

БОРЬБА ЗА ДОСТИЖЕНИЕ ЛУЧШЕЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ: ОБЗОР ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Краткая аннотация

В ноябре 2003 г. руководство Международной финансовой корпорации (МФК) утвердило кредит в 125 млн. долларов на строительство трубопровода Баку—Тбилиси—Джейхан для доставки нефти из внутренних районов Азербайджана на Средиземноморское побережье Турции, который должен стать одним из самых протяженных трубопроводов такого типа в мире. . . . В Китае Группа Всемирного банка (ГВБ) принимает участие в развитии и реконструкции газодобывающей отрасли в провинции Шихуан. . . . В Чаде, одной из беднейших стран мира, ГВБ поддерживает проект разработки нефтяных месторождений на юге страны и строительство 1720-километрового нефтепровода, доставляющего нефть к морским терминалам на побережье Камеруна.

Как все эти и многие другие проекты в области нефте-, газо- и горнодобычи служат главной цели ГВБ по искоренению бедности за счет устойчивого развития производства? Этот вопрос стал основным предметом споров при обсуждении участия ГВБ в развитии горнодобывающей промышленности.

В июне 2000 г. на ежегодной встрече в Праге президент ГВБ Джеймс Вулфенсон (James Wolfensohn) ответил на критические замечания со стороны неправительственных организаций, касающиеся участия ГВБ в развитии горнодобывающей промышленности, пообещав пересмотреть роль Банка в этом секторе. В июле 2001 г. был создан периодический документ с обзором добывающей промышленности (ОДП), который как видный руководитель возглавил д-р Эмил Салим, бывший министр окружающей среды Индонезии.

ОДП был задуман с целью вовлечения в диалог всех заинтересованных сторон: правительств, неправительственных организаций (НПО), организаций коренных народов (ОКН), вовлеченных в проекты ГВБ сообществ, общинных организаций (ОО), а также профсоюзов, промышленных, академических и международных организаций и самой ГВБ. Региональные семинары прошли в Бразилии, Венгрии, Мозамбике, Индонезии и Марокко. Каждому из них предшествовали открытые рекомендательные форумы для представителей гражданского общества. Секретариат ОДП объединил под своей эгидой шесть исследовательских проектов, посетил четыре района, задействованных в проектах ГВБ, принял участие в международных конференциях по актуальной тематике и провел ряд неофициальных совещаний с участниками процесса во всем мире.

Основной вопрос, адресованный ГВБ в ходе дискуссий, заключался в том, могут ли проекты в области добывающей промышленности сочетаться с целями ГВБ по достижению устойчивого развития и сокращению бедности? После почти двухлетних консультаций и исследований был дан утвердительный ответ: ***ОДП полагает, что Всемирный банк по-прежнему должен играть важную роль в нефтегазовой и других отраслях добывающей промышленности, но только при условии, что его инвестиции будут использованы представителями добывающих компаний для сокращения бедности за счет устойчивого***

развития». Все это станет возможным только при определенных обстоятельствах.

Три условия были выделены как основные:

- сочетание корпоративного и общественного управления в интересах бедных слоев населения, включая перспективное планирование и управление с целью максимального сокращения бедности за счет устойчивого развития;
- проведение более эффективной социальной и экологической политики;
- уважение прав человека.

Для того чтобы ГВБ могла обеспечить выполнение этих условий, она должна провести ряд серьезных внутренних реформ, включая усовершенствование и обеспечение реализации политики безопасности и изменение системы поощрения служащих ГВБ.

Управление в интересах беднейших слоев населения

Первейшая и самая важная задача ГВБ, если она стремится к реальному сокращению бедности при развитии добывающих отраслей, заключается в том, чтобы соответствующие программы учитывали конкретные потребности бедных стран и уровень компетентности их правительств. При этом принимается во внимание характер природных ресурсов данного региона, в разработку которых были сделаны инвестиции, относительная доля имеющихся и ожидаемых доходов от добычи природных ресурсов в бюджете правительства и ожидаемые социальные и экологические последствия.

