











ПРОЕКТЕН ЦИКЪЛ



СВЕТОВНА БАНКА



ПРОЕКТЕН ЦИКЪЛ

	Въведение	3
	Идентификация	7
	Подготовка	9
	Оценка	11
	Преговори и представяне пред борда	16
	Изпълнение и надзор	17
	Заклучителна оценка	20
	Банката през XXI век	22



СВЕТОВНА БАНКА

W
O
R
L
D

B
A
N
K

2000



Нашата мечта е свят без бедност

Нашата мисия

Да се борим с бедността с емоционален заряд и професионализъм за постигане на дълготрайни резултати.

Да помогнем на хората да помагат на себе си и на околната среда чрез предоставяне на ресурси, споделяне на знания, изграждане на капацитет и засилване на партньорствата в публичния и частния сектор.

Да бъдем една отлична институция, способна да привлича, въодушава и подкрепя всеотдаен персонал с многостранна квалификация и изключителни умения, който умее да се вслушва и да се учи.

Нашите принципи

Ориентираност към клиента, работа в партньорство, отчитане на висококачествени резултати, решимост за поддържане на финансова почтеност и ефективност на разходите, вдъхновеност и новаторство.

Нашите ценности

Лична честност, почтеност, всеотдайност; съвместна работа в екипи – с откритост и доверие; овластяване на групите и уважаване на различията; насърчаване поемането на рискове и чувството за отговорност; наслаждение от работата и щастие в семействата.

Въведение



Световната банка е най-големият източник в света за подпомагане на проекти за развитие. Банката отпусна заеми за почти US\$ 30 милиарда на година. Като използва финансовите си ресурси, висококвалифицираните си сътрудници и богатия си опит, Банката подкрепя всяка една страна по пътя ѝ към постоянен, устойчив и заслужен растеж.

Световната банка се състои от пет институции:

- **Международна банка за възстановяване и развитие МБВР (IBRD)**

МБВР предоставя кредити и помощ за развитие на държави със средно ниво на доходи, както и на по-бедни кредитоспособни държави. Правото на глас зависи от капиталовото участие на всяка страна-членка, което пък от своя страна се основава на относителната икономическа мощ на съответната държава. МБВР набира по-голямата част от средствата си чрез продажба на облигации на международните капиталови пазари.

- **Международна асоциация за развитие МАР (IDA)**

МАР играе ключова роля в подкрепа на мисията на Банката за намаляване на бедността. Помощта от МАР е насочена главно към най-бедните държави, на които предоставя безлихвени кредити и други услуги. За по-голямата част от своите финансови ресурси, МАР разчита на вноските на по-богатите държави-членки, между които и някои от развиващите се държави.

- **Международна финансова корпорация МФК (IFC)**

МФК стимулира растежа в страните от развиващия се свят чрез финансиране на инвестиции в частния сектор и предоставяне на техническа помощ и съвети на правителства и фирми. В партньорство с частни инвеститори МФК предоставя финансиране както чрез кредити, така и чрез участие в собствения капитал на бизнесорганизации в развиващите се държави.

- **Агенция за гарантиране на многостранни инвестиции АГМИ (MIGA)**

АГМИ подпомага насърчаването на чуждестранни инвестиции чрез предос-

тавяне на гаранции на чуждите инвеститори срещу загуби от нетърговски рискове. АГМИ предоставя също така техническа помощ на държавите при разпостраняването на информация за инвестиционни възможности.

■ **Международен център за уреждане на инвестиционни спорове МЦУИС (ICSID)**

МЦУИС предоставя възможности за уреждане – чрез помирителна процедура или арбитраж – на инвестиционни спорове между чуждестранни инвеститори и страните, в които те са инвестирали.

Банката отваря врати през 1945 година и оттогава до 1999 година е отпуснала заеми за над US\$ 338 милиарда. Само през финансовата 1999 година ангажиментите на Банката към страните от Европа и Централна Азия са за US\$ 5,29 милиарда по 74 проекта в 21 страни. Това включва отпуснати от Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР) заеми при пазарни условия, както и отпуснати от Международната асоциация за развитие (МАР) заеми при облекчени условия.

През финансовата 1999 година ангажиментите на Световната банка към нейните клиенти достигнаха рекордните US\$ 29 милиарда, от които са усвоени около US\$ 24,2 милиарда. Подобри се и структурата на заемите, като дялът на рисковите проекти значително намаля, а качеството на новите проекти, влизащи в портфейла, се подобри.

Откъде Световната банка получава пари за дейностите си?

Световната банка набира парични средства за своите програми за развитие, като ги заема от световните капиталови пазари или – в случая на МФК – от вноските на по-богатите държави-членки.

Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР/IBRD), чийто дял е около три четвърти от годишно отпусканите от Банката кредити, набира почти всичките си средства на финансовите пазари. Като една от най-внимателно и консервативно управляваните финансови институции в света, МБВР продава облигации с рейтинг AAA и групи дългови ценни книжа на пенсионни фондове, застрахователни компании, корпорации, други банки, както и на частни лица по целия свят. МБВР начислява на своите кредитополучатели лихви, които отразяват цената на кредитния ресурс. Кредитите трябва да бъдат изплащани за срок от 15 до 20 години; преди да започне изплащането на главницата се дава три- до петгодишен гратисен период.

