

Стратегия деятельности Всемирного Банка в Болгарии

Петко Ковачев

В настоящее время продолжается подготовка третьей стратегии деятельности Всемирного Банка в Болгарии. Стратегия представляет собой обзор деятельности Международного Банка Реконструкции и Развития и Международной Финансовой Корпорации в течение 1999-2001 гг. с указанием основных задач, целей, путей их достижения и особых условий, которые должны быть выполнены правительством Болгарии. По прошествии половины периода действия стратегии мы можем утверждать, что некоторые аспекты могли быть представлены по-другому, что обеспечило бы более устойчивое развитие страны. Прогноз ситуации мог быть выполнен с большей точностью, а к реализации многих проектов могли быть предъявлены более чёткие требования, что способствовало бы решению не только экономических, но и многих социальных и экологических проблем.

Ошибки и некачественное выполнение операций могли быть предсказаны на ранней стадии планирования, если бы удовлетворительное обсуждение и консультации с общественностью состоялись перед принятием стратегии. Участниками таких обсуждений могли стать правительственные учреждения и агентства, академические институты, неправительственные организации, местные сообщества, профсоюзы, пресса. Проведённые в действительности консультации не отличались хорошей организацией и наличием чёткого плана вопросов для обсуждения. Всемирным Банком был проведён ряд отдельных встреч с экологическими организациями и профсоюзами, однако возможности общей дискуссии по тексту варианта стратегии для всех участников консультаций предоставлено не было. В понимании неправительственных организаций, это связано тем, что Всемирный Банк предполагал избежать взаимодействия потенциальных участников обсуждения стратегии.

Согласно обзору стратегии, "стратегия была разработана в тесном сотрудничестве с широким кругом общественности, в том числе правительственными чиновниками всех уровней, неправительственными организациями, академическими учреждениями, местным населением и международными партнёрами" (стр. i). В действительности никто не может проверить вклад перечисленных участников, так как точной информации о замечаниях различных сторон подготовлено не было. Не существует и списка рекомендаций со стороны неправительственных организаций, так же как и данных о том, чьи предложения были приняты во внимание при пересмотре стратегии, и по каким причинам были отвергнуты комментарии других сторон.

Впервые вопрос об участии общественности в составлении стратегии был затронут координатором "CEE Bankwatch Network" Петко Ковачевым на встрече местного представительства банка с неправительственными организациями в Софии 21 ноября 1996 года. Г-н Ковачев выступил с заявлением о том, что, несмотря на значительное количество в Болгарии, ни правительство Болгарии, ни Всемирный Банк не предлагали неправительственным организациям (НПО) страны предоставить свои замечания и рекомендации, а в случае наличия комментариев со стороны НПО, таковые, как правило, просто не принимались во внимание. В ответ представитель банка заявил, что в большинстве случаев правительство самой страны возражало против предоставления черновых вариантов документов общественности.

В конце встречи персонал банка заверил участников в том, что в будущем местные офисы банка будут уведомлять НПО о своих инициативах и предоставят возможность проведения совместных встреч. Обсуждение стратегии состоялось на пяти различных встречах. В течение периода разработки стратегии (1997-1998) представители НПО трижды встретились с персоналом Энергетического Отдела банка (преимущественно с г-ном Джеймсом Музом) и дважды (24 октября 1997 и 22 января 1999) были приглашены на консультацию с г-ном Кеннетом Лэйем (директором Всемирного Банка в Болгарии).

Встречи ограничились тем, что г-н Лэй, не подкрепляя свои утверждения официальной документацией, сообщил собравшимся о том, что стратегия является документом, не накладывающим юридических обязательств, но позволяющим вносить изменения, а также изложил позицию банка в отношении отдельных секторов экономики. После первой встречи участниками было составлено письмо, в котором они выразили общие опасения. В ответ г-н Лэй сообщил, что обращение было переправлено соответствующим сотрудникам банка, ответственным за решение

специфических проблем. Никто из соответствующих сотрудников банка (за исключением г-на Джеймса Муза) не ответил на вопросы, составленные неправительственными организациями.

Всем встречам с представителями Всемирного Банка были присущи следующие недостатки, которые не позволили достичь значительных положительных результатов:

- отсутствие продуманной организации и чёткой процедуры взаимодействия с общественностью
- отсутствие плана встреч и списка вопросов для обсуждения, непредоставление текста стратегии участникам встречи. Кроме того, хотя НПО получили часть матрицы стратегии, представители Всемирного Банка объявили, что матрица не является документом для общественного пользования и не предполагает дальнейшего распространения и обсуждения.
- отсутствие списка лиц во Всемирном Банке, ответственных за подготовку всей стратегии и плана деятельности в различных секторах, а также способов связаться с ними
- отсутствие обсуждения правительственной стратегии и позиции в отношении деятельности по отдельным секторам
- отсутствие совместного обсуждения стратегии с другими участниками консультаций (за исключением единственной попытки взаимодействия с профсоюзами).

