

## Возможность и проблема с самого начала

*Нэнси Александер и Райан Хантер*

Этот документ основан на работах Нэнси Александер "Кто определяет будущее страны: стратегии деятельности Всемирного Банка" и неправительственной организации "Bank Information Center" «План совершенствования для Вашей страны: стратегия деятельности Всемирного Банка». Обе работы являются отличными источниками информации для тех, кто хотел бы принять участие в подготовке стратегии деятельности банка в своей стране.

В течение последних десятилетий эко-активисты противостояли разрушительным проектам Всемирного Банка. Были неудачи, но были и успешные кампании против одного из самых могущественных институтов мира, и каждый раз организаторы кампании узнавали что-то новое. Один из основных уроков, которые эко-активисты извлекли из своего опыта, очень прост: чем раньше будет начата кампания по изменению курса действий банка, тем больше шансов на успех. Одной из наиболее ранних стадий является период планирования банком операций в определенной стране, т. е. период разработки стратегии деятельности Всемирного Банка.

Данная работа, основанная на опыте общественных организаций Центральной и Восточной Европы, предназначена в помощь эко-активистам, которые выражают желание участвовать в подготовке стратегии деятельности банка для своей страны.

Что такое Стратегия деятельности Всемирного Банка?

Всемирный Банк разрабатывает общую стратегию деятельности для каждой страны, в которой он проводит операции. Главная цель стратегии заключается в определении проектов, которые он планирует финансировать в течение среднесрочного периода (обычно в течение 3 лет). Таким образом, стратегия используется для:

- обоснования вмешательства банка в развитие страны (выполняется на основе оценки финансового риска и нормы прибыли по проектам; анализа приоритетных областей, нуждающихся в инвестициях; обзора деятельности других финансовых агентств), а также определения преимуществ участия банка;
- определения необходимой исследовательской и аналитической работы, и операций банка на данный период времени;
- обзора качества операций в стране-заёмщике, финансируемых банком. Совокупность всех операций банка по предоставлению кредитов в стране называется "портфелем операций".

Теоретически, должен быть представлен обзор будущих операций банка в стране, практически же этого может не случиться.

На начальной стадии разработки стратегии деятельности банка граждане данной страны могут участвовать в подготовке документации по экономической и секторной деятельности банка, которая служит основой для создания стратегии. Документация по экономической и секторной деятельности состоит из:

- экономического меморандума по стране (положительные и отрицательные стороны экономической ситуации в стране и экономической политики государства)
- обзора государственных расходов в общественной сфере (положительные и отрицательные стороны управления государственным бюджетом)

- обзора отдельных секторов (положительные и отрицательные стороны политики в определённых секторах, в том числе лесном хозяйстве, здравоохранении, образовательной сфере, энергетике, водоснабжении, управлении мелкими и средними предприятиями, т.д.)
- оценки уровня жизни населения (характер, степень и причины низкого уровня жизни)
- оценки частного сектора (рыночная направленность экономических политик)
- национального плана экологических мероприятий (основные экологические проблемы, возможности государства по их решению, основные меры, необходимые для улучшения ситуации).

Стратегия деятельности банка в стране влияет на политику, проводимую правительством: таким образом регулируется доступ страны к фондам Всемирного Банка. Сокращение или увеличение доступных фондов зависит от соответствия конкретным показателям, закреплённым стратегией. Каждая стратегия содержит список показателей, которые правительство должно достичь в различных сферах, в том числе, макро-финансовой деятельности (например, выполнение задач, поставленных Международным Валютным Фондом), операциях, направленных на реструктуризацию экономики и различных секторов (например, приватизация, либерализация торговли, реформы промышленного и социального сектора), портфельных инвестициях (например, решение проблем в отношении конкретных проектов).

Таким образом, если деятельность правительства удовлетворяет требования банка (т.е. страна выполняет установленные показатели), общая сумма кредитов стране может быть увеличена. В противоположном случае сумма кредитов правительству данной страны снижается.