По-малко от 5 % от капитала на МБВР се внасят от държавите, когато стават членки на Банката. Правителствата на държавите-членки закупуват акции, броят на които зависи от тяхната относителна икономическа мощ, но

заплащат само малка част от стойността на тези акции. Останалата неизплатена част остава “изискуема”, в случай че Банката претърпи толкова тежки загуби, че вече не е в състояние да плаща на своите кредитори – нещо, което никога не се е случвало. Този гаранционен капитал може да бъде използван само за плащания на притежателите на облигации, но не и за покриване на административни разходи или за отпускане на кредити. Правилникът на МБВР изисква отпуснатите и непогасени кредити да не надвишават общата сума на капиталата и резервите. До този момент не е имало неизпълнение на задълженията по кредит от Световната банка.

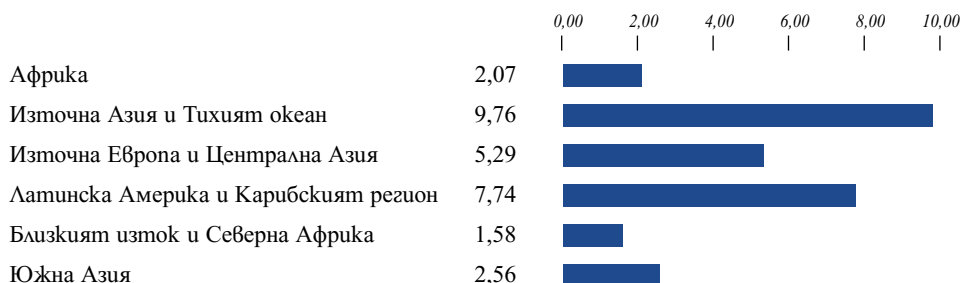
Международната асоциация за развитие (МАР/IDA) е създадена през 1960 г., за да предоставя концесионна помощ на държавите, които са толкова бедни, че не могат да си позволят да вземат кредити при търговски условия. МАР подпомага да се стимулира растежът и да се намали бедността по същите начини, както и МБВР, но използва безлихвени кредити (известни като “кредити от МАР”), техническа помощ и консултации. Кредитите от МАР възлизат на около една четвърт от всички отпуснати от Банката кредити. Кредитополучателите плащат такса, която не надвишава един процент от кредита и е за покриване на административните разходи. Срокът за изплащане на заема е от 35 до 40 години с 10-годишен гратисен период.

Близо 40 държави правят вноски за финансирането на МАР, което става на всеки три години. Донори са не само индустриални страни-членки като Франция, Германия, Япония, Великобритания и САЩ, а също и развиващи се страни, които в миналото сами са били кредитополучатели на МАР: Аржентина, Ботсвана, Бразилия, Унгария, Република Корея, Руската федерация, Турция.

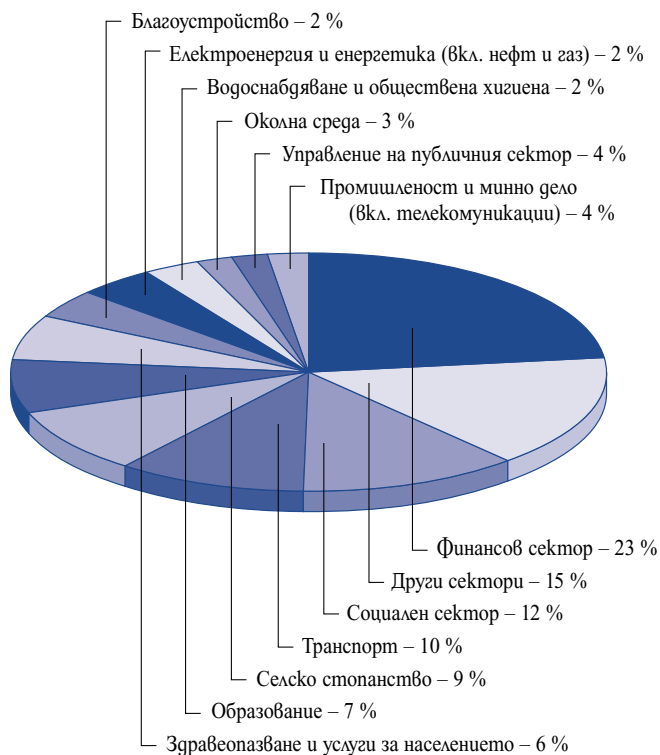
Финансирането на МАР се управлява по същия предпазлив, консервативен и внимателен начин, както и на МБВР. И тук никога не е имало случай на неизпълнение на задълженията по кредити от МАР.

...а къде отиват парите?

Отпуснати кредити по региони, 1999 финансова година (в млрд. US\$)



Отпуснати кредити по сектори, 1999 финансова година – общо US\$ 29 млрд.



