

# Финансовые посреднические фонды Всемирного банка как многосторонний механизм трансфера помощи в политически нестабильные регионы (на примере Транзитного фонда «Довильского партнерства»)<sup>1, 2</sup>

В.И. Бартенев, А.И. Соломатин

---

**Бартенев Владимир Игоревич** – к.и.н., доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ); Российская Федерация, 119991, Москва, ул. Ленинские горы, д. 1, стр. 51; E-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

**Соломатин Алексей Игоревич** – эксперт Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ); Российская Федерация, 119991, Москва, ул. Ленинские горы, д. 1, стр. 51; E-mail: alesolomatin@gmail.com

*В последние годы в мире наблюдается устойчивый рост объемов «много-двусторонней» помощи – целевых взносов, направляемых странами-донорами по каналам многосторонних организаций. Особенно широко действуют финансовые посреднические и трастовые фонды Группы Всемирного банка, в том числе при оказании помощи «хрупким» государствам – приоритетной с точки зрения достижения Целей устойчивого развития группы реципиентов. При этом финансовые посреднические фонды (ФПФ) изучены значительно хуже, чем трастовые.*

*Цель статьи – обозначить специфику финансовых посреднических фондов (ФПФ) Всемирного банка как многостороннего механизма трансфера помощи в политически нестабильные регионы на примере Транзитного фонда «Довильского партнерства», учрежденного в 2012 г. с целью поддержки государств Ближнего Востока и Северной Африки, временно утративших устойчивость в результате «Арабского пробуждения». В вступительном разделе рассмотрены отличительные черты ФПФ как многосторонних механизмов содействия международному развитию, а также выгоды и риски, сопряженные с их использованием, которые далее проиллюстрированы на примере процедуры учреждения, структуры управления и особенностей мобилизации и распределения средств указанного Транзитного фонда.*

*Сделан вывод, что гипотетически ФПФ – достаточно удобный для всех участников взаимодействия механизм трансфера средств, особенно в политически нестабильные регионы. Однако на деле все определяется политическим контекстом их учреждения и функционирования, и история Транзитного фонда «Довильского партнерства» – лучшее тому подтверждение. По целому ряду параметров (процедура учреждения, структура управления) этот механизм мало чем отличался от других фондов того же типа. Но его работа оказалась сопряжена с рядом сложностей, не характерных для большинства ФПФ, преимущественно ориентированных на политически более нейтральные сектора. Возникли они вследствие таких факторов, как примат формальных договоренностей в рамках «Довильского партнерства», уникальность состава участников и глубина расхождений между ними, а также кардинальное ухудшение политического климата в арабском мире и вне его в 2014 г. Это не только нарушило планы по расширению круга доноров или мобилизации запланированного объема средств, но и обусловило политизацию их распределения. Политические риски, воплотившиеся в деятельности Транзитного фонда, могут проявиться и в других ФПФ, ориентированных на государства, причисляемые к категории «хрупких», что требует*

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в марте 2020 г.

<sup>2</sup> Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

*учета прошлого опыта и приоритизации вопросов оценки и смягчения таких рисков при запуске новых механизмов.*

**Ключевые слова:** Всемирный банк; финансовый посреднический фонд (ФПФ); трастовый фонд; содействие международному развитию; «много-двусторонняя помощь»; «Довильское партнерство»; «Группа семи»; «Группа восьми»; «Арабское пробуждение»; Ближний Восток и Северная Африка

**Для цитирования:** Бартенев В.И., Соломатин А.И. (2020) Финансовые посреднические фонды Всемирного банка как многосторонний механизм трансфера помощи в политически нестабильные регионы (на примере Транзитного фонда «Довильского партнерства») // Вестник международных организаций. Т. 15. № 3. С. 72–108 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-03-03

## Введение

Одной из заметных тенденций последнего десятилетия в сфере содействия международному развитию (СМР) стало существенное увеличение объемов «много-двусторонней помощи» (multi-bilateral aid). Речь идет о целевых взносах, направляемых странами-донорами по каналам многосторонних организаций, в первую очередь через различные трастовые и финансовые посреднические фонды институтов Группы Всемирного банка (ГВБ)<sup>3</sup>. За 2015–2019 финансовые годы совокупный объем взносов доноров в трастовые фонды под управлением ГВБ составил 17,5 млрд долл., в финансовые посреднические фонды – 37,3 млрд долл. США [World Bank, 2019a].

Трастовые и финансовые посреднические фонды, учреждаемые под эгидой ГВБ, нередко фокусируются на помощи странам с низким уровнем дохода, а также государствам, причисляемым к категории «хрупких» (fragile states), и активно применяются в том числе и в случае возникновения различного рода чрезвычайных ситуаций. В последнее десятилетие оперативное вмешательство мирового сообщества потребовалось в ситуации «Арабского пробуждения», начавшегося зимой 2010–2011 г. Оно стало большим потрясением для огромного региона Ближнего Востока и Северной Африки (далее – БВСА), углубив еще более разломы в «глубоко разделенных обществах» [Наумкин, 2015] и запустив процессы многоуровневой и многоэтапной фрагментации государств-наций, в которых академики В.Г. Барановский и В.В. Наумкин видят «катарсис всего предыдущего многовекового развития» [Барановский, Наумкин, 2018, с. 6]. Сначала в результате массовых протестов пал режим Зина аль-Абидина Бен Али в Тунисе, в феврале 2011 г. революция в Египте завершилась свержением президента Египта Хосни Мубарака, затем начались беспорядки в Ливии, которые запустили маховик гражданской войны, приведшей в итоге к убийству лидера Джамахирии Муаммара Каддафи и воцарению хаоса, который продолжается до сих пор. Крупные выступления также имели место в январе 2011 г. в Иордании и Марокко, где были мирно и относительно оперативно остановлены, в Бахрейне, где избежать жертв при подавлении протестов, к сожалению, не удалось, и, наконец, в Йемене и Сирии, где начались многолетние кровопролитные конфликты, также еще не завершившиеся.

В рамках реагирования на «Арабское пробуждение» на саммите «Группы восьми» во французском Довиле 26–27 мая 2011 г. состоялся запуск глобальной долгосрочной

<sup>3</sup> По последним данным, объем целевых взносов, направляемых через Всемирный банк, составляет порядка 3 млрд долл. США в год, что делает его крупнейшим каналом предоставления «много-двусторонней помощи» среди организаций негуманитарной направленности [Barder et al., 2019, p. 5].

инициативы «Довильское партнерство с арабскими странами, переживающими переходный период». Одним из ее практических результатов стало учреждение в 2012 г. нового финансового посреднического фонда – Транзитного фонда для стран Ближнего Востока и Северной Африки (Middle East and North Africa Transition Fund, MENA TF), в официальных российских документах [Правительство Российской Федерации, 2012] именуемого как Транзитный фонд «Довильского партнерства» (далее – ТФДП).

Указанный фонд по ряду параметров выделялся на фоне других финансовых механизмов того же типа, учрежденных под эгидой Всемирного банка<sup>4</sup>. Это, во-первых, один из немногих посреднических фондов, созданных в целях поддержки инициатив, запущенных «Группой семи/восьми»<sup>5</sup>; во-вторых, первый полноценный посреднический фонд, учрежденный непосредственно для решения проблем государств, затронутых политической нестабильностью и вооруженными конфликтами; в-третьих, один из немногих примеров фондов регионального охвата; и, наконец, в-четвертых, один из трех фондов<sup>6</sup>, завершивших к настоящему моменту свою деятельность, что дает возможность полноценно оценить его работу.

Все это дает достаточные основания для того, чтобы обозначить специфику финансовых посреднических фондов Всемирного банка как многостороннего инструмента трансфера помощи в политически нестабильные регионы именно на примере этого фонда.

Решить поставленную задачу мы планируем в несколько этапов. Вначале на основе анализа комплекса документов Всемирного банка и трудов ведущих зарубежных специалистов будут определены отличительные черты ФПФ как многостороннего механизма содействия международному развитию, а также выгоды и риски, сопряженные с их использованием. Далее они будут проиллюстрированы на примере процедуры учреждения, структуры управления и особенностей мобилизации и распределения средств указанного Транзитного фонда. Чтобы подчеркнуть различия в «природе» посреднических и трастовых фондов, изучение указанных параметров будет осуществляться в том числе посредством сопоставления ТФДП с Мультидонорским трастовым фондом для БВСА (Middle East and North Africa Multi-Donor Trust Fund – MENA MDTF – МДФ для БВСА), схожим по региональному и тематическому охвату и учрежденным практически одновременно – в 2012 г. С учетом ярко выраженной политической компоненты в «Довильском партнерстве» особое внимание будет уделено выявлению различий в отношении ведущих стран к участию в Фонде. В этом нам поможет, с одной стороны, анализ количественных и качественных данных, доступных в материалах заседаний Руководящего комитета ТФДП, его годовых отчетах, а также итоговой оценке деятельности Фонда, представленной в начале 2019 г. ведущей консалтинговой компанией Eсоgуs, а с другой – отслеживание упоминаний ТФДП в документах «Довильского партнерства» и «Группы семи/восьми» разных лет. Выбор такого пути достижения заявленной цели и источниковой базы исследования, с нашей точки зрения, позволяет рассчитывать на получение максимально достоверных научных результатов.

Отметим, что в отечественной библиографии отсутствуют специальные исследования, посвященные как посредническим, так и трастовым фондам Всемирного банка. За рубежом первые труды по этой проблематике начали появляться еще в 2000-е

<sup>4</sup> Здесь и далее речь идет о Всемирном банке в узком смысле, объединяющем Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международную ассоциацию развития (МАР).

<sup>5</sup> Двумя другими примерами являются Pilot Auction Facility for Methane and Climate Change Mitigation (PAF) (учрежден в 2015 г.) и Pandemic Emergency Financing Facility (PEF) (учрежден в 2016 г.).

<sup>6</sup> Другие примеры – Фонды EBSM, АРОС и GAVI (Global Alliance for Vaccination and Immunization (Глобальный альянс по вакцинации и иммунизации)).

годы (см., например, [Guder, 2007]), однако отдельное направление научного поиска сформировалось лишь в последние 5–7 лет, когда сложился круг экспертов, предметно занимающихся именно этой темой. Среди них в первую очередь следует упомянуть Б. Райнсберга (Кембриджский университет, Великобритания), В. Айхенауэр (Швейцарская высшая техническая школа Цюриха) и С. Нэка (Всемирный банк), которые по отдельности либо в соавторстве друг с другом или учеными из иных организаций подготовили более десятка трудов, посвященных как общим особенностям трастовых фондов [Reinsberg, 2017a; 2017b], так и различным нюансам деятельности фондов под попечительством Всемирного банка – бюрократическим аспектам их работы [Reinsberg, 2016a], последствиям увеличения объемов много-двусторонней помощи для международных организаций [Reinsberg, 2016b], принципу выбора трастовых фондов донорами [Reinsberg et al., 2017], специфике распределения средств через данные механизмы [Eichenauer, Knack, 2015; 2016]. Отдельно стоит отметить и комплекс исследований, проведенных с участием Б. Райнсберга по проблемам участия в трастовых фондах Всемирного банка конкретных стран-доноров – Германии [Hermann et al., 2014], Франции [Eichenauer, Reinsberg, 2015], государств Центральной и Восточной Европы [Szent-Iványi et al., 2019]. Наконец, следует упомянуть и ряд работ экспертов, не входящих в данное «ядро», но также высказавших ряд интересных соображений относительно преимуществ и недостатков трастовых фондов [Wagner, 2014; Winters, Sridhar, 2017; Barder et al., 2019]. Вместе с тем в зарубежной библиографии до сих пор не было опубликовано работ, посвященных деятельности именно финансовых посреднических фондов, ориентированных на оказание помощи государствам, временно утратившим устойчивость, что предопределяет новизну данной статьи.

Дополнительную актуальность обращению к заявленной проблематике придадут два фактора, не связанных непосредственно с динамикой политических процессов в арабском мире, хотя она остается весьма волатильной и грозит возникновением острых кризисов. С одной стороны, политически нестабильные государства формируют приоритетную группу реципиентов международной помощи в рамках реализации глобальной повестки дня в области устойчивого развития, поскольку, по оценкам экспертов, к 2030 г. на них будет приходиться около 2/3 всех людей на планете, живущих за чертой бедности. С другой стороны, мы являемся свидетелями масштабной реформы трастовых фондов Всемирного банка, нацеленной на более плотную интеграцию этих механизмов в общую структуру организации и увязку их деятельности со стратегическими приоритетами и процессами планирования и бюджетирования (см.: [World Bank, 2019a]). Наконец, исследование обладает в том числе и ярко выраженной практической значимостью ввиду активного участия Российской Федерации (выступившей донором и самого Транзитного фонда «Довильского партнерства») в различных фондах Всемирного банка, а также по причине расширения масштабов ее вовлечения в содействие развитию государств, в международном дискурсе причисляемых к категории «хрупких», затронутых нестабильностью и вооруженными конфликтами, в различных регионах мира.

## **Финансовые посреднические фонды: отличительные черты, преимущества и недостатки**

Всемирный банк подразделяет фонды, учреждаемые под его попечительством, на две крупные категории – собственно трастовые фонды (trust funds – TF (ТФ)) и финансовые посреднические фонды (financial intermediary funds – FIF (ФПФ)), которые имеют как общие черты, так и ряд существенных отличий.

Всемирный банк выделяет три ключевых параметра, общие для обоих типов фондов: 1) объединение средств доноров в рамках общего пула для совместного решения отдельных проблем развития; 2) исполнение Всемирным банком функции попечителя (trustee); 3) поддержка программ партнерства и финансовых механизмов, которые облегчают мобилизацию коллективных усилий по обеспечению глобальных общественных благ и выполнению других значимых международных обязательств [World Bank, 2019b, p. 6]. ФПФ, как и трастовые фонды, могут быть ориентированы на какую-либо отдельную страну или же иметь региональный либо (чаще) глобальный охват.

