

ЦИКЛ ЖИЗНИ ПРОЕКТА В МЕЖДУНАРОДНОМ БАНКЕ РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ

СТРАТЕГИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ

В общей стратегии финансирования Всемирного Банка произошли значительные изменения. В последние годы возросло количество и объём кредитов, предназначенных для осуществления проектов развития. Банк сократил финансовую поддержку европейским и латиноамериканским странам и сосредоточил свои усилия на снижении уровня бедности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, где ускоренное экономическое развитие часто сопровождается ухудшением благосостояния населения. В настоящее время банк отдаёт предпочтение финансированию комплексных программ, направленных на достижение экономического роста и структурную перестройку экономики.

На протяжении жизненного цикла каждый проект проходит через определённые стадии. Деятельность на всех фазах цикла осуществляется проектным персоналом банка, который состоит примерно из 1300 специалистов и составляет половину всего персонала банка.

Данная глава содержит описание стадий жизненного цикла проекта в Международном Банке Реконструкции и Развития (МБРР) и Международной Ассоциации Развития (МАР) и указывает возможные способы влияния заинтересованных групп населения и неправительственных организаций на подготовку и осуществление проекта. Цикл жизни проекта в Международной Финансовой Корпорации (МФК) имеет значительное сходство с описанным в этой главе, но отличается меньшей ясностью операций и открытостью для общественности.

ЦИКЛ ЖИЗНИ ПРОЕКТА

Идентификация

На первой стадии процесса на основе экономического и секторного анализа производится определение проектов, удовлетворяющих условиям Всемирного Банка

и являющихся приоритетными для правительства страны-заемщика. Банк оценивает кредитоспособность страны и соответствие задач предлагаемых проектов и общей стратегии развития. Персонал банка рассчитывает рентабельность проекта, убеждаясь, что издержки на его осуществление будут покрыты из полученной прибыли и обеспечат значительные преимущества. В концептуальной документации и информационном документе по проекту фиксируются основные аспекты операций с кратким описанием компонентов проекта и указанием основных экологических проблем, категории проекта, типа необходимой оценки воздействия на окружающую среду, плана предлагаемых консультаций с общественностью. Кроме того, группа специалистов, занимающихся данным проектом, также выпускает лист экологических данных.

Сам банк проводит анализ экономической ситуации в стране, в то время как анализ ситуации в отдельных секторах экономики может быть выполнен как самим банком, так страной-заемщиком или агентством США, сотрудничающим с банком. При завершении фазы идентификации проекты включаются в общую программу финансирования банка.

Подготовка

В кратком описании проекта устанавливаются основные задачи и сроки осуществления отдельных компонентов операции. В ходе подготовке проекта персонал банка устанавливает экономические, финансовые, технические и институциональные условия. Кроме того, для обеспечения рентабельности производится рассмотрение альтернативных вариантов технического решения и институциональных аспектов.

Группа специалистов Всемирного Банка, ответственная за проект, готовит обзор концепции операции, в котором определяется тип экологической оценки для проектов категории В. Экологическая оценка обычно выполняется заемщиком, однако, в случае высокого риска и серьёзности последствий для окружающей среды и населения, может быть приглашена группа независимых специалистов,

признанных на международном уровне. Согласно операционной политике 4.01, заёмщик обязан организовать консультации по ОВОС с местным населением и неправительственными организациями.

Формально, ответственность за подготовку проекта лежит на заёмщике, но в действительности именно на этой стадии начинается сотрудничество заёмщика и Всемирного Банка. Для того, чтобы обеспечить высокое качество проекта и его соответствие всем стандартам и требованиям, банк предоставляет заёмщику необходимую поддержку.

В некоторых случаях, банк предоставляет отдельный кредит на разработку технического решения по проекту или техническую помощь (через отдел подготовки проектов или агентство США). Подготовительная фаза заканчивается, когда банк и заёмщик находят приемлемое для обеих сторон техническое решение, организационную структуру для выполнения операции и способы разрешения возможных проблем.