Всеки финансиран от Банката проект трябва да има принос към целите на развитието. Той трябва да бъде стабилен в икономическо, техническо и финансово отношение. Няма два еднакви проекта. Всеки е със собствена история. Същевременно всеки проект преминава през цикъл, който – с малки вариации – е един и същ за всички проекти. В тази брошура ще бъдат разгледани етапите в проектния цикъл – идентификация, подготовка, оценка, преговори и представяне пред Борда на изпълнителните директори, изпълнение и наблюдение и заключителна оценка. Ще бъде разгледана и ролята на Банката във всеки етап от проектния цикъл. Всеки предишен етап води до следващия, а последният – оформя идеи и подходи за идентификация на нови проекти. По този начин цикълът непрекъснато се подновява.

Идентифициране (подбор на проекти)



Първата фаза от цикъла се занимава с идентифициране на проекти, които са приоритетни за дадена страна, които могат да бъдат подкрепени от Банката и към които Банката, правителството и кредитополучателят проявяват интерес (виж карето за дефиниция на „кредитополучател“).

***Кредитополучатели** на Банката могат да бъдат правителствата на страните-членки, държавна агенция или корпорация, или частни организации и корпорации с правителствена гаранция. Международната асоциация за развитие (МАР) отпуска кредити само на правителства, за да бъдат предоставени при необходимост на организацията, натоварена с изпълнението на проекта.*

*В тази брошура организацията, натоварена с изпълнението на даден проект, се нарича **кредитополучател**.*

***Международната финансова корпорация (МФК)**, която е част от Световната банка, има задачата да подпомага икономическото развитие, като подкрепя растежа на продуктивни частни предприятия. Проектният цикъл на Международната финансова корпорация е различен от тези на Световната банка и МАР.*

Извършваните от Банката анализи на икономиката като цяло и на отделните сектори осигуряват рамката за оценка на националната политика и проблемите в даден сектор, като спомагат за по-доброто разбиране на потенциала на определена страна. Тези проучвания оценяват и кредитната благонадеждност на страната от гледна точка на получаване на заем от Банката или от Международната асоциация за развитие (МАР). Този анализ е и база за диалог между

Банката и страната относно най-добрата стратегия за развитие, която би могла да включва промени в икономиката като цяло и в отделните ѝ сектори. Едва тогава се набелязват проекти, които са в съответствие с една последователна стратегия за развитие, отговарят на целите в даден сектор и се считат подходящи както от правителството, така и от Банката. Тези проекти трябва да са реалистични, т.е. да показват, че технически и институционални решения, съизмерими с очакваните ползи, могат да бъдат намерени.

Не е лесно да се идентифицира проект, който да отговаря на всички тези изисквания. Правителството или други кредитори може и да не споделят вижданията на Банката за целите на развитието или за приоритетите в даден сектор. Решението за обхвата на проекта също може да бъде трудно. Различия може да се появят и относно това дали за целите на проекта се налагат промени в политиката към даден сектор или в институциите. Изясняването на някои от тези въпроси понякога продължава и в етапа на подготовка на проекта.

Как на практика се идентифицира един проект? Участие вземат и Банката, и правителството, а това усложнява процеса, защото различните правителства имат различни способности за икономическо планиране и генериране на идеи за проекти. Анализът на Банката за дадена държава се влияе от обхвата и качеството на информационната база на тази държава и състоянието на нейната икономика. Секторните анализи могат да бъдат направени от самата страна, от Банката или от програма на Банката за сътрудничество със специализирана агенция на ООН. Секторните анализи могат да бъдат направени под формата на проучвания, финансирани от Програмата за развитие на Организацията на обединените нации (ПРООН) или по линията на двустранни програми за подпомагане. Понякога средства за секторни анализи се заделят в предишни заеми от Банката.

Има и проекти, които се предлагат от частни спонсори – най-вече такива, които търсят възможности за разработване на нови ресурси. И тези проекти трябва да отговарят на изброените по-горе стандарти, преди да се възприемат от Банката като идентифицирани.

Подготовка



След включването на един проект в програмата на Банката започва период на взаимодействие между Световната банка и евентуалния кредитополучател. За всеки проект се изготвя задание, в което се определят основните цели и проблеми, както и графикът за по-нататъшната му обработка. Трудно е да се правят обобщения за етапа подготовка, тъй като съществуват различни варианти, които зависят от естеството на проекта, опита и възможностите на кредитополучателя, информацията, с която разполагат правителството и Банката, източниците на финансиране и наличните средства, съвместно финансиращите партньори и другите донори, които участват в сектора или в проекта.

Формална отговорност за подготовката на един проект носи кредитополучателят. Участието на Банката на този етап от проектния цикъл може да бъде: оказване помощ на кредитополучателя при намирането на допълнителни средства; техническо съдействие, необходимо за подготвителната работа; запълване на пропуски в проекти, които са непълно или недостатъчно подготвени. Съществуват и извънредни обстоятелства, при които самата Банка извършва подготвителната работа. Мисиите на Банката в Източна и Западна Африка например бяха създадени най-вече защото правителствата в тези региони не разполагаха с достатъчен капацитет за идентифициране и подготовка на проекти.

Финансова и техническа помощ за подготовка на проекти може да бъде предоставена по няколко начина. Банката може да отпусне специален заем за техническа помощ или разработка на проект, както и да предостави аванс от своя Фонд за подготовка на проекти. Средствата, изразходвани за подготовка на даден проект, могат да бъдат изплатени със задна дата от съответния заем.