Оценка компетентности правительства должен производиться гласно с привлечением всех заинтересованных сторон. Здесь должны также учитываться условия государственного и отраслевого управления, а именно: соблюдение правовых норм, отсутствие вооруженных конфликтов и степень риска подобных конфликтов, соблюдение трудовых стандартов и прав человека, признание прав коренных народов и готовность защищать их и способность правительства обеспечить устойчивый рост за счет экономической диверсификации.

Более конкретные требования к системе управления, которые должны соблюдать добывающие компании, заключаются в следующем:

- открытость доходов;
- открытый доступ к проектной документации;
- развитие возможности управления нестабильными доходами;
- развитие ответственности при управлении доходами;
- оказание помощи правительствам в осуществлении современной политики и развитии регулирующих структур;
- привлечение общественности к процессу принятия решений на местном и общенациональном уровне.

Система управления должна укрепляться до тех пор, пока она не сможет реально противостоять рискам, связанным с развитием крупной добывающей отрасли. Как только это произойдет, Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР) и Международная ассоциация развития (МАР) смогут учесть в своей политике поддержку добывающих отраслей с наиболее совершенной системой управления. Аналогичным образом, при решении вопроса об инвестировании проектов по

добыче нефти, газа и полезных ископаемых Международная финансовая корпорация (МФК) и Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МИГА) должны особое внимание уделять оценке компетентности правительства страны, а также предполагаемым последствиям реализации проекта, поддерживая проекты только в тех случаях, когда правительство данной страны готово взять на себя ответственность и способно противостоять негативным явлениям в социальной и экологической областях, а также в сфере управления.

Для ГВБ очень важно развивать партнерские отношения, чтобы стимулировать и поощрять применение в международном масштабе такого передового опыта, как корпоративная ответственность, риск потери репутации и принятие международных норм и правил поведения, а также создание экономических способов воздействия, таких как контрактные гарантии, обязательное страхование, штрафы.

МФК и МИГА должны поддерживать только те проекты, которые выгодны для всех заинтересованных социальных групп, включая незащищенные этнические меньшинства, женщин и беднейших слоев общества. Они должны отказаться от финансирования проектов, в которых не соблюдаются названные условия, или переработать их таким образом, чтобы гарантировать существенное повышение уровня жизни отдельных социальных групп.

Для уверенности в том, что отдельные слои общества получают выгоду от реализации проектов добывающей промышленности, ГВБ выдвигает следующие требования:

- привлечение к процессу согласования местных сообществ и социальных групп, которых непосредственно затрагивают данные проекты, для информирования их и получения предварительного свободного согласия;
- участие местных сообществ в распределении доходов;
- обязательное систематическое отслеживание показателей уровня бедности;
- поощрение включения во все проекты добывающей промышленности пунктов, касающихся вопросов здравоохранения;
- убеждение НГО в необходимости создать инфраструктуру для вовлеченных местных сообществ;
- оказание помощи в создании независимых механизмов разрешения споров.

Для сокращения бедности местном уровне с учетом перспектив развития кустарного и маломасштабного горнодобывающего производства (ASM) МБРР и МАР должны оказывать содействие правительствам в разработке политики, признающей это направление отдельной отраслью и делающей различие между местными и приезжими шахтерами, отдавая явное предпочтение соблюдению прав местных сообществ на разработку природных ресурсов. Деятельность ГВБ, связанная с развитием кустарного и маломасштабного горнодобывающего производства, должна всегда вестись на основе признания прав коренных народов. Для решения этих проблем ГВБ необходимо создать внутреннюю инфраструктуру, а также специальную группу по маломасштабному добывающему сектору с уровнем финансирования, соответствующим поставленным задачам.