После второй встречи с г-ном Лэйем, "CEE Bankwatch Network" были предложены фрагменты матрицы стратегии, однако нас проинформировали о том, что во-первых, выданный документ не является окончательным и будет подвергаться изменениям, а во-вторых, он не предназначен для общественности. Таким образом, "CEE Bankwatch Network" мог выразить своё мнение по подготовленной стратегии, но не распространять или обсуждать содержание документа с другими сторонами. Такое заявление пресекло возможность обсуждения проблем с другими участниками консультаций.

Встречи с г-ном Музом по энергетическим вопросам также не подкреплялись официальной документацией, за исключением последней встречи, когда были выданы фрагменты матрицы стратегии.

Впервые за всю историю сотрудничества Всемирного Банка и Болгарии стратегия деятельности была объявлена общественным документом и помещена на веб-страницу представительства банка в Софии, так что каждый мог ознакомиться с её содержанием (правда, только на английском языке). Другой документ, также предоставленный общественности (уже на английском и болгарском), включал в себя обзорные проекты в Болгарии. Неправительственные организации приветствуют новую практику банка по раскрытию информации общественности и ожидают публикации других не менее важных материалов, в том числе экологических исследований, анализа отдельных секторов экономики, документации по рассмотрению и одобрению отдельных проектов и пр.

При внимательном прочтении стратегии в Болгарии, становятся очевидны некоторые недостатки стратегии, которых можно было избежать при чёткой организации консультаций с общественностью.

Все неточности можно распределить по трём группам. Первая группа включает в себя случаи выполнения банком качественного анализа в отношении определённого сектора или проблемы, но предложения таких действий или условий для правительства не могут привести к положительным результатам. Вторая группа состоит из случаев, когда банком были сделаны совершенно ошибочные заключения, что определило неправильный выбор инструментов и политики. Третья группа представлена случаями невмешательства банка в отдельные секторы, несмотря на явную необходимость финансовой поддержки. При составлении следующей стратегии можно будет избежать ряда подобных неточностей и ошибок при условии организации качественных консультаций с привлечением широкого круга заинтересованных организаций, институтов и экспертов.

Документа (главы или приложения к стратегии) с описанием поднятых НПО проблем и предоставленных рекомендаций составлено не было, но мы можем утверждать, что персонал банка принял во внимание очень немногие предложения НПО. Болгарские экологические неправительственные организации неоднократно подчёркивали существование следующих проблем:

- Согласно стратегии деятельности Всемирного Банка в Болгарии (стр. 12), основная задача банка заключается в обеспечении устойчивого экономического роста (через реструктуризацию экономики и развитие частного сектора), а также повышении уровня жизни населения (через

программы социальной сферы и повышение социальной безопасности). В тексте стратегии не упоминается устойчивое развитие в широком смысле слова как цель деятельности банка в стране. Такой подход значительно сужает круг операций, получивших поддержку банка как в виде прямого финансирования, так и технической помощи, и определяет направление деятельности в Болгарии.