Възможен е и вариант, при който в даден заем се заделят средства за подготовка на друг проект в същия сектор.

Друг източник на подкрепа са съвместните програми на Банката с Организацията за прехрана и земеделие към ООН, Организацията за образование, наука и култура към ООН, Световната здравна организация и Организацията на обединените нации за индустриално развитие. Към същата категория спадат ПРООН и двустранните програми за подпомагане.

Етапът подготовка обхваща всички технически, институционални, икономически и финансови условия за постигане целите на един проект. Да вземем за пример проект за заселване. При подготовката му се правят проучвания за намиране на обработваема земя, анализират се транспортната инфраструктура, броят на населението в предлагания за презаселване район. След това на място се прави по-подробно проучване на почвите и водите, на базата на наличните ресурси се изследват подходящите за отглеждане земеделски култури, разработва се методика за постигане на по-високи добиви. Прави се социологично проучване на населението и маркетингово проучване с цел определяне на подходящи системи за стопанисване на земята. Предоставят се съвети в областта на земеделието, управлението на проекта и други аспекти на институционалната организация. Изследва се правителствената политика по отношение на цените на суровините и материалите и на селскостопанските продукти, както и нивата и методите за покриване на разходите и отражението на тези разходи върху финансовото състояние на кредитополучателите и на правителството. Ролята на частния сектор по отношение на проекта също се взема под внимание.

Оценка



Когато проучванията по един проект приключат, той минава в следващия етап от цикъла – оценка. Това е вероятно най-известният етап от работата по един проект, може би защото е една от най-важните стъпки в неговата подготовка. На този етап се прави изчерпателен анализ на всички аспекти в проекта, поставят се основите на изпълнението му и окончателната равностойност след неговото приключване.

Оценката е изцяло задължение на Банката. Извършват я нейни служители, в някои случаи – с помощта на индивидуални консултанти, които работят на място за определен период от време, най-често от една до четири седмици. Ако подготовката е протекла добре, оценката е сравнително ясна. Ако не е, може да се наложи посещение на допълнителна мисия или мисии в страната, които довършват работата по проекта.

Оценката на един проект има четири основни аспекта – технически, институционален, икономически и финансов.

Технически. Банката трябва да се увери, че проектите са рационално конструирани, добре представени и че отговарят на възприетите стандарти в страната. Мисията за оценка разглежда предложените технически алтернативи, решения и очаквани резултати.

По-конкретно техническата оценка се интересува от основния план и местонахождението на обектите; от това каква технология ще се следва, от видовете оборудване и технологични процеси, от това дали и доколко те са подходящи при местните условия; какъв подход за предоставянето на услуги ще се спазва; доколко графициите за реализация са реалистични; каква е вероятността да се постигнат очакваните нива на производителност. В един проект за семейно планиране например техническата оценка се интересува от броя, вида и

местонахождението на клиниките за майки и деца и от това доколко услугите, предлагани в тях, отговарят на потребностите на обслужването на населението. В един транспортен проект техническата оценка се интересува от ширината и настилката на пътя от гледна точка на натовареността му с превозни средства, от замяната или отношението между началната инвестиция за построяването на пътя и разходите за неговата поддръжка. При един образователен проект техническата оценка установява дали предлаганото учебно съдържание, броят и разположението на класните стаи, лабораториите, материалната база отговарят на образователните потребности на страната.

Особено важна част от техническата оценка е проверката на запланиваните разходи и на данните, на базата на които са били предвидени тези разходи. Целта е да се определи дали те са точни – в рамките на приемливото – и дали е необходимо да се заложат средства за непредвидени разходи в периода на изпълнение на проекта. Техническата оценка също така прави преглед на предложената организация за обезпечаване на проекта. Тази организация трябва да отговаря на изискванията на Банката. Разглеждат се процедурите за осигуряване на проектантски, архитектурни и други професионални услуги по проекта. Техническата оценка се интересува и от разходите по експлоатацията на обектите и от услугите по проекта, както и от наличието на необходимите суровини и материали. Изследванията за потенциалното отражение на даден проект върху хората и околната среда също са едни от важните елементи на техническата оценка. Те се правят с цел свеждане до минимум на всякакви нежелани последици.

Институционален. Изграждането на ефективно работещи институции е една от целите на кредитиране от Световната банка. Трансферът на финансов ресурс от Банката и изграждането на физически обекти, колкото и ценни да са сами по себе си, са по-малко важни в перспектива от създаването на стабилна и жизнеспособна местна “институция” – в най-широкия смисъл на думата, – която да обслужва не само ведомството-кредитополучател, неговата организация, управление, персонал, политика и процедури, но и всички аспекти от политиката на правителството, които обуславят условията за дейността на тази институция.

Опитът показва, че пренебрегването на институционалните аспекти в един проект води до проблеми в етапа на изпълнението му. Оценката на институцията се интересува от цял кръг въпроси, като например: правилно ли е организирана институцията и отговаря ли нейното управление на задачата, която

трябва да изпълнява; ефективно ли се използват местните възможности и инициатива; необходими ли са промени в политиката и институциите извън разглежданата организация, за да се постигнат целите на проекта.

