

План деятельности Всемирного Банка в отношении Вашей страны: CAS - Стратегия оказания поддержки странам

Стратегия оказания поддержки странам (Country Assistance Strategy - CAS) разрабатывается Всемирным Банком для каждой страны-заемщика. Если правительство страны получает кредит Всемирного Банка, это значит, что Банком принята Стратегия оказания поддержки для этой страны. CAS создается для 180-ти стран - активных заемщиков Банка на период от одного года до пяти лет и включает в себя все операции Банка, запланированные на данный отрезок времени: реформы в сфере экономики, проекты и технические анализы /1/. CAS считается стратегическим планом Всемирного Банка и исполняет следующие функции:

- обоснование деятельности Банка в стране: оценка финансового риска, основные факторы развития страны, деятельность других заемщиков и кредиторов, преимущества в случае участия Всемирного Банка;
- исследование и анализ, деятельность по предоставлению займов, планируемых на срок, определенный CAS;
- анализ состояния, или качества операций заемщика, финансируемых Банком. Совокупность всех операций Банка по предоставлению займов именуется "портфель займов".

I. CAS - средство оздоровления экономики

При лечении пациента врач ставит диагноз, выписывает лекарства, следит за их приемом и оценивает состояние пациента после окончания курса лечения. В разработке и осуществлении CAS можно выделить 4 подобные стадии: диагностика, определение средств, выполнение операций и оценка. Целью выполнения CAS является ускорение экономического роста и повышение уровня жизни населения в стране-заемщике.

Таблица 1.

Стадии	Инструменты Банка
1. Диагностика	Анализ состояния экономики и отдельных секторов
2. Определение средств	Разработка Стратегии оказания поддержки стране (CAS)
3. Выполнение операций	Деятельность Банка: проекты и программы
4. Оценка	Обзор результатов реализации CAS

Стадия 1. Диагностика: состояние экономики и функционирование отдельных секторов

Аналитическая деятельность Банка в отношении состояния экономики и функционирования отдельных секторов (Economic and Sector Work - ESW) относится к диагностическим инструментам Банка. В некоторых случаях при подготовке анализов Банк приглашает к сотрудничеству правительства стран-заемщиков и организации гражданского общества. Перечень документов, представляющих результаты анализов, приведен в Таблице 2.

Все документы, перечисленные в Таблице 2, за исключением Обзора общественных затрат (Public Expenditure Review), считаются открытыми для общественности после их обсуждения с правительством страны /2/. В связи с тем, что экономический и секторный анализ проводится до

выполнения операций, данная документация определяет долгосрочные приоритеты и намерения Банка в отношении страны.

Таблица 2.

Инструмент / Документ	Предмет анализа
Экономический меморандум страны Country Economic Memorandum	состояние экономики, положительные и отрицательные стороны действующих политик
Обзор общественных затрат Public Expenditure Review	управление финансовым бюджетом страны, осуществляемое правительством
Секторный обзор Sector Review	проведение политики в каждом секторе (напр, сельском хозяйстве, здравоохранении, энергетике)
Оценка уровня жизни Poverty Assessment	состояние, причины и настоящий уровень жизни населения / бедности
Оценка частного сектора Private Sector Assessment	содержание экономической политики с точки зрения направленности на утверждение рыночных отношений
Национальный план экологических мероприятий National Environmental Action Plan	основные экологические проблемы, способность правительства разрешить их, необходимые меры по улучшению ситуации