Тем не менее ФПФ принципиально отличаются от собственно трастовых фондов. Если в трастовом фонде Всемирный банк несет ответственность за распределение и использование внесенных средств, то в случае с ФПФ он выполняет, по сути, лишь роль посредника в передаче средств от доноров к имплементирующим организациям или реципиентам. При этом органы ФПФ создаются без наделения Всемирного банка полномочиями по принятию решений.

Гипотетически ВБ может выступать в рамках ФПФ в трех основных ипостасях:

1) «Попечитель» – Всемирный банк предоставляет комплекс финансовых услуг, включающих получение, хранение и инвестирование донорских средств, а также их перечисление по поручению руководящего Совета фонда.

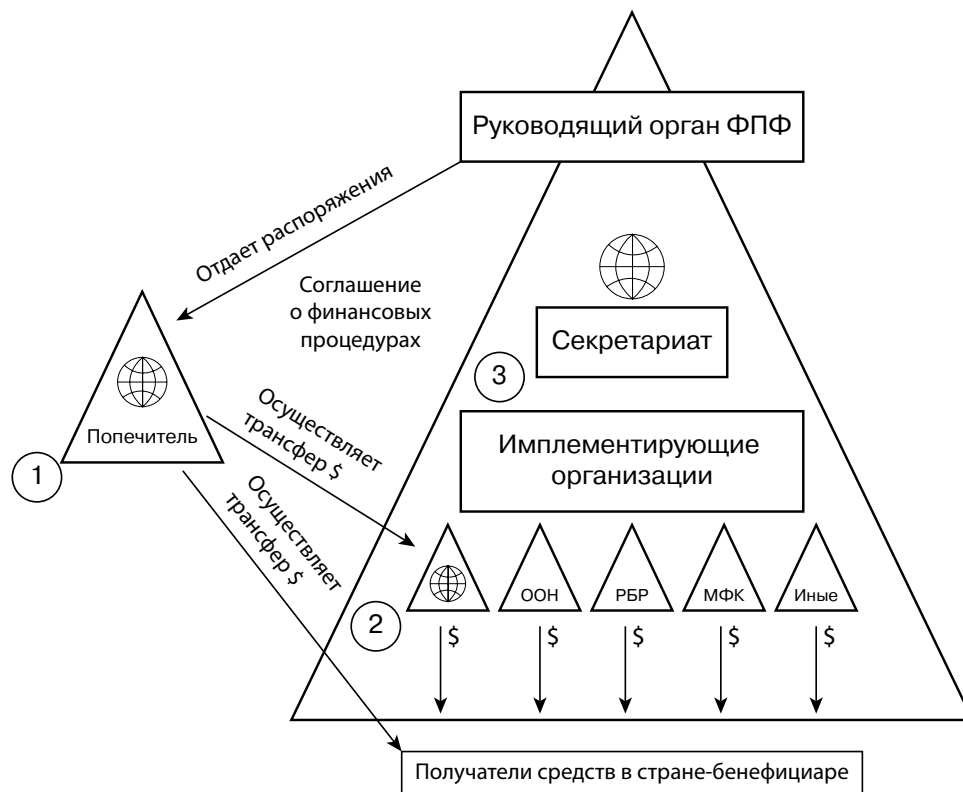
2) «Секретариат» – Всемирный банк может обеспечивать оперативную деятельность того или иного фонда, вести документооборот, организовывать взаимодействие между стейкхолдерами и т.д.

3) «Имплементирующая организация» – наряду с другими международными финансовыми институтами (далее МФИ) – Всемирный банк может выступать в роли агентства, которое занимается непосредственной реализацией финансируемых через ФПФ проектов [World Bank, 2019b, p. 1]. В случаях, когда руководящий совет посреднического фонда выбирает Всемирный банк имплементирующей организацией, финансовые ресурсы, полученные им, могут быть распределены с помощью трастовых фондов под управлением МБРР или МАР [World Bank, 2020]. Более наглядно данные роли показаны на рис. 1.

Кроме того, для ряда фондов (в том числе ГЭФ, Климатического фонда для наименее развитых стран и др.) Всемирный банк также выполняет функции независимой аудиторской службы (independent evaluation office) [World Bank, 2019b, p. 32]. Особняком стоит Консультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям (Consultative Group for International Agricultural Research – CGIAR (КГМСИ)), в рамках которой Всемирный банк выполняет функции попечителя, но при этом выступает еще и в роли донора. Также в рамках некоторых ФПФ Всемирный банк предоставляет помощь в укреплении потенциала локальных организаций в странах-партнерах, занимающихся имплементацией того или иного проекта [World Bank, 2020].

Функция попечителя – обязательное условие функционирования любого ФПФ Всемирного банка. Используется техническая, финансовая и юридическая экспертиза Всемирного банка, которая включает казначейские услуги, управление донорскими взносами, бухгалтерский учет, разработку политики финансового менеджмента, внутренних процедур и механизмов контроля. Банк также организует обмен информацией между руководящим советом, секретариатом и имплементирующими организациями.

Однако остальные функции опциональны. Есть ряд весьма крупных глобальных ФПФ, в которых Всемирный банк выступает только попечителем (КГМСИ, Международный механизм финансирования иммунизации (International Finance Facility for



ООН – Организация Объединенных Наций  
 РБР – региональные банки развития  
 МФК – Международная финансовая корпорация

Рис. 1. Возможные роли Всемирного банка в рамках финансового посреднического фонда (ФПФ)

Источник: [World Bank, 2020, p. 1].

Immunization – IFFI, Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и ряд других). Существует несколько фондов, в которых он выполняет одновременно функции попечителя и имплементирующей организации (например, Зеленый климатический фонд (Green Climate Fund – GCF), однако по большей части Всемирный банк все же старается объединять все три «ипостаси» – данная модель используется в таких механизмах, как Глобальный экологический фонд (ГЭФ – GEF – Global Environmental Facility, Глобальное партнерство по образованию (Global Partnership for Education – GPE), Климатические инвестиционные фонды (Climate Investment Funds – CIF), Глобальная программа в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности (Global Agriculture and Food Security Program – GAFSP) и др. [World Bank, 2019b, p. 32].

Посреднические фонды часто используют инновационные способы финансирования и имеют максимально гибкую структуру управления, что помогает им оперативно аккумулировать средства из различных источников, как государственных, так и частных.

Всемирный банк, по его собственным данным, реализует две базовые модели попечительства в рамках ФПФ. В рамках первой модели Всемирный банк заключает соглашения о трансфере средств с имплементирующими или контролирующими организациями и переводит им деньги на основании поручений руководящего органа ФПФ. В свою очередь, имплементирующие или контролирующие организации взаимодействуют непосредственно с реципиентами – при такой схеме именно они контролируют имплементацию проектов реципиентами и отвечают за мониторинг и оценку эффективности. В рамках второй модели Всемирный банк осуществляет трансфер средств напрямую реципиентам на основании поручений руководящего органа ФПФ, который обладает возможностями надзора и несет ответственность за эффективное использование средств [World Bank, 2020].

Процесс учреждения ФПФ отличается от процесса запуска трастовых фондов. Создание нового ТФ чаще всего становится следствием наличия обоюдного интереса у доноров и Всемирного банка, тогда как импульс к учреждению ФПФ исходит извне – от доноров, нередко в связи с запуском тематических инициатив на международных форумах, в том числе на саммитах «Группы семи/восьми» и «Группы двадцати». В то же время, оценивая предложение доноров о запуске нового механизма, сотрудники Всемирного банка должны руководствоваться утвержденными Правилами работы (operational rules) [World Bank, 2015c].

На начальной стадии доноры и сотрудники Всемирного банка обсуждают цели и структуру управления нового финансового механизма, после заключения неформальных договоренностей сотрудники Всемирного банка разрабатывают концепцию фонда и направляют ее на согласование донорам, обсуждают внутри Банка и со странами-бенефициарами, и после этого соглашение по трастовому фонду подписывается со стороны Всемирного банка и доноров (см. подробнее: [Herrmann et al., 2014, p. 14–15]).

Важным аспектом при инициации и реализации трастовых фондов является соотнесение задач фонда с целями Всемирного банка, задачами стран-бенефициаров. До 2013 г. также имело значение соответствие ряду критериев, которые были четко прописаны в указанных Правилах и включали следующие элементы:

- 1) соответствие целям и мандату Всемирного банка;
- 2) согласованность со стратегическими приоритетами Всемирного банка (стратегическая релевантность);
- 3) эффективное управление рисками (связанными в том числе с конфликтом интересов или ограничениями на использование средств);
- 4) адекватность структуры управления (и роли в ней Всемирного банка);
- 5) отсутствие ограничений по поставщикам товаров и услуг (кроме допустимых в отдельных случаях ограничений по гражданству привлекаемых консультантов);
- 6) операциональная результативность и устойчивость (sustainability) механизма [World Bank, 2008, p. 1].

Однако после 2013 г. эти критерии – по неизвестным причинам – исчезли из регламентирующих документов.

В отдельных случаях, когда планируемые к учреждению варианты финансирования проектов, структуры управления или партнерства представляются слишком сложными или рискованными, может потребоваться одобрение концепции нового фонда руководством Всемирного банка, а в некоторых случаях – Советом директоров. К ситуациям, требующим вовлечения высшего коллегиального органа управления ГВБ, относятся: 1) выделение средств в учреждаемый фонд из основного бюджета или прибыли Банка; 2) предоставление помощи стране, не являющейся членом Банка или не

пользующейся в Банке хорошей репутацией (not in good standing with the Bank); 3) выбор нового или особенно важного направления политики, которое, по мнению менеджмента, требует принятия отдельного решения Советом директоров. Такое решение принимается на основе консенсуса [World Bank, 2015c].

После одобрения общей концепции нового фонда Всемирный банк и доноры заключают соответствующие соглашения. После получения средств от доноров запускается процедура сбора заявок на гранты, далее осуществляется их отбор и утверждаются бюджеты проектов. На последних стадиях аппарат Всемирного банка заключает соответствующие грантовые соглашения либо напрямую с реципиентами, либо с имплементирующими организациями и, наконец, перечисляет контрагентам средства (в случае, если имплементацией занимается сам Всемирный банк, трансфер средств происходит внутри организации с одного счета на другой).

ФПФ (как и трастовые фонды) имеют несомненные преимущества, но их использование сопряжено в том числе и с рядом рисков, которые проявляются в различных аспектах – для доноров, реципиентов, самого Всемирного банка и других организаций (табл. 1).

Таблица 1. Выгоды и риски, сопряженные с использованием механизмов финансового посреднического фонда (ФПФ)

Выгоды	Риски
Предсказуемость финансирования – наличие дополнительных крупных объемов средств, доступных на средне- и долгосрочной основе	Фрагментация помощи
Тесно скоординированный процесс принятия решений	Сложность обеспечения стратегической и операциональной согласованности между руководящими органами ФПФ и имплементирующих организаций
Совместная имплементация значительным числом многосторонних организаций	Множественность ролей ВБ и сопряженные с этим риски и конфликт интересов («чем больше ролей, тем больше вопросов возникает к Банку, ответственность которого с юридической точки зрения остается довольно-таки ограниченной» [World Bank, 2019b, p. 8])
Масштабирование усилий – возможность оказания поддержки программам в объемах, значительно превосходящих вклад каждой отдельной страны	«Высокая вероятность эволюции ФПФ с течением времени, что требует от Банка адаптации к этим изменениям и новым рискам» [Ibid.]
Минимизация политических, институциональных и репутационных рисков для донора	Усложнение портфеля финансовых инструментов и усиление тенденции к использованию – в дополнение к грантам – таких инструментов, как кредиты, гарантии по кредитам, долговые обязательства и т.п.
Удобство ведения донорами политического диалога как с правительствами стран-партнеров, так и друг с другом (одновременное повышение координации и согласованности с национальными приоритетами стран-получателей)	Повышение зависимости распределения помощи по каналам ВБ от стратегических интересов доноров, осуществляющих взносы в тот или иной фонд [Wagner, 2014] – «билатерализация многосторонней помощи» (см.: [Eichenauer, Knack, 2015])



Выгоды	Риски
Снижение транзакционных издержек как для доноров, так и для реципиентов, что особенно актуально для стран со слабым институциональным потенциалом	
Возможность экспериментировать и использовать инновационные методы оказания помощи	
Скорость организации сбора и распределения донорских средств <sup>7</sup>	

*Источник:* Составлено авторами на основе анализа материалов Всемирного банка [World Bank, 2019b] (пп. 1–3 в графе «Выгоды» и пп. 1–8 в графе «Риски») и зарубежной библиографии.

Тем не менее, несмотря на отмеченные риски, объемы финансирования ФПФ Всемирного банка растут с каждым годом. С момента учреждения первого такого механизма в 1971 г. они составили более 104 млрд долл. США, из них 7 млрд долл. было внесено в 2019 финансовом году. Количество активных посреднических фондов за последнее десятилетие увеличилось более чем вдвое – с 12 в конце 2008 финансового года до 27 в конце 2019 финансового года [World Bank, 2019a]. Еще ярче темпы расширения масштабов задействования ФПФ иллюстрирует тот факт, что десять новых фондов были учреждены за пять лет – с 2013 по 2018 г., из них половина в области экологии и здравоохранения [World Bank, 2019b]. Сталкиваясь с возрастанием объемов средств, направляемых через ФПФ, Всемирный банк постоянно уточняет свои подходы к участию в них. Хронологически последним результатом этой работы можно считать Рамочную стратегию управления ФПФ, разработанную Департаментом трастовых фондов и партнерских отношений, подотчетным вице-президенту по финансированию в целях развития, в июне 2019 г. [Ibid.].