Оценка

Оценка операций банка производится в отношении четырёх основных аспектов: технического, институционального, экономического и финансового.

Техническая оценка необходима для того, чтобы обеспечить правильный дизайн проекта и соответствие стандартам банка. Она включает в себя рассмотрение альтернативных вариантов технической стороны и результатов, воздействия на окружающую среду и здоровье персонала/населения каждого из вариантов. Фактическая техническая документация также содержит обзор затрат и описание процедур для получения профессиональных услуг.

Институциональная оценка предполагает сбор информации об институте-потенциальном исполнителе и установление условий и требований к её деятельности. Обычно производится серия тренингов для персонала и руководителей организации, ответственной за реализацию проекта. При разработке требований к институту банк должен принимать во внимание уникальность культуры и традиций данной страны.

Экономическая оценка заключается в рассмотрении вклада проекта в развитие страны. Она содержит анализ издержек/прибыли по предложенным альтернативным вариантам; вычисление экономической нормы прибыли является необязательным. Анализ риска/вероятности проводится банком ещё реже, чем оценка экономической нормы прибыли.

Финансовая оценка призвана обеспечить доступность фондов, необходимых для осуществления проекта, и получение выплаты по кредиту со стороны страны-заёмщика. Инвестиции и эксплуатационные расходы по проекту должны быть покрыты из прибыли или льгот (налоги и пошлины). Финансовый анализ также включает в себя определение процентной ставки по кредиту.

Персонал банка несёт ответственность за проведение оценки проекта. В отдельных случаях для сбора информации привлекаются независимые консультанты, имеющие большой опыт работы в данной области. При завершении данной фазы персонал банка составляет документ экспертной оценки, презентация которого происходит на Совете Директоров. В связи с тем, что персонал банка активно участвует в разработке всех операций, Совет практически никогда не выносит отрицательного заключения по предложенным проектам. Тем не менее, существует некоторая вероятность того, что операция должна будет претерпеть значительные изменения.

Переговоры и презентация на Совете Директоров

В ходе переговоров достигается соглашение банка и правительства страны-заёмщика в отношении мер, необходимых для успешного выполнения проекта. Правительство принимает во внимание рекомендации, предоставленные банком. Следует заметить, что при проведении переговоров необходимо, чтобы банк проявлял большую готовность к внесению необходимых изменений и адаптированию проекта к местным условиям.

При достижении соглашения между банком и страной документация о кредите и доклад президента представляются на рассмотрение Совета исполнительных директоров. В случае одобрения проекта, банк подписывает соглашение о кредите, и заёмщик начинает действия по реализации.

Реализация и контроль

Реализация проекта входит в обязанности заёмщика, хотя банк может оказывать поддержку. Контроль необходим для того, чтобы обеспечить использование средств кредита на выполнение оговоренных мероприятий и осуществление приобретения товаров и услуг в соответствии с установленными условиями. При этом банк приветствует привлечение как национальных, так и иностранных компаний.

Контроль осуществляется группой специалистов банка, ответственных за данный проект, которая включает в себя представителей отдела мониторинга и оценки. В ходе реализации проекта, согласно условиям получения кредита, составляются доклады о достигнутых результатах, которые направляются на рассмотрение в штаб-квартиру Всемирного Банка. В соответствии с процедурой банка 4.01, в том случае, если соответствие операций условиям юридически оформленного договора не является удовлетворительным, группа специалистов банка, ответственных за проект, обсуждает дальнейшие действия с региональным экологическим отделом и юридическим отделом.

Оценка результатов

В настоящее время оценка результатов является обязательной для всех операций Всемирного Банка при их завершении. Данная стадия была добавлена в цикл жизни проекта в 1970, когда для проведения аудита был специально создан отдел оценки операций. На этой стадии персонал банка оценивает содержание оценки воздействия на окружающую среду и эффективность предложенных мер по сокращению негативного влияния, и составляет отчёт о завершении проекта. Данный отчёт поступает в отдел оценки операций, который готовит свой собственный доклад (при этом посещение места выполнения проекта не является обязательным). Оба документа направляются исполнительным директорам. Согласно требованиям банка, заёмщик вносит свои замечания по подготовленному банком отчёту о завершении проекта и составляет свой собственный доклад. Для определения эффективности инструментов развития рекомендуется разработка системы оценки самим заёмщиком.