-

Стадия 2. Определение средств: CAS

Многие правительства - с участием или без участия гражданского общества - определяют собственные приоритеты развития в документе, именуемом "Стратегии национального развития". Теоретически CAS соответствует приоритетам, установленным правительством страны. Практически это положение действует только в случае наличия сильных правительств, таких, как в Мексике и Китае, которые диктуют свои приоритеты Банку. В основном же CAS включает рекомендации Банка в отношении экономической политики, лишь иногда принимая во внимание приоритеты правительств стран-заемщиков. В настоящее время Банком принимаются меры по изменению этого положения и усилению участия Банка в финансируемых операциях /3/. Составление CAS не предполагает обязательного проведения переговоров, однако по отдельным операциям CAS может требоваться соглашение Банка и правительства страны. В некоторых случаях правительство страны-заемщика выражает свое несогласие с анализом или рекомендуемыми в CAS мерами; в таком случае в CAS должны указываться различные мнения. Однако иногда расхождение во мнениях не формулируется в документах, а обсуждается в ходе частных бесед членами Совета Директоров, ответственными за одобрение CAS.

Куда распространяется власть Банка

Ограничение кредита: Основной способ проявления власти Банка - установление ограничений в кредите (повышение или понижение лимита). Для лиц, обладающих кредитными карточками, устанавливаются ограничения, или "потолок" кредита, определяемый на основании данных предыдущих отношений с заемщиком. В том случае, если ограничение в кредите составляет 2.000 долларов, приобретения не могут быть осуществлены на сумму более, чем 2.000 долларов. При

высокой оценке платежеспособности лимит может быть поднят; при снижении кредитного рейтинга лимит опускается.

Подобным образом, если Всемирный Банк устанавливает займ для вашей страны в размере 1 млрд дол на период 3 года, 1 млрд дол расценивается лимитом, или потолком кредита. Банк может поднимать и опускать потолок в зависимости от качества правительственных операций по осуществлению реформ, требуемых Банком. Эти реформы считаются условиями.

Условия: аналогичны условиям предоставления займа, являются своеобразными мега-условиями, действительными для всего портфеля операций. Правительства, осуществляющие подобные реформы - условия, могут добиться повышения кредитного лимита. В случае, если правительство страны является активным заемщиком Международного Валютного Фонда (МВФ), реформы-условия Банка обычно совпадают с требованиями МВФ.

При соответствии деятельности правительства условиям займа обеспечивается предоставление последующих частей займа (траншей), таким образом, при выполнении реформ-условий правительство также обеспечивает дальнейший доступ к группе займов. Типичные реформы-условия осуществляются в следующих сферах: а) макро-финансы, напр, финансовый менеджмент, финансовый баланс, пакет МВФ, т.д.; б) реструктуризация экономики/отдельного сектора, напр, приватизация, торговля, образование, здравоохранение; в) портфель, напр, наличие значительного количества проблемных проектов, задержка выплаты, низкий уровень эффективности, частные проблемы по осуществлению отдельных проектов.

Существует 3 сценария, или уровня предоставления займов, которые определяются Банком в пределах CAS и соответствуют реформам-условиям. Эти сценарии могут быть объяснены на примере Бразилии:

1. Благоприятный сценарий - высокий уровень предоставления займа - В CAS 1997 для Бразилии было установлена наиболее крупная сумма возможного займа правительству страны - 6 млрд долларов, обеспечиваемых в случае выполнения или перевыполнения условий, определенных CAS.
2. Обычный сценарий - средний уровень предоставления займа - Сумма в пределах 4-6 млрд долларов была предназначена Банком для Бразилии; при этом размер конкретной суммы зависел от осуществления правительством финансовых и административных целей, а также задач в сфере частного сектора. Если бы правительство не обеспечило реализацию поставленных задач, потолок финансирования был бы опущен до уровня третьего сценария.
3. Наименее благоприятный сценарий - низкий уровень предоставления займа - В этом случае в распоряжение правительства Бразилии поступило бы только 2 млрд долларов.

Два типа правительств – клиентов Всемирного Банка:

Клиенты банка, т.е. правительства стран-заемщиков, не равны в отношении своего влияния на решения Банка. Обычно уровень правительственного влияния прямо пропорционален кредитоспособности страны. Правительства с высокой кредитоспособностью имеют больший вес, так как в случае несогласия с условиями Банка они могут обратиться к другим кредиторам. Правительства стран с низкой кредитоспособностью более зависимы от Банка и потому обладают гораздо меньшим влиянием. Таким странам обеспечиваются займы Международной Ассоциации Развития. В категории этих стран средний доход на душу населения составляет 360 долларов в год.