От всички аспекти на един проект изграждането на институциите е може би най-трудният за разбиране. Това е така, защото успешната реализация на един проект зависи в много голяма степен от доброто познаване на културната среда. Банката признава нуждата от непрекъсната преоценка на институционалната организация, от отвореност към нови идеи и стремеж към прилагане на подход, който да обхваща няколко проекта.

Икономически. Изборът на модел на проект се основава върху анализ на съотношението разход-полза в различни варианти на проекта. Избира се онзи, който допринася най-много за развитието на определена страна. Този анализ обхваща няколко последователни фази в подготовката на проекта, но окончателният избор на модел се прави на етапа оценка.

Икономическата оценка разглежда проекта в контекста на съответния сектор. Инвестиционната програма за сектора, силните и слабите страни на публичните и частните институции в него, както и основните аспекти на политиката на правителството, са сред сферите, от които тя се интересува.

Една икономическа оценка в областта на транспорта ще вземе под внимание системата на транспорта като цяло и нейния дял в икономическото развитие на страната. Оценката на автомобилен път ще разгледа и алтернативните начини на придвижване като железопътен транспорт. Ще направи преглед на транспортната политика по отношение на целия сектор и ще даде предложение за промяна в някоя нормативна рамка, довела до проблеми в транспортния поток. В земеделието икономическата оценка ще се интересува от въпроси като условия за ползване на земя, стимули за земеделските стопани, маркетинг, наличие на обществени услуги, политика на правителството по отношение на данъци, ценообразуване и субсидиране.

Когато обстоятелствата позволяват, проектите се подлагат на изчерпателен анализ на стойността им, съпоставен с очакваните ползи за страната. Този анализ често изисква решаването на трудни проблеми. Как да се определят например физическите последствия от един проект? Как да се оцени ролята им за развитието на страната?

Някои елементи от разходите и ползите от един проект не се поддават на количествена оценка. Такива са контролът върху замърсяването на околната среда, по-доброто здравеопазване и образование, квалификацията на работната

ръка. В други проекти, като тези в енергетиката и телекомуникациите, може да се наложи използването на заместители, които не измерват съвсем точно колко ценна е дадена услуга за икономиката. В някои случаи се оценяват алтернативни решения, които водят до едни и същи ползи, и се избират най-ефективните сред тях. При проект в образованието алтернативните подходи ще включват други ползи, както и други нива на разходи. Оценката в последния тип случай е количествена.

Независимо дали е количествена или качествена, икономическата оценка винаги се интересува от приноса на един проект за развитието на една страна. Това е критерият за избор и оценка на финансираните от Световната банка проекти.

Финансов. Финансовата оценка има няколко задачи. Едната е да потвърди наличието на достатъчно средства, които да покрият разходите по изпълнението на проекта. В нормалната практика на Световната банка заемът не покрива всички разходи по проекта. В типичния случай Банката финансира разходите в чужда валута и очаква кредитополучателят или правителството да поеме част или изцяло местните разходи. В много случаи проектите, които Банката е оценила и наблюдава, се съфинансират от други институции като Европейската банка за възстановяване и развитие, регионалните банки за развитие, двустранни агенции за подпомагане и редица търговски банки. Ето защо важен аспект на оценката е да гарантира наличието на план за финансиране, който да осигурява средства за своевременно изпълнение на проекта.

Финансовата оценка на едно печелившо предприятие ще се интересува и от финансовата му жизнеспособност. Дали предприятието ще е в състояние да посрещне всичките си финансови задължения, включително обслужването на дълга към Банката? Дали ще може да генерира достатъчно средства от вътрешни източници, за да постигне разумна норма на възвръщаемост върху активите си и да направи удовлетворителен принос към бъдещите си капиталови изисквания? Финансите на предприятието се преглеждат внимателно посредством проекция на баланса, отчети за приходите и паричния поток. Там, където финансовите сметки са недостатъчни, се въвежда нова счетоводна система и това става посредством заем за техническа помощ. Друг тип защита на финансовата цялост са съотношението дълг/дялов капитал или ограниченията върху вземането на допълнителни дългосрочни заеми.

Финансовата оценка често изтъква нуждата от промяна в нивото и структурата на цените, които предприятията определят. Независимо дали са дър-

жавни дружества или не, предприятията, подпомогани от Банката, обикновено са доставчици на основни услуги за населението и попадат в ползрението на общественото внимание. Тъй като правителството може да желае да субсидира такива услуги за потребителите, то може да не е склонно да се съгласи на увеличение на цените до нива, гарантиращи ефективна реализация на мощностите на предприятието и съответстващи на финансовите му цели. Адекватните цени обаче са задължително условие за отпускането на банкови заеми за приходноосни дружества, поради което въпросът за нивото на цените може да се окаже от критично значение в етапа на оценката и следващия го период на изпълнение на проекта.

Финансовата оценка се интересува и от възвръщаемостта на инвестициите и разходите по дейността на бенефициентите на проекта. При един проект за напоителни системи например Банката очаква разходите за дейността и значима част от капиталовите разходи да бъдат – с течение на времето – изплатени от земеделските стопани като резултат от увеличаване на производството им.