- Одним из средств достижения поставленных задач банк видит углубление и расширение партнёрских отношений с международными и отечественными сторонами, в том числе с частными учреждениями и неправительственными организациями (стр. 13). Возможно, банк поддерживает партнёрские отношения с такими частными учреждениями, как Фонд Сороса, однако отношения банка с болгарскими экологическими НПО в вопросе подготовки стратегии нельзя назвать партнёрством. Подходящим словом в этом случае было бы "встречи". О невозможности установления партнёрских отношений и отсутствии эффективного сотрудничества с НПО в настоящее время свидетельствует Приложение Б 4. Приложение содержит список услуг Всемирного Банка, не включающих предоставление кредита. Банком предусматривается участие общественности только в 3-х из 17-ти видов таких операций, и распространение 11-ти из 15-ти документов после завершения разработки проектов. При этом следует заметить, что на веб-страницу представительства Всемирного Банка в Софии помещено только два с половиной из этих 11-ти документов (стратегия деятельности Всемирного Банка, обзор политики Всемирного Банка в сельскохозяйственном секторе страны, обзор документа "Болгария: низкий уровень жизни в период перехода на рыночную экономику"), а также один документ с материалами одобрения проекта.
- Факторы, определяющие возможность осуществления оптимистичного сценария деятельности банка в стране, принадлежат в основном к финансовому и макроэкономическому секторам. Определяющими факторами в социальной сфере являются только те, которые характеризуются законодательной направленностью. Показатели деятельности в сельскохозяйственной сфере включают в себя проведение полной либерализации. В общем, стратегия придаёт особое значение показателям, связанным с программами по реструктуризации экономики, и практически не упоминает таких факторов, как реализация секторной и экологической политики. Следует отметить, что в случае реалистичного сценария деятельности (при отсутствии существенных изменений) банк не предусматривает финансирования таких областей, как сельскохозяйственный маркетинг или предоставление коммунальных услуг (отопление).
- Стратегия придаёт особое значение реструктуризации экономики и развитию частного сектора. Безусловно, реформы необходимы, однако проблема состоит в том, что банк делает акцент на полную либерализацию и ликвидацию/изоляцию экономически неэффективных предприятий, не предлагая альтернативных вариантов для создания рабочих мест. Программы в социальной сфере и кредиты на реструктуризацию экономики не учитывают действительные потребности страны. Таким образом, отсутствует общая программа, предполагающая проведение экономических реформ при создании новых рабочих мест. Подход банка к решению вопроса о социальных фондах (пенсионный фонд, реформы в системе здравоохранения) включает в себя множество положительных аспектов, однако, по мнению экспертов, не закрепляет участия банка в решении приоритетных проблем. Населению необходимы рабочие места, которые стабилизировали бы поток денежных средств в пенсионный и здравоохранительный фонды, а не кредиты в этих сферах, которые должны быть возвращены из государственного бюджета.
- В отношении стратегии деятельности банка в энергетическом секторе страны существует множество неясностей и проблем, которые неправительственным организациям хотелось бы обсудить совместно с представителями банка и другими заинтересованными сторонами. В связи с тем, что официальные консультации не были организованы, многие проблемы, в том числе вопрос о закрытии атомных реакторов 1-4 в Козлодуде, отсутствие финансовой поддержки в области обеспечения атомной безопасности и пр., не были решены. К настоящему моменту банком было сделано очень немного в отношении восстановления возможностей страны по производству неатомной энергии, а также в сфере энергоэффективности и энергосбережения. Всемирным Банком был составлен план реструктуризации энергетического сектора, но общественность не осведомлена о предлагаемых мерах и общей политике. События в энергетическом секторе скрыты от глаз общественности усилиями правительства Болгарии, и банк не предпринимает никаких мер для того, чтобы приоткрыть занавес. Таким образом, соблюдение политики банка о предоставлении информации общественности представляется сомнительным. К настоящему моменту цель Международной Финансовой Корпорации (МФК) занять ведущую позицию в частном секторе по выработке энергии не достигнута. Более того, МФК хранит молчание по поводу возможного участия в проекте Марица, а также в отношении включения социальных и экологических аспектов в этот проект.

- В отношении транспортного сектора банк провозглашает следующую политику: после завершения начатых проектов, предполагается невмешательство банка в развитие инфраструктуры страны, в частности, железнодорожный, телекоммуникационный сектор и водоснабжение. Такая позиция банка в транспортной сфере ведёт к неравномерному развитию сектора. Каковы планы банка в отношении проекта восстановления железнодорожной сети? По разным причинам, удовлетворительного прогресса по проекту не наблюдается. Согласно новой политике, банк завершит проект и прекратит предоставление фондов в железнодорожный сектор, несмотря на то, что данный вид транспорта не оказывает такого отрицательного воздействия на состояние окружающей среды и население, как другие. При этом предусматривается закрытие отдельных железнодорожных линий, уменьшение объёма грузов, перевозимых по железной дороге и сокращение объёма дополнительных работ (таких как изготовление вагонов). При такой стратегии действий банк оказывает косвенную поддержку болгарскому правительству, которое концентрирует усилия на развитии автомобильного сектора и автодорожной инфраструктуры.
- В сельском хозяйстве основным условием поддержки банка является полная либерализация, в том числе и либерализация экспорта и импорта, которая поставит отечественную промышленность в невыгодные условия в связи с предоставлением различных льгот на импортную продукцию.
- Основными индикаторами достижения целей Всемирного Банка являются технические и финансовые показатели, в то время как какие-либо критерии для определения устойчивости развития страны в целом и отдельных секторов экономики, деятельности по охране окружающей среды, обеспечению социальной стабильности, поддержке местной экономики отсутствуют. В оценке операций банка участвуют исключительно персонал банка, менеджеры проектов и высокопоставленные правительственные чиновники.