Стадия 3. Операции

CAS предлагает 3 типа операций, которые выполняются страной и финансируются Банком на протяжении периода действия CAS (в зависимости от страны 1-5 лет).

1. Экономические реформы, или программы по реструктуризации экономики. Программы по реструктуризации экономики (Structural Adjustment Program - SAP) определяют макроэкономическую политику для страны; программы по реструктуризации отдельных секторов (Sectoral Adjustment Program - SECAL) способствуют установлению определенной

- политики внутри секторов (напр, здравоохранения, образования, промышленности, энергетики, сельского хозяйства).
2. Проектные инвестиции. Результатом реализации проектов часто становятся материальные объекты: электростанции, ирригационные системы, школы, больницы, т.д.
 3. Исследования и анализ. CAS устанавливает, какая работа в экономической сфере должна быть выполнена в течение периода действия CAS, в том числе в отношении программ по реструктуризации экономики страны и проектных инвестиций.

Операции, определенные CAS, становятся частью портфеля страны.

Стадия 4. Оценка

По состоянию на сегодняшний день для одной трети портфеля займов Всемирного Банка характерно неудовлетворительное качество исполнения. В связи с этим Банк тщательно контролирует деятельность правительства каждой страны. При удовлетворительном качестве операций портфеля доступ к фондам расширяется, в то время как при неудовлетворительном качестве работ доступ к займам сокращается. В ходе реализации CAS производится оценка составляющих портфеля: программ по реструктуризации и инвестиционным программам для каждого сектора. При оценке портфеля займов страны во внимание принимаются 3 следующие фактора: качество выполнения операций заемщиком и Банком, внешние обстоятельства.

Оценка качества выполнения операций страной-заемщиком

Для каждой страны-заемщика Банк периодически выпускает Оценку портфеля страны (Country Portfolio Assessment - CPA) - документ, представляющий собой оценку качества портфеля, а также Обзор исполнения операций портфеля страны с анализом деятельности правительства по операциям портфеля (Country Portfolio Performance Review). Среди прочих вопросов эти документы рассматривают 2 основных аспекта деятельности правительства: *соответствие или несоответствие* установленным реформам-условиям и *эффективность деятельности по портфелю*, при этом индикаторами служат успешное проведение операций и темпы денежного оборота. Например, при эффективном приобретении товаров и услуг ресурсы Банка предоставляются согласно графику. При трудностях в процессе приобретения Банк задерживает выплату. Подобные задержки влияют на ценность портфеля и подвергают риску инвестиции Банка.

Индикаторы, используемые Банком для оценки исполнения операций правительством, включают: а) макроэкономическую политику; б) управление бюджетом; в) темпы приватизации государственных предприятий; г) соответствие графику выплат или его нарушение /4/; д) готовность инвестирования в область здравоохранения и образования, обеспечение безопасности населения, которое испытывает на себе неблагоприятное воздействие операций по реструктуризации /5/.

Оценка деятельности Банка

Оценка деятельности Банка в каждой из стран-заемщиков производится внутренним Отделом оценки операций Банка. Для портфеля займов страны составляется Обзор оказываемой стране поддержки (Country Assistance Review), документ, который предоставляется на рассмотрение Совета исполнительных директоров Банка. При оценке эффективности займов Банка одной из основных - если не главной проблемой, связанной с деятельностью по портфелю - был признан недостаточный уровень участия Банка.