За да гарантира ефективното използване на ограничения капитал, Банката счита, че лихвите за крайните бенефициенти трябва да отразяват алтернативната стойност на парите в икономиката. Лихвените нива обаче често се субсидират, а инфлацията може дори да надхвърли лихвата. В страни с голяма инфлация понякога се прилага система на индексирани лихвени нива.

Мисията за оценка изготвя паметна записка, в която излага своите заключения и дава препоръки за условията на заема. Тази записка се преработва нееднократно и се разглежда внимателно преди заемът да бъде одобрен от управителите на Банката за етапа на преговорите с кредитополучателя. Поради активното участие на Банката в етапите на идентификация и подготовка при оценката на заема рядко се стига до отхвърляне на проект. Но той може да бъде съществено изменен и реструктуриран в този етап, за да се избегнат недостатъци, които иначе биха довели до отхвърлянето на проекта на един по-късен етап.

Преговори



Представяне пред борда

Преговорите са този етап, в който Банката и кредитополучателят се стремят да постигнат съгласие относно мерките, които осигуряват успеха на проекта. След това тези договорености се превръщат в правни задължения и са изложени в документите за заема. Фактически точно заемните документи уреждат всички основни въпроси, повдигнати преди и по време на оценката. Ето защо подготовката и преговорите по заемните документи са важна част от процеса, който осигурява съгласие между кредитополучателя и Банката не само по общите цели на проекта, но също и по конкретните действия, необходими за постигането на тези цели, както и по подробния график на изпълнението на проекта.

Преговорите са процес на взаимни отстъпки и за двете преговарящи страни. Що се отнася до Банката, то тя се учи да адаптира общата си политика към реално постижимото в страната, сектора и конкретната среда на проекта. От своя страна кредитополучателят трябва да осъзнае, че съветите на Банката, общо взето, се базират на професионална вещина и международен опит и че изискването на Банката за разумно инвестиране на средствата ѝ е в най-голям интерес за проекта. Независимо от различията, които неизбежно възникват при решаването на трудни проблеми, изградените през годините отношения между Банката и нейните кредитополучатели в този или другите етапи от проектния цикъл са много добри. Служителите на Банката се отнасят с разбиране към местните условия, които са от критично значение за успеха на проекта. Кредитополучателите са уверени, че подходът на Банката е изграден върху професионализъм и обективност, че тя се занимава с отпускане на заеми

за добре замислени и добре изпълнявани проекти и че това наистина е единственият интерес на Банката в работата ѝ по проекта.

След преговорите докладът за оценката – коригиран, така че да отразява постигнатите споразумения, заедно с доклада на президента и заемните документи се представят пред Борда на изпълнителните директори на Банката. Ако операцията бъде одобрена от изпълнителните директори, следва една опростена процедура по подписването на заема, което бележи края на този етап от цикъла и началото на следващия.

Изпълнение и наблюдение



Следващият етап от проекта е неговото изпълнение през периода на изграждане и привеждане в експлоатация. Кредитополучателят отговаря за изпълнението на проекта с договореното с Банката съдействие под формата на организационни проучвания, обучение на служители, консултанти, които да помагат в наблюдението. Ролята на Банката е да наблюдава изпълнението на проекта.

Наблюдението е най-непривлекателната, но и най-важната в доста отношението част от работата по един проект. С подписването на заема вниманието в страната-кредитополучател се насочва към нови, съпътстващи проекти. Това пренасочване на вниманието е лесно разбираемо, особено като се вземе предвид фактът, че понякога минават месеци или години преди “старият” проект да даде видими резултати. Колкото и добре да е бил идентифициран, подготвен и оценен един проект, ползите за развитието от него се реализират само при правилното му изпълнение. Всички проекти се натъкват на проблеми в изпълнението. Някои от тях не могат да бъдат предвидени. Проблемите могат да бъдат

създадени от присъщи на процеса на развитие затруднения или от конкретни причини, като промени в икономическото или политическото положение, в управлението на проекта или дори в метеорологичните условия. В резултат на това, въпреки че като цяло целите за развитието, които един проект си поставя, остават неизменни, пътят, по който преминава изпълнението на проекта, често се отличава от предварително начертания.

Това са причините, накарали Банката да реши, че доброто наблюдение на проекта е водещо при назначаване на членовете на екипа по проекта. На практика с течение на времето средствата за наблюдение нараснаха значително както в абсолютна, така и в относителна стойност спрямо други проектни дейности.

Съгласно Устава на Банката тя трябва да вземе необходимите мерки, които осигуряват “гаранция, че всеки заем ще бъде използван само за целите, за които е отпуснат”. Докато тази функция е била и си остава важна, то основната цел на наблюдението е да съдейства за постигане целите на развитието, залегнали в проектите, и по-специално да работи с кредитополучателите за идентифицирането и решаването на проблемите, възникващи по време на изпълнението на проекта. Следователно наблюдението спомага за колективното решаване на проблемите и е един от най-ефикасните начини Банката да осигурява техническа помощ на своите страни-членки.