Упомянутые выше функциональные особенности, преимущества и недостатки ФПФ обозначаются чаще всего применительно ко всем фондам, независимо от их тематической направленности или географического охвата. Однако даже базовые знания об особенностях и рисках оказания помощи «хрупким» государствам» (подробнее см.: [Бартенев, 2018]) дают основания говорить о том, что ФПФ подходят для оказания помощи таким сложным реципиентам. Такие факторы, как снижение транзакционных издержек, гибкость, скорость выделения финансирования, могут иметь поистине решающее значение при организации взаимодействия со странами, временно утратившими устойчивость, выделение помощи которым традиционными способами сопряжено с рядом сложностей – зачастую институционально-правового характера.

Говоря о гибкости финансовых посреднических (и трастовых) фондов в сравнении со стандартными процедурами работы Всемирного банка, следует учитывать, что средства этих фондов распределяются без учета показателей эффективности государственного управления, рассчитываемых с помощью Индекса оценки политики и институтов страны (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA), который используется как основной критерий при выделении средств из бюджета МБРР и МАР. Поэтому трастовые (и посреднические) фонды в течение многих лет служили важнейшим каналом доведения средств до «хрупких» государств и стран с низким уровнем дохода [Wagner,

<sup>7</sup> Их трансфер осуществляется гораздо быстрее, чем через структуры МБРР или МАР – главным образом потому, что правление Всемирного банка не должно одобрять решения руководящих структур ТФ и ФПФ.

2014]. Существуют все основания полагать, что они сохранят свое значение и после революционного решения увеличить вдвое объемы помощи «хрупким» государствам (с 7 до 14 млрд долл. в течение трех лет) в рамках 18-го пополнения бюджета МАР, состоявшегося в 2018 г.

Однако ФПФ, нацеленных на оказание помощи непосредственно политически нестабильным государствам, гораздо меньше, чем соответствующих трастовых фондов, – считанные единицы в каждой из трех основных категорий (страновые, региональные и глобальные механизмы). Тем большее научное значение приобретает детальное ознакомление с деятельностью Транзитного фонда «Довильского партнерства», запуск которого стал следствием подлинно тектонических сдвигов в одном из важнейших с геоэкономической и геостратегической точек зрения и при этом одном из самых взрывоопасных регионов планеты.

## Транзитный фонд «Довильского партнерства»: от идеи к реализации

Учреждение Транзитного фонда «Довильского партнерства» (далее – ТФДП) стало отложенным результатом встречи лидеров стран «Группы восьми» во французском Довиле 26–27 мая 2011 г. и запуска глобальной долгосрочной инициативы под названием «Довильское партнерство с арабскими странами, переживающими переходный период». Она была призвана поддержать государства, затронутые «Арабским пробуждением», в «проведении предстоящих экономических и социальных реформ, в частности, в создании рабочих мест и укреплении справедливого верховенства права при одновременном обеспечении того, чтобы экономическая стабильность создавала благоприятные условия для решения задачи перехода к устойчивым демократиям» [«Группа восьми», 2011]. Акцент делался на предоставлении технической помощи по двум основным направлениям: 1) укрепление структур управления для повышения транспарентности и прозрачности деятельности правительств; 2) создание экономических условий для достижения устойчивого и инклюзивного роста.

Для каждой страны-партнера предполагалось разработать отдельную программу, учитывающую ее потребности. Первыми участниками партнерства стали Египет и Тунис, которым после представления ими программ реформ «Группой восьми» было обещано выделить более 20 млрд долл. по линии международных финансовых институтов (МФИ). Достаточно быстро к двум этим странам присоединились Иордания и Марокко, в результате чего сумма обязательств на 2011–2013 гг., подтвержденных главами министерств финансов стран «Группы восьми» в Марселе 12 сентября 2011 г., достигла 38 млрд долл. Тогда же в «Довильское партнерство» была приглашена и Ливия – в лице Переходного национального совета, подконтрольные которому силы на тот момент уже добились «коренного перелома» в борьбе со сторонниками Муаммара Каддафи.

Партнерами указанных пяти стран стали три категории акторов: 1) доноры: все члены «Группы восьми», ключевые ближневосточные страны-доноры (Катар, Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия и Турция), а также Европейский союз; 2) международные финансовые институты: 10 глобальных и региональных финансовых организаций (Всемирный банк, Международная финансовая корпорация, Международный валютный фонд, Африканский банк развития, Арабский валютный фонд, Арабский фонд социального и экономического развития, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Исламский банк развития, Фонд ОПЕК для международного развития); 3) международные организации – в лице ОЭСР.

Особо отметим весьма активное участие в «Довильском партнерстве» Российской Федерации. На упомянутом саммите в Марселе заместитель министра финансов Российской Федерации С.А. Сторчак обозначил заинтересованность России в оказании содействия образовательным процессам в странах БВСА, помощи в подготовке кадров по различным дисциплинам, начиная с работников технических специальностей и заканчивая подготовкой дипломатов, восстановление инвестиционного климата, а также распространение на эти страны «действующей программы помощи по укреплению общественных финансов и опыта по созданию эффективной казначейской системы» [Министерство финансов Российской Федерации, 2011].

В Декларации «Группы восьми» от 27 мая 2011 г. изначально уделялось большое внимание многосторонним банкам развития, что отразило общий тренд на повышение интенсивности взаимодействия Группы с многосторонними институтами [Ларионова, Рахмангулов, 2012, с. 60], и содержался отдельный призыв к ним «согласованно нарастить объемы целенаправленной помощи странам Партнерства» [«Группа восьми», 2011]. Роль Всемирного банка в поддержке Инициативы мыслилась как ключевая, но проявилась она не только в выдаче крупных кредитов странам «Арабского пробуждения», но и в управлении многосторонними механизмами оказания технической помощи странам БВСА на грантовой основе.

В марте 2012 г. Совету директоров была представлена стратегия Всемирного банка для региона БВСА, и практически одновременно состоялся запуск Мультидонорского трастового фонда для БВСА (Middle East and North Africa Multi-Donor Trust Fund – MENA MDTF (МДТФ для БВСА)). Его учредителями выступили четыре «традиционных» донора – члена КСР ОЭСР: Великобритания, Дания, Норвегия, Финляндия. Из них только Великобритания состояла в «Довильском партнерстве». Ключевую роль в учреждении МДТФ сыграл Всемирный банк – на это указывало то, что изначально речь шла об исполняемом им (Bank-executed) трастовом фонде и что во главу угла ставилась согласованность приоритетов Фонда с общерегиональной стратегией Банка. Финансируемые из средств Фонда мероприятия были призваны «обеспечить четкую взаимосвязь с релевантными текущими и будущими операциями и программами, финансируемыми Банком» (курсив наш. – В. Б., А. С.) [MENA MDTF, 2015, р. 28]. Видимо, именно по этой причине при учреждении МДТФ обошлись и без соблюдения в полном объеме всех требований, в частности, применительно к оценке рисков [The World Bank Group, 2015, р. 17], и без отдельного решения Совета директоров.

Однако с Транзитным фондом «Довильского партнерства» ситуация разворачивалась по совершенно иному сценарию. В апреле 2012 г. в рамках председательства США в «Группе восьми» на саммите в Кэмп-Дэвиде министры финансов стран – участниц «Довильского партнерства» одобрили создание нового посреднического Транзитного фонда для стран БВСА, призванного дополнять другие двусторонние и многосторонние инициативы и предоставлять гранты, техническую помощь и обеспечивать обмен лучшими практиками по оказанию содействия странам, переживающим переходный период, в укреплении их институтов, имеющих критическое значение для обеспечения экономического развития и реализации инициатируемых ими реформ [G8, 2012]. Предполагалось, что страны «Группы восьми» будут взаимодействовать со странами-донорами в регионе, Всемирным банком, а также региональными финансовыми институтами, в частности, Исламским банком развития, в целях учреждения нового фонда, а его первоначальный объем составит 250 млн долл. США. Важно отметить, что, во-первых, создание фонда именно под эгидой Всемирного банка не было прописано в документах «Группы восьми» напрямую, а во-вторых, зафиксированная в декларации сумма мыслилась лишь как «стартовый взнос».

Функцию по согласованию общих параметров фонда и привлечению других партнеров должны были взять на себя Великобритания, Италия, Саудовская Аравия, США, Франция и Европейский союз [Deauville Partnership, 2012]. Однако к августу 2012 г. этот круг существенно расширился. Интерес к участию в Фонде проявили десять доноров, включая шесть стран «Группы восьми» (все, кроме Германии и Италии), а также все государства Персидского залива, участвующие в «Довильском партнерстве». И вновь стоит отметить участие России уже на самой ранней стадии запуска Фонда. Таким образом, Москва ясно обозначала свою готовность к большему вовлечению в дела БВСА на фоне «Арабского пробуждения» не только на политико-дипломатическом фронте, но и в сфере содействия развитию.

После этого доноры обратились ко Всемирному банку за помощью в учреждении нового фонда (проработка учредительных документов, проведение подготовительных встреч и т.д.) с целью максимально оперативного его запуска уже на совещании Совета директоров Группы Всемирного банка и МВФ в октябре 2012 г., организации первого сбора средств и запуска первой серии проектов до конца 2012 г. [World Bank, 2012, р. 3]. Предполагалось, что Банк будет в Фонде выступать сразу в нескольких ролях: 1) попечитель; 2) управляющий Координационным подразделением («Секретариатом») Фонда; 3) имплементирующая организация – по реализации отдельных проектов (наряду с другими МФИ) и 4) наблюдатель в Руководящем комитете Фонда.

Идея нашла поддержку и на уровне подразделения Всемирного банка по региону БВСА, и у Департамента по вопросам льготного финансирования и глобальных партнерств, которые представили в августе 2012 г. концепцию Фонда Совету директоров ГВБ. Эта Концепция, впоследствии ставшая основой Соглашения об учреждении Фонда, интересна в первую очередь с точки зрения обоснования причин участия ВБ в новом механизме, а главное, сопряженных с ним рисков, которое происходило в соответствии с действовавшими на тот момент правилами запуска новых трастовых фондов.

Главные причины участия Всемирного банка определялись следующим образом:

- 1) наличие отдельного запроса со стороны участников «Довильского партнерства»;
- 2) соответствие стратегического фокуса Фонда стратегии Всемирного банка для БВСА, представленной Совету директоров в марте 2012 г.;
- 3) укрепление ключевых преимуществ и компетенций Всемирного банка через выполнение множества функциональных ролей в Фонде;
- 4) эффективность и гибкость механизма именно посреднического фонда для мобилизации средств от многих доноров на финансирование мероприятий, реализуемых различными МФИ в соответствии с их собственной политикой и процедурами (при этом прямо указывалось, что структура посреднического фонда позволит обеспечить полное и равное участие широкого спектра МФИ в сравнении с собственно трастовыми фондами) [Ibid., р. 4].

Что касается перечня рисков учреждения нового фонда и способов их смягчения, то именно он представляет наибольший интерес.

Первым гипотетическим риском называлась фрагментация помощи – из-за создания очередного нового механизма. Однако составители Концепции указывали на приоритетность принципа дополнительности (additionality) в рамках «Довильского партнерства», возможность дополнения других мероприятий Всемирного банка по поддержке реформ в странах «Арабского пробуждения» и ориентированность на реализацию проектов странами-реципиентами и укрепление тем самым местного потенциала.

Второй риск усматривался в наличии политического измерения в «Довильском партнерстве» и вероятности причастности Всемирного банка к мероприятиям, противоречащим его мандату, положениям уставных документов и текущей политике. На это составители заявляли, что Всемирный банк, как и другие участники «Довильского партнерства», не имеющие «политического мандата», концентрировался исключительно на содействии экономическому росту, усовершенствовании экономического управления, обеспечении социальной включенности, и что у учредителей есть понимание того, что эти направления будут приоритетными, а Банк не будет участвовать в реализации мероприятий, выходящих за рамки его мандата. В исключительных случаях предполагалось, что если Банк увидит проблему в трансфере средств, то он сможет снять с себя функции попечителя.

Третий риск состоял в разработке Руководящим комитетом (в отсутствие у Всемирного банка полномочий по принятию решений) собственного регламента, который будет противоречить политике Банка. На это авторы документа возражали, что все страны – участницы «Довильского партнерства» представлены и в Совете директоров Банка, и в Руководящем комитете Фонда, а значит, вероятность того, что Комитет будет подталкивать Банк к нарушению его мандата, крайне мала. Кроме того, Банк будет иметь и другие инструменты контроля – через заключение соглашений с каждым донором и с МФИ, сможет согласовывать любые изменения в регламенте и, наконец, будет вправе отказаться реализовывать мероприятия, противоречащие его политическим установкам.

Наконец, четвертый риск усматривался в множественности ролей Всемирного банка. Предполагалось, что его будут нивелировать следующие факторы: 1) все функции будут четко прописаны в соответствующих документах; 2) в структуре Всемирного банка ответственность за выполнение функций попечителя, управляющего Координационного комитета и одной из имплементирующих организаций будет распределена между разными подразделениями (Управлением по вопросам льготного финансирования и глобальных партнерств и Подразделением по БВСА соответственно, которые должны были совместно обеспечивать выполнение функции наблюдателя в Совете Фонда); 3) Всемирный банк не будет принимать решений по выбору заявок или объемам финансирования, что снизит вероятность продвижения им через Координационный комитет своих предпочтений; 4) в Руководящем совете будет представлен и Секретариат Координационной платформы «Довильского партнерства», что позволит устранить любые возможные противоречия [World Bank, 2012, p. 12–13].

Ознакомление с приведенным перечнем позволяет составить более нюансированное представление об особенностях функционирования ФПФ Всемирного банка.

С одной стороны, заметное невооруженным глазом преобладание содержательных вопросов над процедурными весьма однозначно указывает на наличие политико-стратегической составляющей даже в этом типе фондов, где она, по идее, должна быть сведена к минимуму. Составляя концепцию Фонда и обосновывая ее перед руководством ГВБ, сотрудники Банка стремились к увязке приоритетных направлений его деятельности с региональными и глобальными приоритетами Группы.

