

НОВЫЕ ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ИЛИ ПУСТЫЕ АКРОНИМЫ?

Значение комплексного подхода к развитию и стратегии снижения уровня бедности

В течение последних двух лет международными финансовыми институтами был произведён пересмотр подхода к оказанию помощи развивающимся странам в свете эффективности деятельности банка для повышения благосостояния общества. При обсуждении политики на будущее основное внимание было направлено на координирование программ повышения уровня жизни населения относительно узким фокусом и усиление участия правительств и общественности стран-заёмщиков в подготовке таких операций. В январе 1999 Всемирным Банком была начата инициатива комплексного развития, а в сентябре 1999 банк совместно с Международным Валютным Фондом (МВФ) одобрил общую стратегию снижения уровня бедности.

Что послужило причиной изменений?

Стечение нескольких обстоятельств привело к тому, что международные финансовые институты пересмотрели свой подход к предоставлению помощи (цели, способов и координации):

- Проведённая оценка показала, что программы реструктуризации экономики не привели к ожидаемым результатам; повышение уровня жизни равномерно, маргинально, а в некоторых случаях наблюдается снижение уровня жизни

населения. Азиатский кризис 1997 года предоставил свидетельства того, что достигнутый экономический рост недостаточен для обеспечения устойчивого развития. В дальнейшем основное внимание должно быть направлено на осуществление реформ в социальном секторе и обеспечение последовательности экономической, структурной и социальной политик.

- Неправительственные организации предоставили свои требования по использованию ресурсов, появившихся в связи с освобождением стран от долговых обязательств, для осуществления инициатив повышения благосостояния населения.
- Реальный опыт показал, что успешное выполнение условий банка и намеченных реформ затруднено в связи с тем, что участие правительств и граждан стран-заёмщиков в разработке политики и реформ крайне ограничено. Таким образом, необходимо увеличение роли страны и активное участие правительств и общественности в подготовке программ.
- Международные финансовые институты признали, что повышение административных требований и ужесточение условий отчётности при выполнении многочисленных проектов в различных секторах усиливает давление на правительства и не способствует эффективному решению внутренних проблем.

- Недостаточная координация усилий и ресурсов, направленных на снижение уровня бедности стран-заёмщиков, ослабила эффект начатых инициатив.

ЧТО ТАКОЕ КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ?

Новая концепция определяет подход к установлению приоритетов и координирует действия двусторонних доноров, международных финансовых институтов, правительств, частных организаций и общественности по разработке долгосрочной программы развития, целью которой является снижение уровня бедности. Данный документ призван решить проблемы, перечисленные ранее, посредством осуществления следующих мер:

- Комплексный подход к рассмотрению экономических и социальных вопросов; совместная разработка макроэкономических, структурных и социальных реформ;
- Координация деятельности и ресурсов всех сторон, участвующих в процессе развития;
- Привлечение правительств к выбору приоритетов и разработке реформ, при участии парламента, граждан страны и частного сектора;
- Определение реформ на долгосрочный период (составление 20-летней стратегии).

В настоящее время программа комплексного развития осуществляется экспериментально¹. Согласно плану отдела оценки операций и исследовательской части Всемирного Банка, в будущем будет производиться систематическая оценка результатов осуществления стратегии комплексного развития и снижения уровня бедности.

ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЯ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ?

Принятие стратегии снижения уровня бедности состоялось в сентябре 1999. Стратегия оформлена в виде официального документа

Всемирного Банка и МВФ и заменяет документ о содержании политики деятельности этих институтов. Данная стратегия определяет подход банка и МВФ к предоставлению финансирования на концессиональных условиях и освобождению наиболее бедных стран мира от коммерческой задолженности. Основные положения стратегии отражают комплексный, многосторонний подход к развитию. Согласно стратегии, 1) макроэкономические, структурные и социальные реформы должны осуществляться последовательно, не находясь в противоречии между собой и быть направлены на снижение уровня бедности; 2) процесс переговоров по стратегии должен происходить под руководством правительств стран-заёмщиков и предусматривать участие общественности; 3) деятельность банка и МВФ будет координироваться стратегией². В конечном итоге, стратегия должна стать основой деятельности всех доноров.