През годините се появи необходимостта от поставяне на друга основна цел на наблюдението: събиране на натрупания опит, който да се отразява на планирането и подготвянето на бъдещи проекти и на усъвършенстването на политиката и процедурите. Звената по мониторинг и оценка днес често се обединяват, особено при проектите от новия стил. Всяка година се провежда преглед на пакета от наблюдавани проекти, за да се определят основните проблеми на изпълнението и препоръчат подходящи изменения в политиката и процедурите на Банката.

Наблюдението се провежда по различни начини. По време на преговорите се съгласува графикът за предаване на отчетите по изпълнението от страна на кредитополучателя. Тези отчети включват физическото изпълнение на проекта, разходите по него, финансовото състояние, както и информация за развитието на ползите от проекта.

Отчетите за изпълнението се преглеждат в централата на Банката. Появилите се проблеми се решават или чрез кореспонденция, или при посещението на място на изпрацаните по всеки проект мисии. Интервалът между посеще-

нията на тези мисии е в тясна зависимост от сложността на проекта, състоянието на изпълнението му, броя и естеството на възникналите проблеми. При периодичните вътрешни прегледи на наблюдаваните проекти някои от тях се причисляват към категорията на т. нар. “проблемни” проекти. Те са обект на особено внимание от страна на Банката. Три-четири пъти годишно може да се изпращат мисии, които да наблюдават проекта на място.

В България например последният, пети съвместен преглед на проектите на Банката отчете, че в кредитния портфейл на страната през 1999 година няма проекти, нивото на изпълнение на които да е неудовлетворително. За първи път оценката на всеки един проект в България, финансиран от Световната банка, е удовлетворителна както по отношение на самото изпълнение, така и по отношение на постигнатите цели.

Доставката на стоки и оборудване, финансирани от заема, е важен елемент от наблюдението на проектите. Доставките се осъществяват в съответствие с насоките, включени във всяко заемно споразумение, и са замислени така, че да осигурят необходимите стоки и оборудване по най-ефикасния и икономичен начин. В повечето случаи тази цел се постига най-добре чрез международен търг, който е открит за квалифицирани предприемачи или производители от всички страни-членки на Банката. С цел подпомагане на развитието се предоставят отстъпки на местните доставчици, а при определени условия – и на местните предприемачи.

Банката гледа много сериозно на практическото спазване на договорените правила за осигуряване на стоки и услуги (един заем може да включва няколко или стотици отделни договори). Понякога задачата е сравнително проста и рутинна. В други случаи възникват сериозни проблеми – например при проекти в телекомуникациите или енергетиката, когато за договор за няколко милиона се налага да се избере най-добрата цена измежду предложените от няколко международни доставчици. Кредитополучателят, а не Банката, отговаря за подготвянето на спецификациите и тържните документи, както и за оценяването на офертите. Задача на Банката е да се увери, че кредитополучателят е изпълнил добре работата си и насоките на Банката са спазени, така че средствата за съответния договор да бъдат усвоени.

Консултантските услуги в сфери като икономика, управление, финанси, архитектура и инженеринг се договарят от кредитополучателя. Тъй като качеството на тези услуги е от първостепенно значение, а между фирмите може да се появят различия в това отношение, то ценовите съображения, приложими

при стоките и оборудването, в този случай се оказват неподходящи, макар че има някои специални условия, при които се използват. При този вид договаряне от страна на кредитополучателя ролята на Банката е да подсигури еднакво отношение към подобрите фирми и избор на фирма, която е в състояние да предостави услуги с най-добро качество. И за тази дейност Банката насърчава участието на квалифицирани фирми от страната-кредитополучател.

Заклучителна оценка



Наблюдението е в известен смисъл натрупване на практически опит. То обхваща този етап от проекта, когато се изграждат физическите му компоненти, когато се закупува и инсталира оборудване, когато се установяват нови институции, програми и стратегии. След като този етап на проекта приключи и отпуснатите от Банката средства са усвоени, нивото на наблюдение от страна на Банката рязко спада. През периода на активен надзор вниманието е насочено към проблемите в конкретния момент. Въпреки че проектите бяха подложени на текущ контрол и оценка, възникна необходимостта от по-цялостен подход за оценяване на резултатите от тях. Така през 1970 година се въвежда системата на заключителна оценка като последен етап от проектния цикъл.

Сега всички проекти, финансирани от Банката, подлежат на ex post одит. За да се гарантира независимостта и обективността на одита, той се извършва от Управлението за оценка на дейностите (УОД), което е напълно отделено от персонала на Банката и което се отчита директно на изпълнителните директори. Системата е такава, че макар и да осигурява пълна отчетност, се възползва от надзорната дейност на действащия персонал.

Като последна стъпка в осъществяването на наблюдението редовите служители по проекта – или кредитополучателят – изготвят заключителен доклад за всеки проект при приключване на периода на усвояване на средствата. Всеки доклад се преглежда от УОД, което след това изготвя отделен ревизионен отчет. И двата отчета се изпращат на изпълнителните директори. Повечето одити се основават на прегледа на всички документи, отнасящи се до проекта, но когато е необходимо, одиторите отиват за проверка на място. Тази проверка понякога е толкова цялостна, колкото и в етапа на оценката. От кредитополучателите се изисква да направят коментар на одитите на УОД и да изготвят свой собствен заключителен доклад. Нещо повече, Банката насърчава кредитополучателите да установят свои собствени системи за оценка, за да направят преглед на всичките си инвестиции в процеса на развитие.