С другой стороны, составители Концепции с самого начала осознавали политизированный характер ФПФ, и, пожалуй, их аргументация относительно недопущения выхода за рамки мандата Банка представляется наименее убедительной. Заинтересованность Банка в участии сразу в нескольких ипостасях в деятельности ФПФ с настолько выраженной политической компонентой могла иметь как минимум три объяснения. Во-первых, он полностью соотносился с начавшимся еще в конце 1990-х годов и получившим мощный импульс в 2000-е годы процессом политизации деятельности Все-

мирного банка и принятия им дискурса секьюритизации развития (см.: [Соломатин, 2016; 2018]), кульминацией которого стала публикация в 2011 г. рубежного «Доклада о мировом развитии» [World Bank, 2011], посвященного проблемам взаимозависимости конфликтов, безопасности и развития. Во-вторых, имел место явный интерес Всемирного банка к содействию реализации такой политически значимой инициативы, как «Довильское партнерство», и укреплению своего имиджа как организации, способной эффективнее других содействовать оперативному решению проблем глобального значения. Наконец, в-третьих, не стоит недооценивать и значимость персональных интересов сотрудников Банка, для которых запуск нового достаточно крупного посреднического фонда означал и приток дополнительных средств (за время деятельности Фонда накладные расходы Банка за выполнение функций попечителя и секретариата составили 4,3 млн долл. США (2% от общего объема взносов), и это не считая расходов, связанных с реализацией проектов Банком как имплементирующей организацией) [MENA TF, 2018], и возможность продвижения по карьерной лестнице — при условии достижения новым механизмом успеха.

Учреждение Фонда происходило максимально быстро — только один посреднический фонд до этого был учрежден в столь сжатые сроки, а именно Фонд реконструкции Гаити, но тогда речь шла только об одной стране-реципиенте и трех имплементирующих организациях [DAI, 2014]. В то же время в итоговой оценке отмечалось, что решение о создании Фонда было в первую очередь политическим, и при разработке концепции не проводилась оценка потребностей и приоритетов стран-реципиентов или потенциала структур, которые должны были выполнять роль имплементирующих организаций [Ecogys, 2019, p. 17].

Как бы то ни было, предложение об учреждении Фонда было поддержано на ежегодном совещании МВФ и ГВБ. Уже 29 октября 2012 г. был утвержден Порядок работы Фонда, где были конкретизированы детали структуры управления и функционирования нового механизма [MENA TF, 2012], которые заслуживают отдельного рассмотрения.

## Цели, задачи и структура управления Фонда

В учредительных документах цель Транзитного фонда формулировалась следующим образом: «Улучшить жизнь людей в странах, переживающих переходный период, и поддержать трансформацию, происходящую в странах региона, путем предоставления грантов для улучшения качества государственного управления и государственных институтов, а также стимулировать устойчивый и инклюзивный экономический рост через продвижение проводимой странами политики и поддержку институциональных реформ» [Ibid.]. Предполагалось, что в тематическом плане деятельность Фонда будет покрывать все три компонента «Довильского партнерства» (финансы, торговля и управление), а заявки будут приниматься по четырем крупным направлениям: 1) инвестиции в устойчивый рост; 2) инклюзивное развитие и создание рабочих мест; 3) укрепление экономического управления; 4) повышение конкурентоспособности и развитие интеграции. Перечисленные направления, за исключением последнего, практически совпадали с теми, что были обозначены в Региональной стратегии Всемирного банка и нашли отражение в рамках МДТФ для БВСА (табл. 2). Вследствие изначальной привязки стратегических приоритетов Транзитного фонда к политическим решениям «Довильского партнерства», эти приоритеты так и не поменялись, несмотря на существенное изменение ситуации в регионе и непосредственно в странах-бенефициарах в 2013–2014 гг.: государственный переворот в Египте в 2013 г., рост числа терактов в Тунисе и Египте, территориальная экспансия «Исламского государства» (запрещенная

в России организация) и многократный рост числа беженцев из Сирии, обусловивший ухудшение положения в Иордании, и, конечно же, новая фаза эскалации конфликтов в Ливии и Йемене в 2014 г.

Неизменность стратегических установок резко контрастировала с историей развития фонда МДТФ для БВСА, завязанного на Региональную стратегию Всемирного банка [World Bank, 2015a], радикальное изменение приоритетных направлений которой в 2015 г. в целях более адекватного отражения ситуации на земле тут же нашло отражение и в документах Фонда [World Bank, 2015b].

Таблица 2. Транзитный фонд «Довильского партнерства» vs Мультидонорский трастовый фонд (МДТФ) для Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА)

	Транзитный фонд «Довильского партнерства»	МДТФ для БВСА
Год учреждения	2012	2012
Изначально планируемый срок завершения работы (утверждения новых проектов)	2015	2015
Фактический срок завершения работы	2018	2021 (два окна: 2012–2017 и 2018–2021)
Цель	Улучшить жизнь людей в странах, находящихся в состоянии транзита, и поддержать трансформацию, происходящую в странах региона, путем предоставления грантов для улучшения качества государственного управления и государственных институтов, а также стимулировать устойчивый и инклюзивный экономический рост через продвижение проводимой странами политики и поддержку институциональных реформ	Оказать поддержку странам региона, в которых происходят исторически значимые изменения и реформы
Приоритетные направления	1) инвестиции в устойчивый рост; 2) инклюзивное развитие и создание рабочих мест; 3) укрепление экономического управления; 4) повышение конкурентоспособности и развитие интеграции	1. Укрепление систем управления. 2. Повышение степени экономической и социальной включенности. 3. Создание рабочих мест. 4. Ускорение устойчивого развития (2012–2015)
		1. Обновление социального контракта. 2. Повышение устойчивости к миграционным кризисам. 3. Восстановление и реконструкция. 4. Региональное сотрудничество (2015–2020)
Доноры-учредители	Десять стран: Великобритания, Канада, Катар, Кувейт, ОАЭ, Россия, Саудовская Аравия, США, Франция, Япония	Четыре страны: Великобритания, Дания, Норвегия, Финляндия

	<b>Транзитный фонд «Довильского партнерства»</b>	<b>МДФ для БВСА</b>
Изменения в составе доноров	<i>Присоединились:</i> Турция (2013) Дания (2013) Германия (2014) Нидерланды (2015) Италия (2016)	<i>Вышли:</i> Дания (2017)
Бенефициары	Шесть бенефициаров: Египет, Иордания, Йемен, Ливия, Тунис, Марокко	Двенадцать бенефициаров: 10 – с 2012 г. – Джибути, Египет, Иордания, Ирак, Йемен, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинские территории, Тунис + 2 с 2018 г.: Алжир и Марокко
Структура управления	Руководящий комитет (Steering Committee). Координационное подразделение (Coordination Unit). Попечитель. Реестр экспертов (Roster of Experts)	Программный совет (Program Council). Подразделение по координации программ (Program Coordination Unit). Комитет по технической экспертизе Всемирного банка (World Bank Technical Review Committee)
Объем финансирования	242,4 млн долл. США	15,5 млн долл. США (2012–2016 финансовые годы). 8 млн долл. США (2017–2019 финансовые годы)
Количество реализованных проектов	90	45 (2012–2017 финансовые годы). 28 (2018–2019 финансовые годы)

*Источник:* Составлено авторами на основе материалов ТФДП и МДФ для БВСА.

Транзитный фонд мог выделять только гранты, учредителями выступили десять стран, что на тот момент было достаточно высоким показателем даже для глобальных фондов. При этом механизм был открыт для присоединения других доноров – при наличии рекомендации от «Довильского партнерства» и одобрения Руководящего комитета (показательно, что в том же МДФ для БВСА, также открытом для других доноров, никаких дополнительных решений внешних структур не требовалось). По стандартной практике Всемирного банка взносы доноров объединялись в общий пул, и отдельные доноры не могли маркировать их, то есть направлять целевым образом в конкретные страны или на конкретные проекты [MENA TF, 2012a].

Получателями средств из Транзитного фонда изначально стали шесть стран: Египет, Иордания, Йемен, Ливия, Марокко и Тунис. Другие страны БВСА также могли стать бенефициарами в случае одобрения «Довильским партнерством» и Руководящим комитетом [Ibid., p. 9] (для справки: список бенефициаров МДФ для БВСА, не ограниченного политическим решениями внешних структур, изначально был гораздо шире и включал 12 стран и территорий, в том числе Джибути). Предполагалось, что проекты будут реализовываться странами-бенефициарами самостоятельно в сотрудничестве с имплементирующими организациями и самими этими организациями – в случае поступления заявок от парламентов – и в отдельных случаях – запроса от властей страны-реципиента.



Одобрение проектов могло происходить в течение трех лет, а выделение средств — в течение шести лет после одобрения первого проекта.

Структура управления Фондом была достаточно сложна, отличалась от стандартных моделей, описанных в первом разделе статьи, и состояла из четырех элементов: Руководящего комитета (РК), Попечителя, Координационного подразделения (КП) и независимого Реестра экспертов (РЭ).

Основным управляющим органом Фонда выступал Руководящий комитет, в который вошли члены, уполномоченные принимать решения, а также наблюдатели. Членами Руководящего комитета, которые также имели возможность влиять на принятие решений, могли быть только представители доноров и реципиентов. Это же касалось и двух избираемых сопредседателей — по одному от доноров и реципиентов соответственно<sup>8</sup> (для сравнения, в МДФ для БВСА председательство в Фонде было закреплено за вице-президентом Всемирного банка по региону БВСА или уполномоченным им лицом).

Страны-доноры, подписавшие договор о финансировании с Попечителем и внесшие взнос более 5 млн долл. США, имели прямое представительство в Руководящем комитете, а остальные страны имели право сформировать группу и делегировать одного представителя в Руководящий комитет. Только страны-доноры с объемом вклада более 5 млн долл. США и делегаты от групп стран имели полномочия одобрять заявки на реализацию проектов и их бюджеты. «Входной билет» был существенно ниже, чем в других посреднических фондах, ориентированных на «хрупкие» государства (так, для Фонда реконструкции Гаити он составлял 30 млн долл. США), но при этом в 5 раз превышал планку, установленную для МДФ для БВСА.

Предполагалось, что наблюдатели в РК не будут принимать решений, но смогут полноценно участвовать в дискуссиях. Полномочия наблюдателей имели представители Секретариата координационной платформы международных финансовых институтов «Довильского партнерства», представитель Попечителя — Всемирного банка, исполнительный секретарь КП, а также представители имплементирующих организаций — при рассмотрении заявок на проекты с их участием. Глава РК мог также пригласить других наблюдателей (например, представителей иных (потенциальных) доноров).

РК должен был принимать решения относительно членства в Фонде на основе консенсуса. При этом он был лишен возможности самостоятельно поменять состав стран-реципиентов и условия участия наблюдателей [MENA TF, 2012, p. 12]. Заседания комитета планировалось проводить очно (не реже двух раз в год) и дистанционно — при необходимости.

Всемирный банк выступал в качестве попечителя Фонда, принимал взносы от доноров, хранил их и подписывал с каждым донором отдельное соглашение (Contribution Agreement), в котором фиксировались все условия, связанные со взносами и порядок распоряжения ими. Также Банк подписывал с каждой организацией-исполнителем Соглашение о финансовых процедурах (Financial Procedures Agreements). На базе данных двух соглашений Всемирный банк производил транзакции по поручениям РК Фонда.

Всемирный банк также был лишен ряда возможностей: (1) давать оценку решениям РК; (2) подтверждать целевой характер использования средств имплементирующими организациями; (3) самостоятельно заниматься имплементацией, мониторингом, надзором, оценкой проектов; (4) собирать средства от имплементирующей организации или грантополучателя; (5) решать проблемы, связанные с ненадлежащим использованием средств имплементирующими организациями. Также Банк мог высту-

<sup>8</sup> Показательно, что в первой заявке, поданной в августе 2012 г., предполагался только один председатель.

пать в роли имплементирующей организации по проектам, где он осуществлял прямой трансфер средств странам-реципиентам, по решению РК.

Кроме того, в структуре Фонда было создано Координационное подразделение, функционировавшее под управлением Всемирного банка и в соответствии с его политикой и процедурами, но в то же время ответственное перед РК. Оно занималось поддержкой работы РК, являясь связующим звеном между ним, Попечителем, Реестром экспертов и имплементирующими организациями. КП представляло собой команду сотрудников, возглавляемую руководителем проектной группы в региональном управлении Банка по региону БВСА. Именно оно обрабатывало и рассматривало заявки на получение финансирования от стран-реципиентов, выбирало экспертов из Реестра, готовило материалы для заседания РК, взаимодействовало с реципиентами, отслеживало прогресс в выполнении задач, готовило годовые отчеты, занималось размещением информации о деятельности Фонда на сайте. На КП распространялись почти все те же ограничения, что и на Попечителя, и оно не имело права предоставлять отдельным донорам информацию по проектам. Административная деятельность данного подразделения, естественно, оплачивалась из средств Фонда.

Эксперты из Реестра, в свою очередь, консультировали РК по заявкам на финансирование и проверяли их на соответствие установленным критериям. Реестр состоял из специалистов, не относящихся ни к одной структуре, задействованной в работе Фонда. Этих специалистов утверждал РК на основе рекомендаций КП и после консультаций с имплементирующими организациями, исходя из уровня знаний о регионе и опыта в приоритетных областях. Эксперты нанимались и оплачивались через КП из средств, специально выделенных на эти цели РК, а их выбор осуществлялся в соответствии с регламентом ВБ по привлечению консультантов.