КАК ВЗАИМОСВЯЗАНЫ СТРАТЕГИЯ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ И КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ?

В отношении вопроса о взаимосвязи стратегий ведутся горячие дискуссии. В основном обсуждается, насколько они схожи и с какой эффективностью стратегия снижения уровня бедности в странах-заёмщиках может заменить стратегию комплексного развития. Обе стратегии предусматривают активное участие страны и координацию деятельности всех доноров с целью повышения уровня жизни.

С точки зрения банка, стратегия снижения уровня бедности представляет собой эффективный инструмент для реализации концепции комплексного развития, таким образом, существующие документы дополняют друг друга. Однако, в случае слабого национального участия в процессе (в таких странах, как Боливия), возникает заметное расхождение между двумя стратегиями.

На практике больше значения придаётся стратегии снижения уровня бедности в связи с тем, что она представляет собой основу для освобождения от задолженности бедных стран мира и получения финансирования Всемирного

¹ Странами, участвующими в экспериментальной стадии, являются Боливия, Берег Слоновой Кости, Доминиканская Республика, Эритрея, Эфиопия, Гана, Иордан, Марокко, Кыргызская Республика, Румыния, Уганда, Вьетнам, Газа.

² Стратегия снижения уровня бедности является трёх годичной программой, на основе которой всемирный Банк и МВФ разрабатывают свои финансовые операции и устанавливают условия для правительств стран-заёмщиков.

Банка и МВФ на концессиональных условиях. Популярность стратегии комплексного развития значительно ниже, так как она не предлагает подобных действенных стимулов. МВФ не принимает участия в осуществлении этой концепции, в связи с чем деятельность фонда в этом отношении не отличается большой эффективностью.

Стратегия снижения уровня бедности применима только к наиболее бедным странам мира с большой задолженностью, в то время как сфера влияния стратегии комплексного развития (при условии её вступления в силу после завершения экспериментальной фазы) распространяется и на страны со средним доходом. В настоящее время не существует какого-либо документа, объединяющего и координирующего усилия различных сторон (правительств, доноров и граждан страны-заёмщика), что предполагает наличие различных целей и хаотичную деятельность. Возможно, подобное положение должно быть в некоторой степени присуще странам со средним уровнем дохода, однако такая ситуация ведёт к возникновению серьёзной проблемы — отсутствие координированных действий Всемирного Банка и МВФ по проведению реформ.

Стратегия снижения уровня бедности представляет собой трёх годичную программу (следует заметить, что на практике она больше является общей стратегией, реализуемой на основе трёх годичных планов), которая соответствует типичным циклам программ МВФ и Всемирного Банка, а концепция комплексного развития предлагает долгосрочную стратегию.

ЧТО ТАКОЕ НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ?

В результате соглашения, достигнутого в 1992 («Рио +5»), все страны обязаны составить национальную стратегию устойчивого развития. Теоретически все три обсуждаемые стратегии должны вести к достижению одной цели, однако на практике велика вероятность того, что все три процесса будут происходить параллельно.

В широком смысле, концепция комплексного развития должна служить основой для достижения устойчивого развития, одной из задач которого является улучшение благосостояния общества. Таким образом, представляется логичным, что стратегии

снижения уровня бедности и устойчивого развития должны быть приблизительно одинаковы по содержанию, так как устойчивое развитие и улучшение условий жизни должны представлять собой основную цель. В действительности стратегия снижения уровня бедности практически не принимает во внимание экологические аспекты.

Для одних доноров практически не имеет значения, какую из стратегий принимает страна; в качестве основного фактора рассматривается последовательность составляющих комплексной программы развития. Для других спонсоров принятие конкретной стратегии принципиально важно, и в таком случае, стратегия снижения уровня бедности приобретает особое значение для стран-заёмщиков как базис для освобождения от задолженностей и получения кредитов международных финансовых институтов.

К КАКИМ ИЗМЕНЕНИЯМ ПРИВЕДЁТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТРАТЕГИИ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ И КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ?