Всеки одит и заключителен доклад преоценява икономическата възвръщаемост на базата на действителните разходи по изпълнението и актуализираната информация за оперативните разходи и очакваните ползи. Той обаче не може да даде окончателно заключение за успеха или неуспеха на някои проекти, чийто икономически живот, със съпровождащите го оперативни разходи и печалби, се простира далеч след усвояването на средствата по проекта. За да отговори на тази необходимост, УОД изготвя “доклад за оценка на значимостта” за малък брой внимателно подбрани проекти най-малко пет години след последното плащане на средства по заема. Този процес също протича при активното участие на кредитополучателя.

Освен това годишният доклад на УОД прави преглед на всички одити на проекти. Изготвят се по-задълбочени проучвания на група проекти (например всички заеми за фирми, финансиращи развитието), на специални проблеми (например забавяне при влизането на заемите в сила) или пък на сектор в дадена страна (например всички екологични проекти в България).

Системата за оценка е безценен източник на информация, която допълва информацията, получена чрез по-обширните доклади от наблюдението на проектите.

Банката през ХХІ век



С наблизването на света в ХХІ век няма място нито за униние, нито за самодоволство. За държавите, които излизат от финансова криза, най-лошото изглежда вече минало; перспективите за бъдещето, макар и различни за всяка страна, са като цяло по-ясни. Успехът на развиващия се свят ще зависи отчасти от напредъка на икономиката в Съединените щати, Европа и Япония. Не помалко важно ще бъде дали развиващите се държави са в състояние да водят политика и структурни реформи, които да осигурят базата за силен растеж. В световен мащаб ще просперират онези държави, които са най-способни да извлекат максималното от възможностите, предлагани от глобализацията, като в същото време ефективно се справят със свързаните с нея рискове. Тези пък, които не успеят да се адаптират, ще изостават все повече и повече, като така ще допуснат постоянно увеличаване на пропастта между “имащите” и “нямащите” в глобален аспект.

Като отчита бъдещите предизвикателства, Банката ще продължава да работи с развиващите се страни за прилагането на един по-всеобхватен и интегриран подход, а именно Рамката за цялостно развитие (Comprehensive Development Framework). Тази рамка се наложи, тъй като Банката излезе извън обсега на финансиране само на проекти за развитие и се зае с решаването на по-всеобхватни въпроси, като човешкото и социалното развитие, управлението и институциите. Подходът на Рамката за цялостно развитие изисква да се разработи план, „собственост“ на самата страна, в чийто фокус да е дългосрочната визия за резултатите, които трябва да се постигнат и подкрепят от силни партньорства между правителствата и другите органи на властта, донорите, гражданското общество, частния сектор и останалите участници в развитието.

Със стартирането на Рамката за цялостно развитие Банката съсредоточава вниманието си върху това, което счита за най-важните градивни елементи на ефективното развитие:

- **Структурни:** добро управление и „чисто“ правителство, ефективна законодателна и съдебна система, добре организирана и контролирана финансова система и мрежа за социална сигурност, както и социални програми;
- **Физически:** водоснабдяване и канализация, енергетика, пътища, транспорт и телекомуникации, екологични и културни въпроси;
- **Специфични стратегии:** за развитие на градските и селските райони и частния сектор.

Освен това всяка държава има свои собствени, специфични за нея приоритети. Вниманието, насочвано към макроикономическите и фискалните въпроси, търговията и нормативната уредба, пазара на труда и условията за трудова заетост, както и ролята на частния сектор например зависи от характерните особености на самата страна и резултатите от националния диалог по приоритетите и програмите, необходими за тяхното решаване.

Рамката за цялостно развитие представлява процес. Тя е нов начин за осъществяване на икономическата дейност, средство за постигане на по-голяма ефективност на развитието в един свят, който трябва да реши проблема с бедността. В краткосрочен план Рамката за цялостно развитие създава механизми за обединяване на хората и изграждане на консенсус; тя поставя на предна позиция ползотворното сътрудничество, което дава възможност за стратегически избор, и поставя ударение върху постигането на конкретни резултати. В дългосрочен план се очаква Рамката за цялостно развитие да засили ефективността на развитието и да допринесе за постигане на главната цел – намаляване на бедността.

Използвана литература:

The Project Cycle, Warren C. Baum, 1996

The World Bank Annual Report, 1999

The Joint Portfolio Review, June 1999

World Development Report, 1999 – 2000

The World Bank's Lending Program in Bulgaria, September 1999

The World Bank, Knowledge and Resources for Development, 1999

Проектен цикъл

Превод: Искра Таскова, Андрей Манов

Редактори: Верислава Бенова, Георги Куртев

Коректор: Станка Митрополитска

Дизайн и предпечатна подготовка: М.А.Р.К.

Печат: „Киви“ ООД



Световна банка
Постоянно представителство

ИНТЕРПРЕД – Световен търговски център
София 1040, бул. „Драган Цанков“ 36
Тел. (359 2) 918 141; Факс: (359 2) 971 20 45
Интернет страница: <http://www.worldbank.bg>