Национальная политика в области кустарного и маломасштабного горнодобывающего производства должна обеспечивать интеграцию сектора в национальную экономику,

предоставляя кустарным и малым предприятиям, работающим в сфере добычи полезных ископаемых, доступ к рынкам. Необходимо, чтобы социальные и экологические стандарты разрабатывались параллельно с легализацией сектора, способствуя решению таких вопросов, как нарушение гендерного равновесия, использование детского труда и защита окружающей среды.

Проблемы кустарного и маломасштабного горнодобывающего производства могли бы быть решены более эффективно путем развития сельскохозяйственного сектора. Возможности правительств в этом отношении можно расширить с помощью программ обмена, в соответствии с которыми государственные чиновники посещали бы страны, добившиеся существенного сокращения бедности с помощью легализации мелкомасштабного добывающего сектора. ГВБ должна попытаться применить в секторе кустарной и маломасштабной горнодобывающей промышленности метод микрокредитования в сотрудничестве с другими агентствами и организациями, оказывающими финансовую поддержку. Представляется возможной совместная разработка экспериментальных проектов с такими организациями, как инициатива «Сообщества и маломасштабная добывающая промышленность» (Communities and Small-Scale Mining, CASM) и Форумом министров горнодобывающей промышленности Америки (Mines Ministers of the Americas, SAMMA).

Экологический и социальный аспекты вмешательств ГВБ

Второе условие, которое позволит представителям добывающих компаний сократить бедность за счет устойчивого развития производства, это усиленное внимание ГВБ к экологическим и социальным аспектам в этом секторе. В одних случаях это повлечет за собой пересмотр текущей политики ГВБ. В других — потребуется выработка новых требований и директив.

- Комплексная оценка экологического и социального воздействия. ГВБ должна использовать целостный и многосторонний подход к такого рода оценке, определяя общее влияние проектов и социально-экономические последствия экологических нарушений. Необходимо учесть все возможные воздействия на социальную сферу, включая состояние здоровья и последствия выполнения проектов для уязвимых групп населения. Кроме того, необходима стратегия профилактических мер, направленных на минимизацию отрицательных последствий ожидаемых воздействий. Проектам, связанным с добывающей промышленностью, должна быть присвоена категория А (категория проектов, способных оказать существенное неблагоприятное воздействие на экологию), если для этого нет непреодолимых препятствий.
- Обновление и полная реализация политики по отношению к естественным средам обитания. Всемирный банк не должен финансировать проекты и инициативы по добыче нефти, газа и других полезных ископаемых, способные оказать неблагоприятное воздействие на области, находящиеся под официальной защитой, и наиболее важные естественные среды обитания, а также области, которым власти планируют предоставить статус охраняемых. Любые проекты добывающих отраслей промышленности, финансируемые в так называемых «биологических горячих точках», необходимо исследовать дополнительно для поиска альтернативных путей развития. На основе этой

политики следует четко определить «закрытые» зоны для осуществления проектов нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности.