Основная задача аудитов заключается в оценке экономической нормы прибыли по проекту, однако, истинное суждение об успехе или провале проекта может быть составлено только через несколько лет после завершения операций и выплаты кредита, так как воздействие инвестиций обычно проявляется через длительный промежуток времени. По этой причине, отдел оценки операций производит анализ избранных проектов через каждые пять лет после завершения последнего. Кроме того, годовые отчёты отдела содержат информацию о проведённых аудитах и анализ операций по группам, а также рассмотрение проблем отдельных стран или секторов экономики.

Как общественность может вмешаться в цикл жизни проекта

Отдельные граждане или неправительственные организации могут вмешаться в цикл жизни проекта в следующих случаях:

- если в результате осуществления политики банка нарушено их право на доступ к информации;
- если документация по проекту не предоставляется общественности, как того требует политика банка;
- если проект отнесён к экологической категории, несоответствующей воздействию операций на окружающую среду, в связи с чем требования к выполнению экологической оценки неадекватны;
- если при проведении оценки воздействия на окружающую среду заёмщик не организует консультаций с общественностью.

Первые шаги по изменению проекта могут быть предприняты на подготовительной стадии – после выхода первого общественного документа (информация о проекте) по окончании стадии идентификации.

Существует три основных уровня, на которые неправительственные организации могут обратиться за информацией или с возражениями против осуществления отдельных мероприятий, проектов или политик банка. НПО следует предоставить свой запрос/ претензию/ требование в местное представительство Всемирного Банка. В том случае, если представители банка в данной стране не обеспечивают адекватного ответа, необходимо направить обращение к группе специалистов банка, ответственных за проект и находящихся

в Вашингтоне. При отсутствии ответа гражданам страны или НПО следует обратиться на высший уровень – к исполнительным директорам банка.

В том случае, если в результате осуществления проекта или политики банка гражданам страны был нанесён финансовый ущерб, они имеют право подать претензию в независимую комиссию, или группу независимых экспертов Всемирного Банка, ответственную за расследование таких случаев. Претензия касательно ущерба, причинённого в связи с дизайном проекта, его оценкой или реализацией, оформляется в письменном виде. Комиссия является единственным органом банка, имеющим доступ ко всей документации. Тем не менее, процедура обращения к независимой комиссии представляется довольно спорной, так как:

- претензия может быть составлена только пострадавшими лицами;
- отдельные граждане не имеют права подать претензию;
- расследование претензии производится только в том случае, если истец уже обращался к руководству и не получил адекватного ответа;

- Совет Директоров даёт комиссии разрешение на расследование конкретных случаев;
- ограничений во времени для проведения расследования не существует.

После завершения расследования Совет Директоров принимает решение о дальнейших мерах (на основе доклада комиссии и рекомендаций руководства). В Международной Финансовой Корпорации роль комиссии выполняется специальным органом (омбудсменом), состоящим из одного человека.

Обзор подготовлен Теодорой Дёнс для «CEE Bankwatch Network»

«CEE Bankwatch Network» представляет собой международную сеть неправительственных организаций, участниками которой являются представители стран Центральной и Восточной Европы, а также СНГ. Основная цель деятельности организации заключается в осуществлении мониторинга операций международных финансовых институтов и предложении альтернативных вариантов их проектам и политике. В настоящее время «CEE BankwatchNetwork», основанная в 1995, считается одной из крупнейших экологических организаций региона.

Адрес:

CEE Bankwatch Network

Чешская Республика 100 00 Прага 10 Кратка 26

Электронная почта: main@bankwatch.org

Веб-страница: www.bankwatch.org