II. Установление приоритетов в пределах CAS

Банк осуществляет финансирование ряда операций по проектам и политике в странах-заемщиках; CAS определяет приоритеты Банка. В 1998 году Банковским Отделом стратегии и политики деятельности был выпущен доклад "Стратегия оказания поддержки странам: Ретроспектива и взгляд на будущее" /7/, в котором рассматриваются 44 полных стратегии и 9 отчетов об их выполнении, предоставленных вниманию Совета в течение 1997 и 1998. Согласно докладу, приоритеты Банка устанавливаются в процессе "стратегического отбора" при использовании трех критериев: масштаб воздействия (актуальность и необходимость мер, последствия для экономики

страны и влияние на уровень жизни населения); “вероятность” успешного завершения операций при существующих возможностях страны; “дополнительность вклада Банка” (вклад Банка и анализ преимуществ участия Банка в сравнении со случаем участия других партнеров).

При обзоре 44 стратегий Банком было обнаружено, что несмотря на полноценный учет вопросов в CAS 3 из 14-ти областей деятельности Банка - менеджмент макро-финансов, сельскохозяйственное развитие и инфраструктура - составляют около 50% всей суммы Банковских займов. На долю операций в сфере социальной защиты, энергетики, социального развития и гендерных исследований приходится 1-3% Банковских займов.

Новая роль CAS

12-ый раунд переговоров Международной Ассоциации Развития в конце 1998 года завершился подписанием соглашения о новой, более широкой роли CAS. Кроме традиционных положений, новые Стратегии должны включать в себя местные, национальные и глобальные экологические соображения; финансирование производства на основе энергии возобновляемых источников; систематическое исследование вопросов управления, которые “оказывают влияние на экономику страны и эффективность развития”; гендерный аспект; основные трудовые стандарты; стратегию в области образования.

III. Доступ общественности к CAS

Соглашение IDA-12 утверждает большую степень раскрытия сведений и обнародования информации и заявляет, что открытый доступ общественности к Стратегиям оказания поддержки странам должен быть обеспечен с июля 1999 года, при этом раскрытие отдельных сведений должно осуществляться на условиях консультаций с правительством. Эта поправка должна изменить действующую политику обнародования информации в отношении CAS, которая была принята в сентябре 1998 года в результате давления со стороны гражданского общества и сформулирована в Меморандуме деятельности (Operational Memorandum) /6/. Согласно внесенной в 1998 году поправке, 2 типа документации становятся доступными для общественности с согласия правительства:

1. Общественная информация касательно CAS (CAS Public Information Notice - CPIN): краткое изложение экономической и социальной ситуации в стране (2 страницы), основные вопросы развития, стратегия Банка. Доступ к этому документу открывается только при согласии правительства страны. В случае согласия после обсуждения Стратегии Советом данный документ помещается на веб-страничку Всемирного Банка.
2. Непосредственно Стратегия оказания поддержки странам или Отчет о выполнении (CAS Progress Report): после рассмотрения Советом действующая Стратегия может быть предоставлена общественности по запросу правительства. Документ помещается на веб-страничку, а твердая копия направляется в основные и местные представительства Банка.

Если вам не удастся получить после рассмотрения ее Советом от правительства вашей страны или Всемирного Банка, у вас есть возможность приобрести ее через неправительственные организации, занимающиеся мониторингом деятельности Всемирного Банка. За дальнейшей информацией о статусе обнародования информации CAS обращайтесь в Банковский Информационный Центр.

IV. Роль гражданского общества

В период с июля 1997 по январь 1998 Всемирным Банком было выпущено 47 Стратегий. Согласно данным оценки общественного участия, выполненной персоналом Банка, при составлении 47 Стратегий в 20% случаев были отмечены интенсивные консультации с общественностью, в 32% наблюдалось значительное консультирование и в 48% случаев значительного консультирования с общественностью не отмечалось или данные отсутствуют /7/. Внутренний Банковский обзор подобного типа не принимает во внимание качество проведенных консультаций. В реальности опыт неправительственных организаций в участии в консультациях довольно противоречив. Одной из проблем при проведении консультаций считается отсутствие легкого доступа к текстам CAS до

дня консультации. Другая проблема заключается в плохом оповещении о дате и времени консультации, недостаточном присутствии гражданских представителей, а также формальном характере процесса, который не позволяет осуществить эффективный диалог между неправительственными организациями, правительством и Всемирным банком по поводу приоритетов развития страны.