- Обновление и полная реализация политики переселения. МФК и МИГА обязаны принять участие в процессах согласования, которые должны предоставить полную информацию и привести к предварительному и свободному согласию на проведение переселения. Это означает, что проекты должны осуществляться только по добровольному, а не принудительному переселению. Компенсации и связанные с выполнением проекта преимущества должны вести к реальному улучшению, которое оценивается независимыми заслуживающими доверия третьими сторонами, в случае если традиционные модели добычи средств к существованию быстро изменились.
- Пересмотр политики открытости. Политику открытости ГВБ необходимо расширить за счет раскрытия ряда документов, в настоящее время защищенных соглашениями о конфиденциальности между МФК, МИГА и компаниями. Необходимо гарантировать защиту технологии процессов заинтересованных сторон, но уменьшить конфиденциальность. Необходимо назначить независимого и беспристрастного омбудсмана для наблюдения за выполнением политики открытой информации и обеспечения гражданам права на обжалование в тех случаях, когда они считают, что им предоставлена неверная информация.
- Разработка инструкций для конкретного сектора по захоронению, организации сбора и утилизации отходов, а также использованию токсических веществ. ГВБ необходимо составить список условий по захоронению отходов, общих для всех проектов добывающей промышленности. Все варианты должны подвергаться строгой экспертизе с подчеркнутой необходимостью постоянного контроля за отходами и их захоронениями. Ни в одном из добывающих проектов, поддерживаемых ГВБ, не должно быть разрешено прибрежное захоронение отходов. Подводное захоронение отходов не должно использоваться до проведения подтверждающих его безопасность всесторонних объективных исследований, результаты которых предоставляются руководствам заинтересованных сторон. Независимо от результатов этих исследований, подводное и прибрежное захоронение отходов не должно производиться в зонах коралловых рифов, выполняющих важные экологические функции и имеющих культурную ценность, или в прибрежных водах, используемых местным населением для добычи средств к пропитанию. Необходимо свести к минимуму поддержку ГВБ месторождений, разработка которых требует использования токсичных материалов, таких как цианид и ртуть. По мере возможности следует использовать более безопасные заменители. ГВБ должна пересмотреть свои рекомендации в отношении выброса цианида для их приведения в соответствие с более передовыми нормами Канады, Соединенных Штатов и Европейского Союза в целях предотвращения загрязнения окружающей среды.
- Разработка основных принципов планирования закрытия проекта. МБРР и МАР должны выработать четкие инструкции и требовать достаточного финансирования для создания сбалансированного документа, регламентирующего процесс закрытия проекта, в самом начале его разработки. Политика МФК и МИГА должна обеспечивать: основные принципы интегрированного планового закрытия всех проектов, анализ возможностей

отвода кислых вод, распространение информации в заинтересованных общественных кругах, а также создание фонда или механизма, гарантирующего наличие ресурсов для покрытия социальных и экологических расходов на протяжении запланированного срока службы.

- Разработка основных принципов техники безопасности и аварийно-спасательных работ. Основные принципы планирования ликвидации аварий ГВБ должны включать: налаживание надежных каналов связи для оповещения местных жителей, четкое представление о возможных последствиях, а также необходимый мониторинг и обслуживание. Такая практика должна быть обязательной для проектов МФК и МИГА, и ее необходимо поощрять при реформировании национального законодательства и нормативных актов.
- Решение проблем по преодолению наследия прошлого. МБРР и МАР должны взять на себя четкие обязательства по оказанию помощи правительствам, в решении проблем, связанных с пагубными последствиями добывающей промышленности. Необходимо создать компенсационные фонды для людей, пострадавших в результате прежних разработок. В сотрудничестве с другими финансирующими организациями и со всеми заинтересованными сторонами ГВБ должна организовать целевую программу, направленную на восстановление вырождающихся земель, улучшение жизни бедных слоев населения, пострадавших от закрытия предыдущих проектов, а также создание рабочих мест и обучение местных жителей новым специальностям.

Права человека

Третьей по важности рекомендацией ОДП в связи с вовлечением ГВБ в работу добывающих отраслей промышленности является соблюдение прав человека. Группа Всемирного банка и ее клиенты согласно нормам международного права обязаны поддерживать, уважать и охранять права человека. Для проведения масштабной политики необходимо соблюдение прав человека во всех сферах политики и практики ГВБ. Группа Всемирного банка должна гарантировать, что ее деятельность не подрывает способности стран-участниц честно выполнять свои международные обязательства и не способствует нарушению этих обязательств. ГВБ должна систематически привлекать опытных независимых и уважаемых сторонних лиц к проверке состояния прав человека в связи со всеми важными проектами. Необходимо совместно с региональными представительствами создать центральный отдел контроля за соблюдением прав человека, проводящий ясную политику и обладающий полномочиями для наблюдения, проверки и проведения открытого ежегодного аудита.