Важно подчеркнуть, что при определении проектов для будущего финансирования банк принимает во внимание три фактора: масштаб воздействия (например, значение данной операции для страны и потенциальные последствия для экономического положения и повышения уровня жизни);

возможность успешного осуществления проекта (на основе возможностей и способностей страны на данный период времени); "дополнительность участия банка", или преимущество участия банка по сравнению с другими финансовыми агентствами.

### Почему необходимо участие общественности

По утверждению Всемирного Банка, основная цель его деятельности заключается в повышении уровня жизни населения, и предлагаемые кредиты не должны причинять ущерб окружающей среде или местному сообществу. Однако, как свидетельствует опыт, операции банка часто не приводят к достижению этой цели, а во многих случаях оказывают противоположное действие. Согласно заключениям, сделанным самим банком при рассмотрении стратегии для 44 стран, около половины кредитов банка направлено в определённые секторы:

финансовый менеджмент (реформы системы банков, реструктуризация фискальной политики государства), инфраструктура (строительство шоссе, плотин). В то же время другие области не получают достаточного финансирования (напр., сфера социальной защиты населения, энергетика, гендерные исследования, т.д.).

В связи с этим очень важно, чтобы население выражало своё мнение и оказывало влияние на правительство и Всемирный Банк при выборе операций. Примером участия общественности может служить следующий случай: банк собирается предоставить значительный по размеру кредит на сооружение инсинераторов для

сжигания отходов, однако население полагает, что существуют другие, более эффективные средства решения проблемы отходов. Неправительственные организации с опытом работы в сфере обращения с отходами в стране могут предложить правительству и банку альтернативные варианты для использования кредита. Подобным образом, представим, что банк планирует предоставление финансирования на осуществление программы социального страхования, однако в действительности такая форма поддержки неэффективна в данной стране. В этом случае, организации и лица, работающие по вопросу низкого уровня жизни, могут предложить свою помощь Банку.

Кроме того, участие в подготовке стратегии является источником информации для правительства в отношении приоритетов населения. Стратегия содержит анализ банковского восприятия преимуществ и слабых сторон политики правительства. Население страны может выразить своё согласие или несогласие с заключениями такого анализа, поддержать или привести возражения против подхода правительства, и представить своё собственное независимое мнение.

Гражданское общество также может выразить своё отношение к основным программам банка, которые являются определяющими факторами в реструктуризации экономики или реформах в отдельных секторах. Так, например, если население приветствует выбор банком образовательной реформы в качестве показателя деятельности в общественной сфере, оно может выразить одобрение и поддержку, оказать влияние на сам процесс проведения реформы.

После пересмотра документа при согласии правительства банк выпускает новую версию стратегии, и если документ принимает во внимание действительные приоритеты общества, это повышает качество деятельности банка в стране.

Таким образом, стратегия обладает потенциалом стать мощным оружием в руках общества, однако это возможно только в случае активного участия населения.

Недостатки процесса:

- нечёткое понимание хода процесса и возможных результатов со стороны неправительственных организаций. Идея проведения обширных консультаций была новой для польских НПО и, вероятно, для персонала самого банка.

Другие проблемы, связанные с проведением консультаций по стратегии:

- отсутствие взаимодействия между различными группами участников;
- отсутствие каких-либо чётких установок по включению в стратегию различных мнений и решения указанных проблем;
- сведение консультационного процесса к одной встрече, без предоставления НПО возможности сделать комментарии по предварительному варианту стратегии;
- отсутствие определённости по поводу опубликования окончательного варианта стратегии (ситуация в Польше была решена в основном в силу того, что вопрос был обращён непосредственно к президенту банка);
- недостаточные возможности местных НПО.