Правительства некоторых стран полагают, что консультации Банка с неправительственными организациями и представителями гражданского общества за их спиной подрывают авторитет. Более авторитарные правительства запрещают проведение встреч Банка с гражданами. В некоторых случаях при проведении консультаций Банк и правительство страны предоставляют свободный доступ к черновому варианту CAS и приветствуют комментарии неправительственных организаций и частного сектора. В других случаях Банк проводит “консультации” с неправительственными организациями о конфиденциальных документах, которые никто не видел.

В настоящее время в Банк поступает все больше свидетельств того, что Банк не может определять и устанавливать стратегии развития в одиночестве и дальше. Во внутренних исследованиях Банка было обнаружено, что если правительство и гражданское общество не поддерживают финансируемые Банком операции, они обычно терпят крах. Соглашение IDA-12 подчеркивает важность активного участия гражданского общества в процессе формулировки и принятия CAS, а также расширение роли правительств.

Для расширения роли участия правительств в процессе разработки CAS представители правительства должны руководить консультациями, не возлагая эту функцию на персонал Банка. Такие правительства поощряют участие граждан в составлении Национальной Стратегии Развития и с поддержкой гражданского общества требуют у кредиторов финансирования приоритетных для страны операций. При авторитарных правительствах Банковские консультации с общественностью создают своеобразное политическое пространство для граждан, выражающих требования и нужды населения и влияющих на развитие собственной страны.

Практические советы: консультации с общественностью при составлении Стратегии

В случае участия в консультациях по содержанию CAS, организации гражданского общества могут предложить следующие критерии проведения консультаций с тем, чтобы добиться наибольшей эффективности процесса:

1. Своевременное извещение о процессе
2. Наличие доступной документации, достаточной для того, чтобы неправительственные организации смогли качественно подготовиться к обсуждению. Группы граждан могут предоставить письменный запрос CAS, цели проведения консультации, основных составляющих предыдущей Стратегии, списке проектов, финансируемых Банком, а также исследований, выполненных в ходе подготовки Стратегии и краткого описания основных вопросов настоящей Стратегии
3. Точное содержание и порядок консультаций. Банк или правительство страны должны указать участников, ожидания организаторов и форму консультации
4. Средства, гарантирующие, что мнение и интересы участвующих неправительственных организаций будут приняты к сведению при составлении окончательной версии документа (в том числе в случае расхождения во мнениях)
5. Четкие критерии отбора неправительственных организаций, участвующих в консультации

V. Какая дополнительная информация необходима гражданам ?

Чем больше вы знаете об операциях Всемирного банка в вашей стране, тем больший вклад вы можете внести при формулировке CAS. Следующие сведения могут оказаться полезными в этом отношении:

- **Содержание портфеля Банка:** Каков размер портфеля в настоящее время? Финансирование каких проектов осуществляется Банком? Каким образом данные проекты разрешают такие проблемы, как вопрос низкого уровня жизни населения, сельского развития, здравоохранения и образования, охраны окружающей среды и пользования природными ресурсами?

- **Последствия реструктуризации экономики:** Какие условия реструктуризации экономики обязано выполнить правительство вашей страны? Эти условия подрывают или способствуют развитию экономики? Располагают ли неправительственные организации страны оценкой и анализом социальных и экологических последствий программ по реструктуризации экономики?
- **Участники:** Кто является ответственным за переговоры по Стратегии в Банке и правительстве? Имеют ли неправительственные организации доступ к официальным представителям и насколько легко можно получить необходимую информацию по CAS? В Банке существуют представители, работающие с неправительственными организациями. Выясните, кто является таким представителем в вашей стране. Обычно знакомство с персоналом Банка внутри страны оказывается очень полезным.
- **Права граждан, гарантируемые политикой Банка:** Какая политика применяется Банком при формулировке операций в стране? Банк должен проводить в жизнь 10 различных политик, которые разработаны специально для защиты окружающей среды и отдельных групп населения (коренное население и те, кто вынужден сменить место жительства) от отрицательных воздействий операций, финансируемых Банком. Большинство этих политик включает в себя пункты по облегчению доступа к информации, расширению общественного участия, анализу альтернативных вариантов и т.д.