МФК и МИГА должны анализировать отчеты о соблюдении прав человека, предоставляемые сотрудничающими компаниями, и гарантировать соответствие нормам прав человека способов разработки и реализации финансируемых ГВБ проектов. Поддержка и демонстрация приверженности принципам прав человека должны служить предпосылкой для предоставления помощи ГВБ компаниям в добывающих отраслях промышленности.

Принимая во внимание одобрение ГВБ основных трудовых стандартов (ОТС) Международной организации труда (МОТ) и признание их необходимости для сокращения

бедности, МБРР и МАР должны утвердить ОТС в качестве требований договора о финансировании проектов, включив их в виде обязательной части типового тендерного документа Всемирного банка. Кроме того, МФК и МИГА должны принять все четыре (а не два) Основных трудовых стандарта в качестве составляющей своей политики безопасности. Всемирный банк должен работать в сотрудничестве с правительствами, профсоюзами, промышленными группами и другими организациями, а также МОТ для успешной реализации и соблюдения этих стандартов.

МБРР и МАР должны также проводить работу с правительствами по разъяснению и укреплению, в случае необходимости, правовой базы, обеспечивающей права на землю и ресурсы. Коренные народы и многие другие слои общества страдают от отрицательных последствий развития добывающей промышленности. Разрешение на их переселение может даваться только в случае их полного информирования и предварительного свободного согласия, выработанного в ходе обсуждения предлагаемого проекта, и при условии получения соответствующих прибылей. Всемирный банк, вне всякого сомнения, не должен поддерживать проекты, связанные с добывающей промышленностью, которые затрагивают интересы коренного населения, но не учитывают и не гарантируют соблюдение его прав на владение, контроль и управление своими землями, территориями и ресурсами.

Политика ГВБ в области безопасности должна стать действенным инструментом обеспечения уважения прав человека. Политика безопасности и другие подходы МБРР и МАР должны учитывать права женщин и не только в плане обязательств по устранению дискриминации — основного принципа прав человека — но и в плане обеспечения участия женщин в общественном управлении, развитии общества и согласовании планов и деятельности, что явится гарантией от таких социальных зол, как проституция и изнасилования.

Имеющийся проект политики безопасности по отношению к коренному населению (ОР 4.10) необходимо пересмотреть и обсудить на высшем уровне вместе с представителями коренного населения, включая юридические «круглые столы» по выработке политики, согласующейся с соблюдением прав человека на международном уровне.

Институциональные приоритеты

В настоящий момент Группа Всемирного банка не готова к эффективному содействию и поддержке политики сокращения бедности за счет устойчивого развития в добывающих отраслях промышленности в тех странах, которым она оказывает помощь. Поэтому при необходимости дальнейшей проработки участия ГВБ в развитии горнодобывающей промышленности (управление в интересах беднейших слоев населения, более эффективная социальная и экологическая политика, соблюдение прав человека) необходимы определенные шаги, направленные на создание более сбалансированных институциональных приоритетов.

При распределении персонала и бюджета ГВБ, по-видимому, не настолько привержена социальному и экологическому аспектам устойчивого развития, как в экономической сфере. Необходимо изменить показатели карьерного роста: вместо вознаграждения за количество адресатов кредитования сотрудники должны получать премии за личный вклад в обеспечение политики безопасности и максимально эффективную борьбу с бедностью.

Необходимо также отрегулировать профессиональную структуру занятости штата ГВБ, включая штат консультационных фирм, в целях увеличения штата служащих, обладающих хорошим знанием социальных и экологических вопросов развития и знакомых с проблемами соблюдения прав человека.

Необходимо лучше скоординировать деятельность МФК, МИГА, МБРР и МАР. Для получения максимальной выгоды проекты МФК и МИГА в сфере добывающей промышленности, которые могут оказать существенное влияние на развитие страны и региона в целом, должны планироваться на национальном и региональном уровнях. Координация должна обеспечиваться за счет создания документа стратегии помощи странам (СПС).