Заключение

Опыт неправительственных организаций Центральной и Восточной Европы в отношении стратегии деятельности Всемирного Банка по странам показывает, что для обеспечения эффективного консультационного процесса необходимо решить ряд проблем. На основе существующей мировой информации и опыта региональных организаций "CEE Bankwatch Network" предлагает следующие рекомендации для неправительственных организаций и Всемирного Банка:

## Предложения для неправительственных организаций (НПО)

- Отправьте во Всемирный Банк список НПО, которые могут проявить интерес к участию в консультациях по стратегии (если такой список существует).
- Приложите усилия к расширению возможностей местных НПО сотрудничать в отношении деятельности Всемирного Банка и стратегии его деятельности в Вашей стране (разошлите документы с кратким описанием целей стратегии, причин необходимости участия НПО в процессе, анализом осуществления предыдущих стратегий для страны или, если такие материалы недоступны, в других странах региона). Это будет способствовать созданию коалиции НПО, готовых участвовать в процессе подготовки стратегии.
- Если возможно, попытайтесь сделать свой вклад в подготовку документации по экономической и секторной деятельности.
- Объедините рекомендации НПО в одном документе и предоставьте его на рассмотрение Всемирного Банка на самой ранней стадии подготовки стратегии.
- Помните, что консультации должны проводиться по содержанию будущей стратегии, а не её выполнению.
- Предложите персоналу банка ознакомиться с работой "Участие гражданского общества в стратегии деятельности Всемирного Банка по странам - извлечённые уроки. 1997-98" (Джон Кларк, Вайнона Доршел, апрель 1998).
- Контролируйте проведение консультаций Всемирным Банком и последующее опубликование результатов.
- Обеспечьте выполнение Всемирным Банком рекомендаций, приведённых ниже.

## Рекомендации для Всемирного Банка

- Необходимо существование официальной процедуры проведения консультаций, приемлемой для всех участников консультационного процесса.
- Общественность должна быть поставлена в известность об организации и содержании консультаций на самых ранних стадиях подготовки стратегии. Должно быть предоставлено чёткое описание следующих пунктов:
  - Участники консультаций
  - Принципы отбора участников
  - Цели и задачи консультаций
  - Взаимодействие участников
  - Общее количество консультаций, время, место и темы для обсуждения на каждой встрече
  - Документы, использованные при разработке стратегии
  - Ожидаемые результаты
  - Документация, использованная в процессе разработки стратегии, в том числе документация по экономической и секторной деятельности и предварительный вариант стратегии (и не только), должна быть предоставлена на рассмотрение общественности на местных языках на ранней стадии процесса или за один месяц до начала консультаций
  - Общественность должна получить возможность участвовать в составлении документации по экономической и секторной деятельности
  - Консультации должны осуществляться под руководством независимых специалистов
  - Представители общественности должны получить возможность предоставления своих замечаний и предложений непосредственно в отделы Всемирного Банка, ответственные за подготовку стратегии

- Следует расширить консультационный процесс и проводить встречи не только в столице страны, но и других городах
- До предоставления стратегии на рассмотрение Совета Директоров следует организовать открытую дискуссию за круглым столом
- Все комментарии и предложения общественности должны быть отражены в окончательном варианте стратегии (в тексте или приложении) и сопровождаться объяснением причин, по которым некоторые из них не были приняты во внимание
- Окончательный вариант стратегии должен быть опубликован в стране-заёмщике
- Приведённые рекомендации следует включить в политику Всемирного Банка о проведении консультаций по стратегии, которая должна стать обязательной к выполнению.

Всемирный Банк является одним из самых крупных и могущественных бюрократов мира. Попытки банка снять с себя ответственность за отсутствие открытого процесса подготовки и осуществления стратегии и переложить её на плечи правительств страны-заёмщика могут быть предупреждены. Банк утверждает, что организация эффективных консультаций – трудоёмкий процесс, требующий времени для создания возможностей и способностей института проводить качественные консультации. Однако одновременно банк предъявляет правительствам строгие требования, и сроки, в которые должны осуществляться изменения в государственной политике и работа по проектам, не идут ни в какое сравнение с периодом времени, необходимым, по утверждениям банка, для создания возможностей института по обеспечению эффективного консультирования с общественностью.