VI. Ресурсы

Наиболее детальным обзором процесса составления CAS считается “Кто строит будущее страны? Руководство по воздействию на Стратегию Всемирного Банка по оказанию поддержки странам” (Who shapes your country's future? Guide to influencing the World Bank's CAS), Нэнси Александер, январь 1998. Для получения копии данного руководства обращайтесь в

Bread for the World Institute
1100 Wayne Avenue, Suite 1000
Silver Spring, MD 20910
тел 301-608-2400, факс 301-608-2401
<http://www.bread.org/>

Если вы желаете узнать больше о том, как экологические вопросы могут приобрести большую важность при составлении Стратегии, см “Интеграция экологических проблем в Стратегию Всемирного Банка по оказанию поддержки странам” (Integrating the environment into the World Bank's Country Assistance Strategy), Джой Хетч и Кристин Реал де Азуа, июнь 1997. За материалами по CAS и окружающей среде обращайтесь в

IUCN - Accounting for the Environment Project
1630 Connecticut Avenue, NW
Washington, DC 20009
тел 202-387-4826, факс 202-387-4823
jhecht@iucn.org

Анализ проблем, возникающих при осуществлении общественного участия, представлен вашему вниманию в работе “Стратегические вопросы участия общественности в Стратегии Всемирного Банка по оказанию поддержки странам Азиатско-Тихоокеанского региона” (Participation and related strategic issues in the World Bank CAS for the Asia-Pacific), Камаль Мальхотра, Второго конференция рабочей группы неправительственных организаций Азиатско-Тихоокеанского региона по деятельности Всемирного Банка (Манила, Филиппины, 21-24 апреля 1996). Обращайтесь по адресу:

Focus on the Global South
c/o CURSI
Chulalongkorn University
Bangkok 10330 Thailand
тел 662-218-7363, факс 662-255-9976
k.malhotra@focusweb.org

ПРИМЕЧАНИЯ

1. За информацией графика работ по CAS обращайтесь на веб-страничку Всемирного Банка или местное представительство.
2. См рекомендации по поводу получения документации в выпуске Банковского Информационного Центра “Доступ к информации Всемирного Банка: основы”
3. См предложение Джеймса Вулфенсона касательно содержания всестороннего развития (черновой вариант) на веб-страничке Всемирного Банка (A Proposal for a Comprehensive Development Framework)
4. В случае неэффективного осуществления процедуры приобретения товаров и услуг правительством рейтинг страны снижается. Исторически сложилось так, что Банк не оценивает коррупцию в процессе приобретения, однако в последнее время ситуация меняется.
5. В 1998 CAS, включающие вопрос социального развития, были разработаны для 11 стран: Албании, Бангладеша, Боливии, Гватемалы, Кении, Монголии, Непала, Папуа Новая Гвинея, Таджикистана, Вьетнама и Йемена. В этих странах отмечалось участие организаций гражданского общества в процессе составления CAS.
6. Меморандум операций Всемирного Банка, 21 сентября 1998. Открытие для общественности Стратегии оказания поддержки странам, см веб-страничку Всемирного Банка (WB Operational Memorandum, re: Public Disclosure of CAS)
7. Стратегии Всемирного Банка по оказанию поддержки странам: ретроспектива и взгляд на будущее, 30 марта 1998; Отчет Отдела по политике деятельности и стратегиям (Country Assistance Strategies: Retrospective and Outlook)
8. См выпуск Банковского Информационного Центра “Содержание политики Всемирного Банка: Социальные и экологические политики и Независимая Комиссия”.