Обе стратегии являются значительным достижением, и реализация их на практике будет связана с определёнными трудностями и потребует активной деятельности всех участников:

- Ожидается, что доноры предоставят больше свободы правительствам стран-заёмщиков в определении приоритетов в политике и реформах; взаимодействие финансовых институтов между собой и правительствами укрепит (особенно важны отношения Всемирного Банка и МВФ).
- При разработке политики правительства должны быть более открытыми к предложениям населения, гражданских организаций и частного сектора.
- Потребуется развитие гражданского общества с тем, чтобы граждане страны расширили свои возможности и были способны адекватно представлять взгляды и нужды разных кругов, а также принимать эффективное участие в подготовке национальной политики.

К данному моменту, опыт реализации обеих стратегий крайне разнообразен, но можно отметить присутствие некоторых общих тенденций:

- Возможности правительств по успешной разработке и осуществлению программ ограничены.
- Правительства рассматривают консультации с общественностью и участие общественности как нечто идентичное, на практике больше склоняясь к проведению консультаций.
- Правительства играют значительную роль в координации действий доноров, в том числе через совещания групп консультантов, а попытки доноров координировать свои действия через установку общей цели и проведение общих исследований единичны.
- Произвольное отсеивание проектов, отличающихся схожестью задач, и операций, не направленных на повышение уровня жизни, ограничено.
- Наблюдается недостаток взаимосвязи и последовательности макроэкономических, структурных и социальных реформ. Усилия МВФ по переоценке макроэкономической стратегии в свете новых обязательств и задач (повышение благосостояния стран-заёмщиков) явно недостаточны; большое значение придаётся финансовой стороне вопроса.
- Всемирный Банк и МВФ не предпринимают мер по согласованию своих требований с периодичностью национальных процессов, более того, отмечается тенденция введения институтами новых процессов, которые накладываются на существующие в странах.
- Возможности неправительственных организаций принять участие в происходящих процессах ограничены, что объясняется недостаточным доступом общественности к правительственной документации и данным Всемирного Банка и МВФ.
- Ограничения во времени, установленные международными институтами в отношении разработки стратегий, которые необходимы для получения финансирования на концессиональных условиях и освобождения от задолженности, привели к неудовлетворительному качеству стратегий.

Следующий шаг

Многие соглашались с тем, что разработка и принятие новых стратегий является

несомненным шагом вперёд. Тем не менее, следует заметить, что для успешной реализации стратегий необходимы значительные перемены на институциональном уровне. В противном случае, существует вероятность дальнейшего усиления власти Банка и МВФ и активизации их вмешательства в экономическое развитие стран. Таким образом, важным представляется намерение институтов предпринять шаги, необходимые для обеспечения соответствия теоретических положений и реальной ситуации.

Новый подход к взаимодействию финансовых институтов и правительств противоречит существующему традиционному покровительственному отношению Всемирного Банка и МВФ к странам-заёмщикам, и с течением времени этот конфликт становится более заметен.

Участие общественности стран-заёмщиков

Всемирный Банк и МВФ должны разработать, в консультации с общественностью, директивы деятельности для персонала банка в отношении участия населения. Важно определить меры, которые могут быть предприняты Всемирным Банком и МВФ для облегчения участия общественности. Такие меры могут включать обнародование документации финансовых институтов (на национальном языке), а также своевременное распространение документов с тем, чтобы предоставить неправительственным организациям возможность произвести анализ и разработать рекомендации до начала консультаций.

Последовательность программ

В стратегиях привлекает внимание пункт о последовательности всех программ и реформ, который не нашёл применения на практике. МВФ ещё предстоит пересмотреть и изменить всю модель своей деятельности. Всемирный Банк и МВФ должны расширить сотрудничество для создания инструментов, необходимых для корректирования модели деятельности и выполнения качественного анализа воздействия экономических и структурных реформ на население страны (до того, как данная программа завершена или начата).

Усиление национального участия

До тех пор, пока МВФ и Всемирный Банк не будут готовы к внесению изменений в свои программы, не может быть и речи об эффективном участии страны. Банку следует пересмотреть критерии МАР по предоставлению финансовой поддержки, которые должны включить в себя пункты о работе в отношении повышения уровня жизни населения. МВФ должен сосредоточить свои усилия на разработке макроэкономической стратегии, не вмешиваясь в решение и оценку других аспектов реформ. МВФ следует заранее ставить общественность в известность том, изменения в каких сферах возможны с тем, и тогда население сможет сосредоточить усилия на отдельных вопросах и принять активное участие в процессе.