МФИ и ОЭСР – в качестве участников «Довильского партнерства» – заключив соглашение с Попечителем, обретали право на получение средств из Фонда на реализацию проектов, в которых они были указаны органами исполнительной власти или парламентом страны-реципиента в качестве имплементирующей организации. Реализация проектов должна была осуществляться в соответствии с их собственными процедурами. Они также могли помогать странам-реципиентам готовить заявки, взаимодействовать с Координационной платформой «Довильского партнерства», институтами страны-партнера, подавать сведения для включения в годовые отчеты и т.п.

Наконец, от реципиентов в подготовке и реализации проектов могли выступать правительства всех уровней, суды, центральные банки, другие государственные ведомства, а также парламенты. В случае, если проект предлагался парламентом, его должны были исполнять МФИ, во всех остальных случаях – сами органы исполнительной власти стран-реципиентов, но они могли также делегировать реализацию проектов или его компонентов МФИ. В случае, если проекты реализовывались самими реципиентами, они должны были заключить соответствующее соглашение с тем или иным МФИ и соблюдать установленные им процедуры.

Организационное оформление деятельности Фонда получило в итоговом заключении, представленном в начале 2019 г. ведущей консалтинговой компанией Ecorys, весьма лестную оценку: 85% представителей доноров, реципиентов и МФИ оценили структуру управления как эффективную или высокоэффективную [Ecorys, 2019, p. 56]. Это касалось и деятельности РК, предоставлявшего уникальную возможность для общения западным и незападным донорам, и эффективности КП, и роли Всемирного банка в деятельности Фонда. Аудиторы не обнаружили признаков конфликта интересов даже в том, что доля проектов, реализуемых структурами Всемирного банка как имплементирующей организацией, была непропорционально высокой (39% – по числу проектов и 49% – по

их стоимости), обосновав это объективными конкурентными преимуществами Банка и его опытом в реализации проектов технической помощи [Ecofys, 2019, p. 58].

Однако в оценке Ecofys особо отмечалась «стратегическая амбивалентность», возникающая из-за нехватки политической вовлеченности участников «Довильского партнерства» в деятельность Фонда. В значительной степени они ограничились определением самых общих параметров, фокуса на технической помощи, круга стран-реципиентов и имплементирующих организаций. Но, к примеру, не было прописано соотношение между акцентом на поддержку более инклюзивных и транспарентных форм управления и фокусом на экономических реформах [Ibid., p. 14]. Обращало на себя внимание и то, что несмотря на весьма существенные изменения в регионе в 2014–2015 гг., страны-участницы не поддержали намерения РК и КП по планированию возможных путей транзита в различных странах [Ecofys, 2019, p. 14] и стимулированию дополнительных ресурсов. Не было внесено никаких коррективов в стратегию исходя из политических изменений в странах-бенефициарах, что усилило двойственное ощущение от деятельности Фонда, которая проявлялась и в таких аспектах, как мобилизация средств и их распределение между донорами, реципиентами и отдельными тематическими и секторальными направлениями.

## Специфика мобилизации и распределения средств

За исключением учредительного заседания 2012 и 2014 гг., когда прекратил существование формат «Группы восьми» в связи с событиями на Украине, функции сопредседателей от «доноров» выполняли государства, председательствовавшие в «Группе восьми/семи». Что касается реципиентов, то здесь тоже «сбой в программе» произошел именно в 2014 г., когда функции сопредседателя второй раз подряд пришлось выполнять Египту – в связи с невозможностью выполнения их Ливией и неготовностью Марокко перенести на год раньше срок своего председательства. В итоге ни Ливия, ни Йемен – страны, охваченные вооруженными конфликтами, – в роли сопредседателей Фонда так и не побывали (табл. 3).

Таблица 3. Сопредседатели Транзитного фонда «Довильского партнерства» (ТФДП) в 2012–2018 гг.

Год	Сопредседатель из числа стран-доноров	Сопредседатель из числа стран-реципиентов
2012 (1-е заседание)	Канада	Иордания
2013	Великобритания	Иордания
2014	Канада	Египет
2015	Германия	Египет
2016	Япония	Марокко
2017	Италия	Тунис
2018	Канада	Иордания

Источник: Составлено авторами на основе материалов ТФДП за 2012–2018 гг.

Доноры-сопредседатели, несомненно, уделяли Фонду неодинаковое внимание, о чем лучше всего говорят и совокупные объемы их взносов (табл. 4). Заметим, что все

доноры внесли минимум 5 млн долл. США с целью получения права на участие в принятии решений.

Таблица 4. Распределение взносов в Транзитном фонде «Довильского партнерства» (ТФДП) между донорами

Страна-донор	Объем взносов, млн долл. США, в ценах 2018 г.	Доля в общем объеме взносов, %
Великобритания	51	21,0
США	40	16,5
Саудовская Аравия	25	10,3
Германия	23,4	9,6
Канада	19,8	8,2
Япония	16,3	6,7
Франция	15,3	6,3
Россия	10	4,1
Кувейт	10	4,1
Дания	6,3	2,6
Италия	5,4	2,2
Нидерланды	5	2,1
Катар	5	2,1
Турция	5	2,1
ОАЭ	5	2,1
<i>Всего</i>	<i>242,4</i>	<i>100</i>
<i>Страны «Группы восьми»</i>	<i>181,2</i>	<i>74,7</i>
<i>Страны – члены КСР ОЭСР</i>	<i>182,5</i>	<i>75,3</i>
<i>Страны, не входящие в КСР ОЭСР</i>	<i>60</i>	<i>24,7</i>

Источник: Составлено авторами на основе [MENA TF, 2018].

Львиную долю всех средств в Фонд (3/4) внесли именно страны – члены «Группы восьми/семи». В той же пропорции распределились и взносы от стран – членов КСР ОЭСР и государств, не входящих в Комитет. Этот показатель был существенно выше, чем показатель распределения средств между двумя этими группами доноров в глобальном масштабе, что закономерно, учитывая региональную направленность Фонда и участие в нем всех крупнейших незападных доноров, кроме Китая и Индии. Специфику распределения средств между донорами еще четче можно осознать, сравнив его со списком десяти крупнейших доноров всех посреднических фондов Всемирного банка (по объемам взносов за тот же период – 2013–2017 финансовые годы) [World Bank, 2017, р. 172]. В нем нет ни одного западного донора, зато представлен ряд стран, вклад которых непосредственно в Транзитный фонд БВСА был, скорее, символическим – Швеция, Нидерланды, Норвегия, Италия (табл. 5).

При этом прослеживалась явная закономерность: проявлять повышенный интерес к Фонду страны-доноры начинали за год и непосредственно в год своего пред-

седательства в «Группе восьми/семи» и соответственно в «Довильском партнерстве», которое накладывало на них дополнительную ответственность за выполнение взятых ранее обязательств.

Таблица 5. Распределение взносов в финансовый посреднический фонд (ФПФ) Всемирного банка между донорами, 2013–2017 финансовые годы, в текущих ценах

Страна-донор	Совокупный объем взносов, млрд долл. США	Доля в общем объеме взносов, %
США	11,4	12,7
Великобритания	6,3	7
Япония	2,9	3,2
Германия	2,8	3,1
Франция	2,3	2,6
Швеция	1,8	2
Канада	1,6	1,7
Нидерланды	1,1	1,2
Норвегия	1,1	1,2
Италия	1,0	1,1
<i>Всего</i>	<i>89,7</i>	<i>35,8</i>

Источник: [World Bank, 2017, p. 172].

США в год своего председательства обозначили возможность внесения в Фонд одновременно 50 млн долл. США – больше, чем любая другая страна на тот момент. Импульс был поддержан и Великобританией, которая внесла второй по объему взнос – 16 млн фунтов стерлингов в 2012 г. – в преддверии своего председательства в «Группе восьми», и еще столько же – непосредственно в 2013 г., после вступления в права председателя. Более того, Великобритания в 2013 г. сделала обеспечение успеха Транзитного фонда одним из своих четырех приоритетов в рамках председательства в «Довильском партнерстве» [G8, 2013a], наряду с расширением географического мандата ЕБРР на Южное и Восточное Средиземноморье, поддержкой доступа к рынкам капитала и содействием развитию торговли и экономической интеграции. В то же время, несмотря на значимость запуска Фонда, он не был упомянут ни в регулярном отчете о прогрессе в выполнении обязательств [G8, 2013b], ни в итоговой декларации саммита в Лох-Эрне [G8, 2013c].

С января 2014 г. председательство в «Группе восьми» (во второй раз в истории) и «Довильском партнерстве» перешло к России, которая намеревалась провести саммит в Сочи под девизом «Управление рисками для обеспечения устойчивого роста в безопасном мире». Учитывая, что в числе приоритетов российского председательства была борьба с терроризмом и урегулирование конфликтов, у России были все основания сделать особый акцент на повестке дня «Довильского партнерства» и Транзитном фонде как одном из его ключевых инструментов. К этому моменту Россия уже обязалась внести 10 млн долл. США в Фонд [Правительство Российской Федерации, 2012] и перевела первый транш в размере 4 млн долл. США в 2013 г., а второй – в феврале 2014 г. Хотя на фоне политического кризиса на Украине 3 марта 2014 г. страны «се-

мерки» приостановили свое участие в сочинском саммите, Россия продолжила участвовать в мероприятиях «Довильского партнерства» и подчеркивать значимость своего участия в ТФДП, обещая продолжить работу в нем [ТАСС, 2014]. Это обещание Россия сдержала. Несмотря на последовавшее вскоре прекращение работы формата «Группы восьми», Россия выполнила взятые на себя обязательства по финансированию Фонда в полном объеме, что свидетельствует об интересе российских властей к этому механизму и стремлении поддержать начавшую укрепляться репутацию страны как ключевого партнера стран БВСА, готового к задействованию как двусторонних, так и многосторонних форматов взаимодействия. Особую значимость этому придает тот факт, что Россия стала единственной страной, которая в преддверии своего председательства в «Группе восьми» не была выбрана сопредседателем Транзитного фонда от стран-доноров. Им стала Канада, причем решение это было принято еще в декабре 2013 г. на заседании РК в Брюсселе – задолго до острой фазы политического кризиса на Украине [MENA TF, 2013b]. Каких-либо намеков на причины такого ущемления России в правах в открытых документах обнаружить не удалось, но есть все основания полагать, что вариант с ее сопредседательством с самого начала мог быть заблокирован рядом западных доноров, позиции которых по ряду вопросов региональной повестки дня – в первую очередь по поводу войны в Сирии – были диаметрально противоположными российским.

В общем же контексте важно то, что в 2014 г. привлечение новых доноров также стало приоритетом № 1 для Канады и Египта как сопредседателей Фонда [MENA TF, 2014], и, например, канадское правительство, так же как и британское до него, пыталось подать пример другим донорам, внося дополнительный взнос в размере 5 млн канадских долл.

Качественно иной уровень внимания к Фонду – в сравнении с Канадой – продемонстрировала Германия. Она решила стать его донором в 2014 г. – в связи с началом председательства в «Группе семи» и «Довильском партнерстве», обязавшись внести 9 млн евро в декабре 2014 г. и еще 9,4 млн евро в 2015 г. Более того, Германия сделала все возможное для продления срока утверждения новых проектов Фонда еще на два года (до конца 2017 г.), выполнения финансовых обязательств, в том числе и через вовлечение других стран, а также повышения качества реализации проектов. Именно в год председательства Германии Фонд был упомянут не только в Итоговом отчете о деятельности «Группы семи» [Germany, 2015, p. 50], но и в Итоговой декларации саммита лидеров. В ней, в частности, говорилось: «На фоне текущих событий в регионе [БВСА], мы возобновляем наши обязательства в рамках “Довильского партнерства” с арабскими странами, переживающими переходный период... Транзитный фонд остается важным инструментом поддержки проводимых странами-реципиентами реформ. Мы поддерживаем меры по дальнейшему повышению эффективности Фонда, его жизнеспособности и масштабов воздействия [на ситуацию]. Мы привержены выполнению уже взятых обязательств и приветствуем дополнительные взносы для достижения установленной цели по объемам капитализации» [G7, 2015].

Есть основания полагать, что такое внимание Германии к фонду и «Довильскому партнерству» в целом, подкрепленное в 2017 г. третьим взносом в размере 2 млн евро, было обусловлено не только имиджевыми соображениями и традиционным для любой страны стремлением в год председательства в крупном международном формате продемонстрировать максимально ответственный подход к решению насущных глобальных проблем. Сказалось и резкое ухудшение ситуации в регионе, и возникновение миграционного кризиса, нанесшего Германии весьма ощутимый удар и в целом побудившего ее к интенсификации политики в БВСА (см. подробнее: [Попова, 2019]).

Степень активности Германии становится еще более очевидной, если сравнить ее и с масштабами усилий стран, председательствовавших в «Группе семи» и «Довильском партнерстве» после нее. Так, расположенная от БВСА на другом конце света Япония, принявшая от Германии председательство в «Группе семи» и сопредседательство в Фонде в 2016 г. — по аналогии со своими предшественниками — внесла дополнительный взнос в размере 4,3 млн долл. США, однако не посчитала нужным упомянуть Фонд в итоговом отчете [G7, 2016] и тем более Итоговой декларации саммита глав государств. Что касается крайне озабоченной проблемами Южного Средиземноморья Италии, чья очередь пришла в 2017 г., то она, последовав примеру Германии, также вошла в состав доноров Фонда — за год до своего председательства в «Группе семи» и «Довильском партнерстве», внося минимальную для участия в принятии решений сумму (5 млн евро), и также добилась продления срока утверждения новых проектов Фонда еще на год (до конца 2018 г.), что было особо отмечено на совещании представителей стран «Довильского партнерства» в Риме в ноябре 2017 г. [G7, 2017]. Однако ни в одном документе, касающемся итальянского председательства, Транзитный фонд отдельно упомянут не был. В рамках председательства Канады в 2018 г. Фонд также обсуждали только на мероприятиях, посвященных «Довильскому партнерству», но, судя по всему, исключительно из-за истечения срока действия Фонда [G7, 2018b], тогда как в общих документах он не упоминался [G7, 2018a]. Различия в степени внимания к Фонду в годы председательства различных доноров в «Группе восьми/семи» и «Довильском партнерстве» наглядно показаны в табл. 6.