Принимая во внимание потенциальное, как положительное, так и отрицательное, воздействие добывающих отраслей, стратегии для развивающихся стран с развитой или развивающейся добывающей промышленностью должны учитывать возможные проблемы в этих отраслях вне зависимости от того, вовлечена ли ГВБ в подобные проекты в данной стране. В этих стратегиях необходимо обозначить круг стран, нуждающихся в определенных условиях развития добывающей промышленности для сокращения бедности и обеспечения устойчивого развития.

Инфраструктура, необходимая для развития нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности, имеет огромное значение для достижения устойчивых результатов развития, направленных на защиту бедных слоев населения. Проблемы, связанные с бедностью и загрязнением окружающей среды, должны иметь стратегическое значение при создании и реализации программ структурных реформ, в которые вовлекается добывающая промышленность.

ГВБ необходимо приложить значительные усилия для пересмотра, совершенствования и обновления стратегий безопасности, имеющих отношение к добывающей промышленности, в рамках программы сокращения бедности за счет устойчивого развития. Как уже говорилось ранее, к этим усилиям относится активное участие заинтересованных сторон, в частности при обсуждении политики в отношении коренных народов.

Кроме этих институциональных изменений, необходимо приложить усилия по выработке сбалансированных приоритетов ГВБ в отношении энергетического сектора. МБРР и МАР необходимо направить свою деятельность на помощь государствам по выработке стратегий обеспечения устойчивости энергоснабжения, включая потребности бедных слоев населения, и сводящих к минимуму изменения климата, которые в первую очередь повлияют на неимущих. Необходимо помочь странам отказаться от наносящих ущерб субсидий на добычу углеродного топлива. Кредиты ГВБ необходимо направлять в поддержку возобновляемых источников энергии и использования природного газа в качестве топлива переходного этапа — на строительство новых и ремонт старых трубопроводов.

По этой причине ГВБ должна постепенно сокращать инвестиции в производство нефти, предусмотренные до 2008 года, и выделять необходимые средства для инвестиций в развитие

источников возобновляемой энергии, проекты сокращения выбросов, технологии чистых источников энергии, эффективное использование и сохранение энергии и другие проекты, позволяющие уменьшить выбросы газа, приводящего к парниковому эффекту, в атмосферу. На этой стадии вложение средств ГВБ в добычу нефти должно рассматриваться как исключение только для бедных стран. В течение последних лет ГВБ не инвестировала средства в развитие угледобывающей промышленности. Такую политику следует проводить и дальше.

Необходимо существенно (приблизительно на 20%) увеличить ежегодные инвестиции ГВБ для перехода к возобновляемым источникам энергии. Это позволит улучшить соотношение между проектами по ископаемому топливу (они в настоящее время составляют 94% инвестиционного портфеля ГВБ по энергетике) и проектами по возобновляемым источникам энергии (они составляют на данный момент всего 6%). Содействие использованию возобновляемой энергии, необходимой для сокращения бедности и компенсации климатических изменений, должно осуществляться специализированным банковским отделом или группой, занимающейся энергосберегающими технологиями и возобновляемыми источниками энергии. ГВБ должна взять на себя инициативу по глобальной координации исследований, направленных на устойчивое развитие энергетики.

Заключение и дополнения

По существу, все рекомендации ОДП направлены на значительное улучшение соотношения уровня жизни и экономического развития во всем мире. Эти рекомендации имеют своей целью:

- повышение сбалансированности отношений между правительствами, деловыми кругами и гражданским обществом;
- сбалансированность социальных вопросов и вопросов охраны окружающей среды с экономическими вопросами в целях сокращения бедности за счет устойчивого экономического развития;
- развитие на основе соблюдения прав человека, учитывающее баланс материальных и духовных ценностей.

Для воплощения в жизнь представленных в этом отчете рекомендаций необходимо провести в 2005 году Всемирный консультационный семинар, чтобы оценить успехи Группы Всемирного банка в переводе добывающего сектора промышленности на путь устойчивого развития и сокращения бедности во всем мире.