Дополнительные стимулы для персонала институтов

Всемирный Банк и МВФ должны изменить структуру деятельности таким образом, чтобы у персонала появился действительный стимул прикладывать усилия к осуществлению всех перечисленных выше задач. В настоящий момент поощрение персонала происходит на основе объёма финансирования. Такой подход приводит к тому, что количество программ и проектов ставится выше качества операций. Необходимо придавать больше значения результатам операций, что в будущем сможет обеспечить более тщательный отбор и высокое качество проектов и программ.

Открытость и подотчётность

В намерения Всемирного Банка и МВФ входит разработка программ и условий финансирования на основе национальной стратегии или стратегии снижения уровня бедности. Институты должны предоставлять вниманию общественности предварительные варианты документации по проектам и программам (заявления о намерении, стратегии деятельности в стране), делая их доступными на национальном уровне. Обнародование документации позволит участникам наблюдать за ходом процесса и поднимать волнующие их вопросы, организуя обсуждения с национальными представителями до одобрения программ на Совете Директоров. Для соблюдения принципа национального участия

также необходимо автоматическое обнародование окончательной документации.

Процедуры деятельности

В некоторых случаях, Всемирный Банк и МВФ продолжают диктовать свои условия и устанавливать сроки для стран-заёмщиков. Завершение национальных процессов часто определяется прибытием выездной миссии Всемирного Банка и МВФ, что не должно быть приемлемо. Подобным образом, стратегия деятельности банков рассчитана на три года, в то время как представляется более логичным, что принятие стратегии должно совпадать с периодичностью выборов в стране. Таким образом, деятельность Всемирного Банка и МВФ, сроки предлагаемых ими операций должны регулироваться основными событиями и процессами в стране, а не наоборот.

В связи с этим, необходимо сосредоточить усилия на обучении персонала отдельных отделов в отношении нового подхода к деятельности Всемирного Банка и МВФ, их целей, задач и ожидаемых результатов.

Документы:

1. «ABC стратегии снижения уровня бедности: Введение в новую стратегию Банка и Фонда», «Bretton Woods Project», 2000.<http://www.brettonwoodsprojects.org/brief/abcrsp/htm>
2. «Роль многосторонних институтов развития, доноров и неправительственных организаций в свете нового подхода к повышению благосостояния населения», «Bretton Woods Project», 1999.<http://www.brettonwoodsproject.org/issues/npf.htm>
3. «Волк в овечьей шкуре: Обзор содержания концепции комплексного развития», «Bretton Woods Project», 1999.<http://www.brettonwoodsproject.org/brief/wolf.htm>
4. «Предложения по комплексной основе развития», Джеймс Вулфенсон, 1999. Документ на английском языке:<http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm>; версии на других

языках: <http://www.worldbank.org/cdf/otherlangs.htm>

5. «Доклад о достигнутых результатах по осуществлению концепции комплексного развития», Всемирный Банк, апрель 2000. <http://www.worldbank.org/cdf/progressreport.htm>

6. «Временные стратегии снижения уровня бедности: Опыт – обзор докладов отдела международного развития», Отдел международного развития, 2000, Великобритания.

7. «Независимый гид по стратегии снижения уровня бедности», «EURODAD», 2000. Info»eurodad.nognet.be

8. «Стратегия снижения уровня бедности: для бедных?», «IDS», брифинг, выпуск 13, апрель 2000. <http://www.ids.ac.uk/ids>

9. «Отчёт о выполнении стратегий снижения уровня бедности», Всемирный Банк и МВФ, апрель 2000. <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/2000/041400.htm>

Брифинг подготовлен Анджелой Вуд, «Проект Бретон Вудз»

Сентябрь 2000

Bretton Woods Project

C/o Action Aid

Hanlyn House, Macdonald Road

London N19 5PG

Тел: + 44 (0) 171 523 2117

Факс: + 44 (0) 171 620 0719

Электронная почта: awood@gn.apc.org

Веб-страница: <http://www.brettonwoodsproject.org>