Таблица 6. Упоминания Транзитного фонда «Довильского партнерства» (ТФДП) в документах «Довильского партнерства» и «Группы семи/восьми» в 2012–2018 гг.

Год	Председатель «Группы семи/восьми» / «Довильского партнерства»	Совещание министров финансов «Довильского партнерства»	Итоговый доклад о выполнении обязательств «Группы семи/восьми»	Итоговая декларация саммита глав государств «Группы семи/восьми»
2012	США	+	–	+
2013	Великобритания	+ (апрель)+ (октябрь)	+	–
2014	Россия / Европейский союз*			–
2015	Германия	+	+	+
2016	Япония	+	–	–
2017	Италия	+	–	–
2018	Канада	+	–	–

Источник: Составлено авторами.

Примечание. \* В связи с приостановкой формата «Группы восьми» в марте 2014 г.

Тем не менее, несмотря на определенные локальные успехи, ни Великобритании, ни Германии, ни Италии не удалось радикально изменить ситуацию с пополнением бюджета Фонда. Из других стран — членов КСР ОЭСР, не участвовавших в его учреждении в 2012 г., к механизму присоединились только Дания (первый и единственный взнос в 2013 г.) и Нидерланды (первый и единственный взнос в 2015 г. — обоснован тем,

что «Арабская весна не мертва») [MENA TF, 2015], что, вероятно, стало прямым результатом соответствующих усилий Германии), а из западных доноров — только Турция (первый взнос в 2013 г., причем определенную роль в этом сыграли представители Исламского банка развития [MENA TF, 2013a]). Обсуждавшиеся в Рабате в феврале 2013 г. попытки завлечь в Фонд Австралию, Малайзию, ЕС и другие Скандинавские страны, результатов не принесли, равно как не было поддержано предложение США включить в состав доноров Фонда негосударственных акторов [MENA TF, 2013a]. В случае со Скандинавскими странами чисто гипотетически отсутствие интереса могло бы объясняться их участием в МДФ для БВСА, но Дании, например, это не помешало вносить средства в оба фонда, а Норвегия в 2013 г. однажды принимала участие в заседаниях РК в качестве наблюдателя. Судя по всему, причины дистанцирования Скандинавских стран следует искать в изменении ситуации «на земле» в самом регионе.

Как бы то ни было итоговое число доноров Фонда — 15 стран — является весьма впечатляющим для фонда региональной направленности и позволяет ТФДП по этому показателю делить 10-е место со Специальным фондом борьбы с изменением климата (Special Climate Change Fund) [World Bank, 2019b, p. 28–31] среди всех ФПФ. Если учесть, что Фонд входит в десятку (9–10-е место) и по числу имплементирующих организаций, то его охват можно считать весьма широким и объяснять этот факт политической значимостью тематической повестки.

Однако участники «Довильского партнерства» не смогли выполнить взятые в 2012 г. обязательства в полном объеме. Одной из причин стал отказ США (изначально претендовавших на звание крупнейшего донора Фонда) в 2014 г. оплачивать свои изначальные обязательства (в размере 50 млн долл. США) в полном объеме на фоне достаточно низкой активности других стран [MENA TF, 2014, p. 5], и в итоге их так и не выполнили — из-за смены администрации в Вашингтоне [Ecogys, 2019, p. 59]. Также не выполнили свои изначальные обязательства — пусть и с меньшим разрывом — Япония и Франция.

В итоге сделанная в 2016 г. на встрече «Довильского партнерства» попытка подтвердить решимость выйти на изначальные показатели финансирования Транзитного фонда — 250 млн долл. США [G7, 2016b], базируясь на импульсе, заданном Германией, ситуации не изменила — этот ориентир так и остался недостижимым (итоговый объем взносов составил 242,4 млн долл. США).

Анализ процесса пополнения Фонда в динамике выявил явный энтузиазм доноров на начальной стадии и его резкий спад в последующие годы, несмотря на большой интерес со стороны стран-реципиентов [G8, 2013b, p. 25]. Большая часть обязательств была принята (213,4 млн долл. США) и выполнена (177,7 млн) до конца 2014 г. [Ecogys, 2019, p. 59]. С 2015 г. было мобилизовано лишь 29 млн долл. США от стран — членов «Группы семи», выполнявших функции сопредседателей Фонда (Германии, Японии и Италии), а также Нидерландов (5 млн долл. США).

Выявленная динамика объяснялась радикальными изменениями обстановки в регионе, что не раз отмечалось на заседаниях РК Фонда. Во всех странах процессы политического транзита оказались сопряжены со значительно большим количеством сложностей, чем предполагалось изначально странами — инициаторами «Довильского партнерства» [Ecogys, 2019, p. 11]. В итоге готовность к проведению действительно значимых реформ оказалась низкой, а перспективы политического транзита крайне неопределенными [Ibid., p. 30].

Изменения региональной динамики не могли не отразиться и на распределении средств между реципиентами, и на динамике финансирования конкретных проектов.



С 2012 г. Фонд одобрил в общей сложности 90 проектов, из них 17 были закрыты, а 12 отменены по состоянию на декабрь 2018 г. [MENA TF, 2018, p. 5]. Крупнейшими реципиентами средств Фонда закономерно стали первые две страны «Арабского пробуждения» – Египет и Тунис, на которые пришлось около четверти средств по всем одобренным проектам, а также Иордания и Марокко (табл. 7) При этом, несомненно, имело значение, кто именно исполнял функции сопредседателя от стран-реципиентов. Так, например, первым на учредительном заседании РК в Аммане в декабре 2012 г. был одобрен проект «Вода высокого качества для Иордании» в партнерстве с ЕБРР.

В то же время на две страны, затронутые вооруженным конфликтом, Йемен и Ливию, пришлось совокупно лишь 15% всех выделенных средств. При этом следует особо отметить зависимость объема финансирования проектов от устойчивости политической ситуации: самые крупные проекты реализовывались в одной из наиболее стабильных и лояльно настроенных по отношению ко всем без исключения донорам Фонда стран – Иордании, самые мелкие – в Йемене. О том, насколько ситуация в Ливии и Йемене не благоприятствовала для их реализации, говорит тот факт, что консультантам Ecorys пришлось оценивать проекты в этих странах дистанционно [Ecorys, 2019, p. 11].

Таблица 7. Распределение средств Транзитного фонда «Довильского партнерства» (ТФДП) между отдельными реципиентами

Страна-реципиент	Объем, млн долл. США	Доля в общем объеме, %	Кол-во проектов	Доля по числу проектов, %
Египет	52,8	24,5	18	20,0
Тунис	50,6	23,5	21	23,3
Иордания	42,9	19,9	5	5,6
Марокко	39,8	18,5	16	17,8
Йемен	19,1	8,9	21	23,3
Ливия	13,3	6,2	9	10,0
<i>Всего</i>	<i>215,3</i>		<i>90</i>	

Источник: [Ecorys, 2019].

В условиях сокращения объемов финансирования закономерно уменьшалось число одобряемых проектов – с 53 в 2012–2014 гг. до 37 в 2015–2017 гг. – и снижался средний объем финансирования – с 3,2 млн до 2,4 млн долл. США [Ibid., p. 28], а также ужесточалась процедура одобрения проектов, в результате чего многие из них отклонялись или одобрялись лишь частично [Ibid.]. Возможно, это ужесточение в итоге и дало достаточно высокие показатели эффективности – результаты 41% проектов были признаны удовлетворительными, 51% – частично удовлетворительными, и только 8% – частично неудовлетворительными [Ibid., p. 12], а аудиторы посчитали, что, несмотря на небольшой объем взносов, Фонд смог «внести вклад в развитие переходных стран посредством предоставления технической экспертизы и достижения каталитического эффекта» [Ibid., p. 11].

При этом распределение проектов по четырем приоритетам демонстрировало явный перекося в сторону вопросов экономического управления, который стал многократно более заметным в 2015–2017 гг. (табл. 8).

Еще более репрезентативной выглядит динамика изменений в портфолио Фонда с точки зрения секторальной направленности проектов (табл. 9).

Наконец, отдельно важно продемонстрировать динамику распределения проектов между различными субсекторами в области управления (табл. 10).

Таблица 8. Распределение проектов Транзитного фонда «Довильского партнерства» (ТФДП) по четырем приоритетным направлениям, %

Приоритетное направление	Первое окно (2012–2014), %	Второе окно (2015–2017), %	Весь период, %
Экономическое управление	28	59	41
Инклюзивное развитие	28	22	26
Обеспечение устойчивого развития	28	16	23
Конкурентоспособность и интеграция	15	3	10

Источник: [Ecofys, 2019].

Таблица 9. Распределение средств Транзитного фонда «Довильского партнерства» (ТФДП) между различными секторами, % от общего числа проектов

Сектор	Первое окно (2012–2014)	Второе окно (2015–2017)	Всего (2012–2017)
Управление	26	46	34
Малые и средние предприятия	21	5	14
Торговля и инфраструктура	15	8	12
Реформы систем социальной поддержки и субсидий	9	3	7
Инвестиции и бизнес	9	14	11
Занятость	9	14	11
Банковское дело и финансы	9	11	10

Источник: [Ecofys, 2019. Annexes].

Таблица 10. Распределение средств Транзитного фонда «Довильского партнерства» (ТФДП), направленных в сектор «Управление», между различными субсекторами, % от общего числа проектов

Субсектор	Первое окно (2012–2014)	Второе окно (2015–2017)	Всего (2012–2017)
Парламентские реформы	7	29	19
Борьба с коррупцией	14	24	19
Реформы местных органов управления	7	12	10
Инвестиционная политика и бизнес-климат	0	18	10

Субсектор	Первое окно (2012–2014)	Второе окно (2015–2017)	Всего (2012–2017)
Инфраструктура	14	6	10
Банковское дело и финансы (включая микрокредитование)	21	0	10
Лидерство	14	0	6
Судебная реформа	14	0	6
Торговля и транспорт	0	6	3
Реформа систем социальной защиты и субсидий	0	6	3
Корпоративная социальная ответственность	7	0	3

*Источник:* [Ecorys, 2019, Annexes].

Из табл. 10, к примеру, следует, что в условиях явного замедления темпов политического транзита в большинстве стран акцент в деятельности Фонда сместился с экономического управления в сторону максимально политизированных секторов, таких как парламентская реформа, борьба с коррупцией и реформа органов местного управления. Это полностью противоречило первоначальным прогнозам составителей концепции Транзитного фонда, считавших, что ключевыми станут вопросы именно экономического управления и исходя из этого оценивавших риски выхода Всемирного банка за рамки своего мандата. На деле политизация, несомненно, имела место, что в целом представляется закономерным, учитывая характер «Довильского партнерства».

## Выводы и рекомендации

Гипотетически финансовые посреднические фонды Всемирного банка – достаточно эффективный механизм трансфера помощи в политически нестабильные регионы для всех участников взаимодействия. Доноры получают возможность координировать усилия, снижать транзакционные издержки, перекладывать риски на попечителя и при этом отчитываться за делегированные средства как за «двустороннюю» помощь (благодаря особенностям стандартов статистического учета, установленных ОЭСР). Государства, которые проходят через период нестабильности и в большинстве своем испытывают проблемы с получением достаточного объема средств из основного бюджета МАР/МБРР, получают дополнительный приток грантового финансирования – часто в виде столь нужной им технической помощи. Наконец, ВБ подтверждает свой статус системообразующего органа глобального управления, получает дополнительные средства, а также возможность выступать в роли имплементирующей организации. Однако на деле все предопределяется конкретным политико-стратегическим контекстом, и история Транзитного фонда «Довильского партнерства» – первого полноценного регионально-го ФПФ Всемирного банка, ориентированного непосредственно на решение проблем государств, временно утративших устойчивость, это доказывает в полной мере.

С одной стороны, по ряду формальных параметров ТФДП мало чем отличался от других фондов того же типа. Это касается, например, процесса его учреждения, который прошел все стандартные стадии – от поступления соответствующего обращения извне, то есть от участников «Довильского партнерства», до его утверждения Сове-

том директоров ГВБ, при неукоснительном выполнении предписаний соответствующих внутренних регламентов. Достаточно стандартными были и основные параметры структуры управления Фонда, неоднократно апробированной ранее.

С другой стороны, непосредственная история функционирования Фонда оказалась сопряжена с рядом серьезных сложностей, в целом не характерных для ФПФ, преимущественно ориентированных на более политически нейтральные сектора – здравоохранение, обеспечение продовольственной безопасности, борьбу с изменением климата и т.п. Связано это было с преобладанием политико-стратегических факторов над девелопменталистскими и на уровне доноров, и в их взаимодействии с Банком, и, самое главное, на уровне реципиентов.

На уровне доноров бросалось в глаза слишком выраженное преобладание договоренностей в рамках «Довильского партнерства» над операциональными решениями, связанными непосредственно с деятельностью Фонда, что было особенно заметно на фоне работы близкого по тематике МДФ для БВСА, в котором главенствующую роль играл Всемирный банк и который имел значительно большую свободу маневра, соответственно, ему было проще адаптироваться к быстро меняющимся реалиям. Это, как представляется, объяснялось как структурой самого партнерства, так и типом Фонда. «Довильское партнерство» изначально представляло собой крайне пестрый конгломерат акторов – ранее, в сущности, никогда не взаимодействовавших друг с другом в качестве доноров именно в таком формате. Интересы ключевых участников существенно разошлись по сравнению с моментом запуска Фонда – и из-за политики в регионе, и из-за не связанных с арабским миром факторов (самым ярким примером стала история с приостановкой формата «Группы восьми» на фоне событий вокруг Украины). Вполне закономерно, что пересматривать стратегические приоритеты в такой ситуации было гораздо сложнее, чем в случае с МДФ для БВСА, который, во-первых, исполнялся Банком, а во-вторых, был организован группой доноров-единомышленников, не имевших сколько-нибудь существенных разногласий друг с другом.

