионного обеспечения, земельные рынки, а также реструктуризация угольной промышленности и электроэнергетики. Необходимо продолжить текущий диалог по вопросам экономической политики и осуществление консультационной программы в области банковской реформы. В соответствии с запросами клиента, содействие со стороны Банка должно предусматривать расширение программы консультаций по вопросам передового опыта и активизацию общественных

дискуссий по поводу проводимых реформ. В рамках кредитования в поддержку экономической политики объем фактически предоставленных средств должен увязываться с реальным прогрессом в осуществлении реформ. Банк также должен рассмотреть вопрос об адресном предоставлении части своей помощи конкретным регионам страны, приверженным курсу на проведение реформ.

Уроки приобретенного опыта

Главный общий урок работы Банка в России заключается в том, что решающую роль в обеспечении успеха деятельности Банка играет заинтересованность самой страны в реализации реформ. С учетом этого Банку необходимо уделять особое внимание политическим и институциональным аспектам реформ и проводить консультации со всеми заинтересованными структурами правительства и гражданским обществом в целях повышения значимости и совершенствования структуры своей деятельности и недопущения операций, не подкрепленных планами самого правительства. К числу других общих уроков относится следующее:

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

Recent OED Précis

- 224 Grant Programs: Improving Their Governance
- 223 Supporting Health Reform in Eastern Europe
- 222 Bolivia Water Management: A Tale of Three Cities
- 221 Bridging Troubled Waters: A World Bank Strategy
- 220 Cultural Properties in Policy and Practice
- 219 ARDE 2001: Making Choices
- 218 IDA's Partnership for Poverty Reduction
- 217 Community Forestry in Nepal

- 216 Promoting Environmentally Sustainable Development
- 215 Rural Water Projects: Lessons Learned
- 214 Uganda: Policy, Participation, People
- 213 Developing African Capacity for Monitoring and Evaluation
- 212 Chile's Model for Educating Poor Children
- 211 Strengthening Tunisian Municipalities to Foster Local Urban Development
- 210 Connecting with the Information Revolution
- 209 Participation in Development Assistance
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Adapting Transport Institutions to Romania's Transition Needs
- 206 Reforming India's Energy Sector (1978–99)
- 205 Progress in Java's Villages
- 204 ARDE 2000: From Strategy to Results



Генеральный директор по вопросам оценки операционной деятельности: Роберт Пичьетто (*Robert Picciotto*)
 Директор Департамента оценки операционной деятельности: Грегори К. Ингрэм (*Gregory K. Ingram*)
 Исполняющий обязанности Руководителя Сектора оценки страновых программ и связей с регионами: Рене Вандендрис (*Rene Vandendries*)
 Руководитель проекта: Джанни Занини (*Gianni Zanini*)

► В основу настоящего бюллетеня, составленного Л. Александром Норсуорси (L. Alexander Norsworthy), положен документ "Оценка результатов деятельности Группы организаций Всемирного банка в Российской Федерации", подготовленный Джанни Занини, Ведущим специалистом ДООД по вопросам оценки.

► Исполнительные директора и персонал Банка могут получить настоящий Бюллетень в Отделе внутренней документации, а также в региональных информационных центрах. Представители широкой общественности могут приобрести его в Информационном магазине Всемирного банка "World Bank InfoShop". Кроме того, Бюллетень можно получить бесплатно, обратившись в справочную службу ДООД по электронной почте: eline@worldbank.org или по телефону 1-202/458-4497; eline@worldbank.org

Précis

Руководитель Группы по вопросам партнерства и информации: Освальдо Фейнштейн (*Oswaldo Feinstein*) •
 Главный редактор: Элизабет Кампбел-Пейдж (*Elizabeth Campbell-Pagé*) • Редактор: Каролин Макьюин (*Caroline McEuen*) •
 Распространение: Джуси Куреиши-Хак (*Juicy Qureishi-Hug*)

Бюллетени: OED *Précis* готовятся Группой по вопросам партнерства и информации (ГПИ) и Отделом пропаганды и распространения материалов Департамента оценки операционной деятельности Всемирного банка. Представленные в этом документе мнения отражают точку зрения сотрудников Департамента оценки операционной деятельности и редакторов и не должны приписываться Всемирному банку, его подразделениям или исполнительным директорам.

Précis aussi disponible en français
Précis also available in English

<http://www.worldbank.org/oed>