В странах-реципиентах за время существования Фонда также произошли кардинальные изменения – зачастую к худшему. Они погасили первоначальный энтузиазм многих доноров и в итоге не позволили реализоваться планам расширения числа участников или сбора изначально установленного объема средств. Фактически интерес к Фонду поддерживался в значительной степени только благодаря странам, которые принимали на время председательство в «Группе семи» и «Довильском партнерстве».

Изменения «на земле» предопределили и перераспределение средств между отдельными реципиентами и отдельными секторами, обусловив его политизацию. Это, конечно же, не означает, что деятельность Фонда не привела к позитивным результатам – напротив, как раз на фоне всех обозначенных проблем «каталитический» эффект поддержанных им мероприятий можно оценить как весьма значительный. Однако, не пытаясь делать далекоидущие обобщения, можно с уверенностью утверждать, что риски, воплотившиеся в рамках деятельности ТФДП, с высокой долей вероятности будут проявляться и в других посреднических фондах, ориентированных на «хрупкие» государства. С этой точки зрения увеличение фондов для «нестабильных государств» в рамках MAP, несомненно, можно только приветствовать.

Вместе с тем, чтобы добиться прогресса в достижении Целей устойчивого развития и реализовать идеи, заложенные в подготовленную Группой Всемирного банка совсем недавно новую стратегию по преодолению «хрупкости», «конфликтов» и насилия [The World Bank Group, 2019], ключевым стейкхолдерам следует одновременно работать по меньшей мере по двум направлениям:

- 1) максимально обстоятельно анализировать накопленный опыт, уделяя особое внимание сопоставлению различных ФПФ по степени эффективности и результативности в зависимости от процедуры их учреждения, структуры управления, особенностей мобилизации и распределения средств и других критериев;
- 2) при запуске новых ФПФ придавать большее значение оценке политических рисков, связанных с возможными неблагоприятными изменениями не только в самих странах-бенефициарах, но и в международной обстановке и взаимоотношениях между государствами — донорами того или иного фонда.

Второе направление приобретает особую значимость на фоне проявления ряда негативных тенденций в развитии международных отношений в последние годы. Среди них, в частности, серьезную опасность таят в себе утрата крупнейшим донором мира — США — интереса к традиционно широкому задействованию каналов многосторонних организаций и расширение ими практики применения односторонних рестриктивных мер (в том числе экстерриториального характера) в отношении как стран — бенефициаров проектов СМР, так и других доноров из числа развивающихся стран — России, Китая, Ирана.

В этих условиях представляется крайне важным, чтобы Всемирный банк как стержневой институт глобального управления сохранял заинтересованность в учреждении новых финансовых посреднических и трастовых фондов с как можно более диверсифицированным составом участников (независимо от степени включенности США в их работу). Чем серьезнее будет готовиться их запуск, в том числе и в плане оценки политических рисков и разработки вариантов их смягчения, тем большей финансовой устойчивостью будут обладать эти механизмы и тем выше будет их эффективность как многостороннего трансфера помощи в развивающиеся страны и особенно в политически нестабильные регионы.

## Источники

Барановский В.Г., Наумкин В.В. (отв. ред.). (2018) Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте. М.: ИВ РАН.

Бартенев В.И. (2018) Помощь хрупким государствам сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез // Международные процессы. Т. 16. № 4. С. 20–41.

«Группа восьми». (2011) Декларация «Группы восьми»: «Арабская весна». Режим доступа: <http://krem-lin.ru/supplement/944> (дата обращения: 15.03.2020).

Ларионова М.В., Рахмангулов М.Р. (2012) Роль «Группы восьми» и «Группы двадцати» в развитии форм глобального и регионального коллективного регулирования // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. Т. 7. № 2. С. 30–63.

Министерство финансов Российской Федерации. (2011) Высказывания С.А. Сторчака информационным агентствам по итогам саммита G8 в Марселе. 12 сентября 2011 г. Режим доступа: [https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id\\_4=32112-vyskazyvaniya\\_s.a.\\_storchaka\\_informatsionnym\\_agentstvam\\_po\\_itogam\\_sammita\\_g8\\_v\\_marsele](https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=32112-vyskazyvaniya_s.a._storchaka_informatsionnym_agentstvam_po_itogam_sammita_g8_v_marsele) (дата обращения: 15.03.2020).

Наумкин В.В. (2015) Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. Т. 7. № 1. С. 66–96.

Попова О.П. (2019) Германские программы помощи государствам Ближнего Востока и Северной Африки (на примере Египта) // Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов (Мировое развитие. Вып. 21) / ред. кол.: К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов и др. М.: ИМЭМО РАН. С. 142–150.

Правительство Российской Федерации. (2012) Распоряжение от 8 декабря 2012 г. № 2297-р Об осуществлении в 2013–2015 гг. за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета добровольного целевого взноса РФ в Транзитный фонд «Довильского партнерства». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70277092/> (дата обращения: 15.03.2020).

Соломатин А.И. (2016) Эволюция подходов Всемирного банка к взаимодействию с нестабильными государствами: основные этапы, детерминанты и направления // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. № 2. С. 145–181.

Соломатин А.И. (2018) Всемирный банк и «нестабильные государства»: динамика взаимодействия и структура помощи // Вестник международных организаций. Т. 13. № 1. С. 114–132. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-01-07.

ТАСС. (2014) РФ придает большое значение сотрудничеству со странами Ближнего Востока и Северной Африки // ТАСС. 5 марта. Режим доступа: <https://tass.ru/g8/1023899> (дата обращения: 15.03.2020).

Barder O., Ritchie E., Rogerson A. (2019) “Contractors or Collectives?” Earmarked Funding of Multilaterals, Donor Needs, and Institutional Integrity: The World Bank as a Case Study // Center for Global Development Policy Paper 153. Режим доступа: [https://www.cgdev.org/sites/default/files/contractors-or-collectives-earmarked-funding-multilaterals-donor-needs-and\\_0.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/contractors-or-collectives-earmarked-funding-multilaterals-donor-needs-and_0.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

DAI. (2014) Mid-Term Review for the MENA Transition Fund. Final Report (November). Режим доступа: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/MENA\\_MTR\\_Final\\_Report\\_pdf\\_Vol\\_1.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/MENA_MTR_Final_Report_pdf_Vol_1.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Deauville Partnership. (2012) Finance Ministers’ Meeting Communiqué. Washington, DC, April 20. Режим доступа: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Deauville%20Partnership%20Communiqu%C3%A9%20FINAL.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

Ecorys. (2019) Independent Full-Scale Evaluation of the MENA Transition Fund Final Report. 15 January. Режим доступа: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/MENATF%20FSE%20Final%20-%20Main%20Report.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/MENATF%20FSE%20Final%20-%20Main%20Report.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Eichenauer V., Knack S. (2015) Bilateralizing multilateral aid? Aid allocation by World Bank trust funds, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2015: Ökonomische Entwicklung – Theorie und Politik – Session: Public Sector Economics and Developing Countries. No. E14-V3.

Eichenauer V., Knack S. (2016) Poverty and Policy Selectivity of World Bank Trust Funds. World Bank Policy Research Working Paper. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24648/Poverty0and0po0ld0Bank0trust0funds0.pdf?sequence=1> (дата обращения: 15.03.2020).

Eichenauer V., Reinsberg B. (2015) The use of multi-bi aid by France in comparison with other donor countries // AFD Research Paper Series. No. 2015-11.

Federal Government of Germany. (2015) Final Report by the Federal Government on the G7 Presidency. Режим доступа: [https://www.g7germany.de/Content/EN/\\_Anlagen/G7/2016-01-20-g7-abschluss-eng\\_en\\_\\_blob=publicationFile&v=4.pdf](https://www.g7germany.de/Content/EN/_Anlagen/G7/2016-01-20-g7-abschluss-eng_en__blob=publicationFile&v=4.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 7 (G7). (2015) Leaders’ Summit Declaration. Elmau. 7–8 June. Режим доступа: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT\\_FINAL\\_CLEAN.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 7 (G7). (2016a) Ise-Shima Progress Report: G7 Accountability on Development and Development-Related Commitments. Режим доступа: [http://www.g8.utoronto.ca/summit/2016shima/iseshima\\_progress\\_report.pdf](http://www.g8.utoronto.ca/summit/2016shima/iseshima_progress_report.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 7 (G7). (2016b) Outcome Document of the Deauville Partnership Senior Officials Meeting: Elements for the Future Deauville Partnership. Tokyo. 2 March. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2016shima/deauville-report-2016-en.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 7 (G7). (2017) Deauville Partnership Senior Officials’ Meeting. Rome, 21 November. Режим доступа: [http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/DP%20SOM%20Chair%252527s%20summary\\_0/index.pdf](http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/DP%20SOM%20Chair%252527s%20summary_0/index.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 7 (G7). (2018) G7 Charlevoix Progress Report: Women's Economic Empowerment as a Driver for Innovation, Shared Prosperity and Sustainable Development. Режим доступа: <https://www.mofa.go.jp/files/000498916.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 7 (G7). (2018) Deauville Partnership Senior Officials' Meeting. Tunis. 21 June. Режим доступа: [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/g7/documents/2018-06-deauville\\_partnership-partenariat\\_deauville.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g7/documents/2018-06-deauville_partnership-partenariat_deauville.aspx?lang=eng) (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 8 (G8). (2011) Declaration of the G8 on the Arab Spring. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/supplement/944> (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 8 (G8). (2012) Finance Ministers' Meeting Communiqué. Washington DC. 20 April. Режим доступа: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Deauville%20Partnership%20Communiqué%20FINAL.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 8 (G8). (2013a) The Deauville Partnership With Arab Countries in Transition: Progress Report. Режим доступа: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/248907/130925\\_DP\\_progress\\_rpt.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248907/130925_DP_progress_rpt.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 8 (G8). (2013b) Lough Erne Accountability Report: Keeping Our Promises. Режим доступа: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205437/Lough-Erne-Accountability-Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205437/Lough-Erne-Accountability-Report.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

Group of 8 (G8). (2013c) Lough Erne Declaration. 18 June. Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/publications/g8-lough-erne-declaration> (дата обращения: 15.03.2020).

Guder L. (2007) Multi-Donor Trust Funds Instruments of first choice for post-crisis situations? // Development Outreach. Vol. 11. Iss. 1. P. 36–38.

Herrmann S., Kükenshöner C., Reinsberg B., Tesfaye Y. (2014) Analysis of the German trust fund portfolio at the World Bank and guidance on reforms. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

MENA TF. (2012) Operations Manual. Approved by the Steering Committee on October 29, 2012 and amended on January 4, 2013, May 18, 2015 and May 23, 2017. Режим доступа: <https://www.menatransitionfund.org/documents/operations-manual> (дата обращения: 15.03.2020).

MENA TF. (2013a) MENA Transition Fund Second Steering Committee Meeting February 20, 2013 (Rabat, Morocco) Meeting Minutes. Режим доступа: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/SC%20Meeting%20Minutes%20%28Rabat%2C%20Feb.%2020%2C%202013%29.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/SC%20Meeting%20Minutes%20%28Rabat%2C%20Feb.%2020%2C%202013%29.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

MENA TF. (2013b) Fourth Steering Committee Meeting. December 4–5, 2013 (Brussels, Belgium). Meeting Minutes. Режим доступа: <https://www.menatransitionfund.org/content/minutes-steering-committee-meeting-december-4-5-2013> (дата обращения: 15.03.2020).

MENA TF. (2014) MENA Transition Fund Fifth Steering Committee Meeting June 10–11 (Cairo, Egypt) Meeting Minutes. Режим доступа: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/SCM5%20Minutes%20FINAL.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/SCM5%20Minutes%20FINAL.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).

MENA TF. (2015) MENA Transition Fund Eighth Steering Committee Meeting December 7–8 (Cairo, Egypt) Meeting Minutes. Режим доступа: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/SCM8%20Minutes%20%20FINAL%20CLEAN.docx](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/SCM8%20Minutes%20%20FINAL%20CLEAN.docx) (дата обращения: 15.03.2020).

MENA TF. (2018) Progress Report. Main Report. As of June 30. Режим доступа: <https://www.menatransitionfund.org/documents/progress-report-june-30-2018-main> (дата обращения: 15.03.2020).

Middle East and North Africa Multi-Donor Trust Fund (MENA MDTF). (2015) Terms of Reference. Mid-Term Review of the MENA Multi-donor Trust Fund. Режим доступа: [https://um.fi/documents/384998/0/Mena\\_MDTF\\_MTR%2BTOR\\_2015.pdf/68418e87-986a-fa29-a212-37ab1c58aede](https://um.fi/documents/384998/0/Mena_MDTF_MTR%2BTOR_2015.pdf/68418e87-986a-fa29-a212-37ab1c58aede) (дата обращения: 15.03.2020).

Reinsberg B. (2016a) The bureaucratic politics of trust funds: Evidence from the World Bank. Prepared for the Political Economy of International Organisations Conference in Salt Lake City, January 7–9.

Reinsberg B. (2016b) The Implications of Multi-bi Financing for Multilateral Agencies: The Example of the World Bank. The Fragmentation of Aid Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation. L.: Palgrave Macmillan. P. 185–198.

- Reinsberg B. (2017a) Organizational reform and the rise of trust funds: Lessons from the World Bank // *The Review of International Organizations*. Vol. 12. P. 199–226.
- Reinsberg B. (2017b) Trust Funds as a Lever of Influence at International Development Organizations // *Global Policy*. Vol. 8. Supplement 5. P. 85–95.
- Reinsberg B., Michaelowa K., Knack S. (2017) Which donors, which funds? Bilateral donors' choice of multi-lateral funds at the World Bank // *International Organization*. Vol. 71 (4). P. 767–802.
- Szent-Iványi B., Reinsberg B., Lightfoot S. (2019) Small Donors in World Politics: The Role of Trust Funds in the Foreign Aid Policies of Central and Eastern European Donors // *The European Journal of Development Research*. Vol. 31. P. 663–683.
- Wagner L. (2014) A short note on earmarked funds geographic allocation at the World Bank, *Fondacion pour les Études et Recherches sur le Développement International (Ferdi.)*.
- Winters J., Sridhar D. (2017) Earmarking for Global Health: Benefits and Perils of the World Bank's Trust Fund Model. *BMJ*. Available at: <https://doi.org/10.1136/bmj.j3394>.
- World Bank. (2008) Operations Manual. Bank Procedures. Trust Funds. BP 14.40 July. Режим доступа: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b08231c123.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).
- World Bank. (2011) World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2012) Middle East and North Africa Transition Fund under the Deauville Partnership with Arab Countries in Transition Request for Engagement by the World Bank. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/865871468299192209/pdf/730430BR0R20120C0disclosed010020120.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).
- World Bank. (2015a) Economic and Social Inclusion for Peace and Stability in the Middle East and North Africa. A New Strategy for the World Bank Group. Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/275801457980901628/New-MENA-Strategy-Presentation-FINAL-for-Web.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).
- World Bank. (2015b) MENA MDTF Operating Principles. Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/310191438703885192/MNA-MDTF-Ops-Pcpls-July-2015-post-PCM-version.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).
- World Bank. (2015c) Operations Manual. Bank Procedures. Trust Funds. BP 14.40 July, 2008. Revised July 2015.
- World Bank. (2017) Trust Fund Annual Report. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/428511521809720471/pdf/124547-REVISED-PUBLIC-17045-TF-Annual-Report-web-Apr17.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).
- World Bank. (2019a) 2018–2019 Trust Fund Annual Report. Financial Intermediary Funds (FIFs). Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/publication/trust-fund-annual-report-2019/2019-trust-fund-annual-report/fifs> (дата обращения: 15.03.2020).
- World Bank. (2019b) Financial Intermediary Fund Management Framework. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/286451569595398435/pdf/Financial-Intermediary-Fund-Management-Framework.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).
- World Bank. (2020) Financial Intermediary Funds. Overview. Режим доступа: <https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/overview> (дата обращения: 15.03.2020).
- The World Bank Group – MNA Region. (2015) MENA MDTF Operating Principles. 7/22/2015. Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/310191438703885192/MNA-MDTF-Ops-Pcpls-July-2015-post-PCM-version.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).
- The World Bank Group. (2019) World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence (FCV) 2020–2025. December 5. Режим доступа: [https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/consultations/1636/2019-12/DRAFT\\_WBG\\_Strategy\\_for\\_FCV-December\\_5\\_2019.pdf](https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/consultations/1636/2019-12/DRAFT_WBG_Strategy_for_FCV-December_5_2019.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).



# The World Bank Financial Intermediary Funds as a Multilateral Mechanism to Channel Assistance to Politically Unstable Regions: The Case of the Middle East and North Africa Transition Fund<sup>1</sup>

V. Bartenev, A. Solomatin

---

---

**Vladimir Bartenev** – PhD (History), Associate Professor, Chair of International Organisations and World Political Processes, Director of the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University; 1-51 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation; E-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

**Aleksei Solomatin** – Expert, Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University; 1-51 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation; E-mail: alesolomatin@gmail.com

## Abstract

*In recent years there has been a steady growth of “multi-bilateral aid”, or voluntary earmarked contributions transferred by international donors through multilateral organizations. The World Bank Group’s financial intermediary funds (FIFs) and trust funds have gained an especially wide recognition and have been particularly instrumental in channelling aid to fragile states – a priority group of partners for achieving the United Nations’ sustainable development goals. But researchers have paid much less attention to FIFs than to trust funds.*

*This article identifies characteristic features of World Bank IFIs as a multilateral mechanism to channel aid to politically unstable regions, focusing on the Middle East and North Africa Transition Fund (MENA TF) established in 2012 to support Arab countries undergoing political transitions as a result of the Arab Awakening. The introductory section examines the particularities, benefits and risks of establishing FIFs as multilateral mechanisms to transfer development assistance. These parameters are illustrated in subsequent sections which discuss the MENA TF’s establishment procedures, governance structure, and mobilization and allocation of funds.*

*The article concludes that for each of the parties involved, hypothetically, World Bank FIFs are a quite convenient mechanism for supporting fragile states. However, the example of the MENA TF conclusively shows that everything depends on the concrete political context of their establishment and operation. In terms of some key parameters (establishment procedure, governance structure) the MENA TF mechanism is very similar to other funds of the same type, but its operation is strongly affected by challenges uncommon to the majority of FIFs, which are focused on more politically neutral sectors. These challenges stem from several factors, including the predominance of political decisions within the Deauville Partnership, a unique list of contributors, and a severity of discord among them given the drastic deterioration of the political climate in the Arab world and beyond in 2014. This not only disrupted plans to engage more donors and mobilize the planned amount of funds, but it also stipulated a visible politicization of aid allocation. Political risks which materialized in the MENA TF operations might occur in other FIFs focused on fragile states and situations. The establishment of additional multilateral mechanisms, thus, requires learning from experience and prioritizing risk assessment and mitigation.*

**Key words:** World Bank; financial intermediary fund; trust fund; international development cooperation; multi-bilateral aid; Deauville Partnership; Group of Seven; Group of Eight; Arab Awakening; Middle East and North Africa

**For citation:** Bartenev V., Solomatin A. (2020) The World Bank Financial Intermediary Funds as a Multilateral Mechanism to Channel Assistance to Politically Unstable Regions: The Case of the Middle East and North Africa Transition Fund. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 3, pp. 72–108 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-03-03

---

<sup>1</sup> The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project No. 17-37-01018-OGN.

## References

- Baranovskij V.G., Naumkin V.V. (eds) (2018) *The Middle East in the Changing Global Context*. Moscow: Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences. (in Russian)
- Barder O., Ritchie E., Rogerson A. (2019) “Contractors or Collectives?” Earmarked Funding of Multilaterals, Donor Needs, and Institutional Integrity: The World Bank as a Case Study. CDG Policy Paper 153, Center for Global Development Policy. Available at: [https://www.cgdev.org/sites/default/files/contractors-or-collectives-earmarked-funding-multilaterals-donor-needs-and\\_0.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/contractors-or-collectives-earmarked-funding-multilaterals-donor-needs-and_0.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Bartenev V. (2018) Aiding Fragile States Through the Lens of Risk-Management. Labyrinth of Explanatory Hypotheses. *International Trends*, vol. 16, no 4, pp. 20–41. Available at: <http://intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/2083/rG505EjRdF.pdf> (accessed 25 August 2020). (in Russian)
- DAI. (2014) Mid-Term Review for the MENA Transition Fund: Final Report. Available at: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/MENA\\_MTR\\_Final\\_Report\\_pdf\\_Vol\\_1.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/MENA_MTR_Final_Report_pdf_Vol_1.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Eichenauer V., Knack S. (2015) Bilateralizing Multilateral Aid? Aid Allocation by World Bank Trust Funds. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2015: Ökonomische Entwicklung: Theorie und Politik Session: Public Sector Economics and Developing Countries, No E14-V3. Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft. Available at: [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/113211/1/VfS\\_2015\\_pid\\_90.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/113211/1/VfS_2015_pid_90.pdf) (accessed 27 August 2020).
- Eichenauer V., Knack S. (2016) Poverty and Policy Selectivity of World Bank Trust Funds. Policy Research Working Paper No 7731, World Bank Group. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24648/Poverty0and0po0ld0Bank0trust0funds0.pdf?sequence=1> (accessed 15 March 2020).
- Eichenauer V., Reinsberg B. (2015) The Use of Multi-Bi Aid by France in Comparison With Other Donor Countries. ADF Research Paper Series No 2015-11, Agence Française de Développement. Available at: <https://www.afd.fr/en/ressources/use-multi-bi-aid-france-comparison-other-donor-countries> (accessed 27 August 2020).
- Federal Government of Germany. (2015) Final Report by the Federal Government on the G7 Presidency. Available at: [https://www.g7germany.de/Content/EN/\\_Anlagen/G7/2016-01-20-g7-abschluss-eng\\_en\\_blob=publicationFile&v=4.pdf](https://www.g7germany.de/Content/EN/_Anlagen/G7/2016-01-20-g7-abschluss-eng_en_blob=publicationFile&v=4.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Group of 7 (G7). (2015) Leaders’ Summit Declaration. Elmau, 7–8 June. Available at: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT\\_FINAL\\_CLEAN.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Group of 7 (G7). (2016a) Ise-Shima Progress Report: G7 Accountability on Development and Development-Related Commitments. Available at: [http://www.g8.utoronto.ca/summit/2016shima/iseshima\\_progress\\_report.pdf](http://www.g8.utoronto.ca/summit/2016shima/iseshima_progress_report.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Group of 7 (G7). (2016b) Outcome Document of the Deauville Partnership Senior Officials Meeting: Elements for the Future Deauville Partnership. Tokyo, 2 March. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2016shima/deauville-report-2016-en.pdf> (accessed 15 March 2020).
- Group of 7 (G7). (2017) Deauville Partnership Senior Officials’ Meeting. Rome, 21 November. Available at: [http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/DP%20SOM%20Chair%252527s%20summary\\_0/index.pdf](http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/DP%20SOM%20Chair%252527s%20summary_0/index.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Group of 7 (G7). (2018) G7 Charlevoix Progress Report: Women’s Economic Empowerment as a Driver for Innovation, Shared Prosperity and Sustainable Development. Available at: <https://www.mofa.go.jp/files/000498916.pdf> (accessed 15 March 2020).
- Group of 7 (G7). (2018) Deauville Partnership Senior Officials’ Meeting. Tunis, 21 June. Available at: [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/g7/documents/2018-06-deauville\\_partnership-partenariat\\_deauville.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g7/documents/2018-06-deauville_partnership-partenariat_deauville.aspx?lang=eng) (accessed 15 March 2020).
- Group of 8 (G8). (2011) Declaration of the G8 on the Arab Spring. Available at: <http://en.kremlin.ru/supplement/944> (accessed 15 March 2020).

- Group of 8 (G8). (2012) Finance Ministers' Meeting Communiqué. Washington DC, 20 April. Available at: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Deauville%20Partnership%20Communiqué%20FINAL.pdf> (accessed 15 March 2020).
- Group of 8 (G8). (2013a) The Deauville Partnership With Arab Countries in Transition: Progress Report. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/248907/130925\\_DP\\_progress\\_rpt.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248907/130925_DP_progress_rpt.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Group of 8 (G8). (2013b) Lough Erne Accountability Report: Keeping Our Promises. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205437/Lough-Erne-Accountability-Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205437/Lough-Erne-Accountability-Report.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Group of 8 (G8). (2013c) Lough Erne Declaration. 18 June. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/g8-lough-erne-declaration> (accessed 15 March 2020).
- Guder L. (2007) Multi-Donor Trust Funds: Instruments of First Choice for Post-Crisis Situations? *Development Outreach*, vol. 11, no 1, pp. 36–8. Available at: [https://doi.org/10.1596/1020-797X-11\\_1\\_36](https://doi.org/10.1596/1020-797X-11_1_36).
- Herrmann S., Kükenshöner C., Reinsberg B., Tesfaye Y. (2014) Analysis of the German Trust Fund Portfolio at the World Bank and Guidance on Reforms. Project Report, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Available at: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/114802/1/german-trust-fund-world-bank.pdf> (accessed 27 August 2020).
- Larionova M., Rakhmangulov M. (2012) G8 and G20 Contribution to the Development of Global and Regional Regulation. *International Organisations Research Journal*, vol. 7, no 2, pp. 30–63. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2012/06/08/1252683015/2.pdf> (accessed 27 August 2020). (in Russian)
- Middle East and North American Transition Fund (MENA TF) (2012) Operations Manual. Available at: <https://www.menatransitionfund.org/content/operations-manual-english> (accessed 15 March 2020).
- Middle East and North American Transition Fund (MENA TF). (2013a) Meeting Minutes. MENA Transition Fund Second Steering Committee Meeting. Rabat, 20 February. Available at: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/SC%20Meeting%20Minutes%20%28Rabat%2C%20Feb.%2020%2C%202013%29.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/SC%20Meeting%20Minutes%20%28Rabat%2C%20Feb.%2020%2C%202013%29.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Middle East and North American Transition Fund (MENA TF). (2013b) Meeting Minutes. MENA Transition Fund Fourth Steering Committee Meeting. Brussels, 4–5 December. Available at: <https://www.menatransitionfund.org/content/minutes-steering-committee-meeting-december-4-5-2013> (accessed 15 March 2020).
- Middle East and North American Transition Fund (MENA TF). (2014) Meeting Minutes. MENA Transition Fund Fifth Steering Committee Meeting. Cairo, 10–11 June. Available at: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/SCM5%20Minutes%20FINAL.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/SCM5%20Minutes%20FINAL.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Middle East and North American Transition Fund (MENA TF). (2015) Meeting Minutes. MENA Transition Fund Eighth Steering Committee Meeting. Cairo, 7–8 December. Available at: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_trans\\_fund/files/documents/SCM8%20Minutes%20%20FINAL%20CLEAN.docx](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_trans_fund/files/documents/SCM8%20Minutes%20%20FINAL%20CLEAN.docx) (accessed 15 March 2020).
- Middle East and North American Transition Fund (MENA TF). (2018) Progress Report: Main Report. Available at: <https://www.menatransitionfund.org/documents/progress-report-june-30-2018-main> (accessed 15 March 2020).
- Middle East and North Africa Multi-Donor Trust Fund (MENA MDTF). (2015) MENA MDTF Mid-Term Review: Final Report. Available at: [https://um.fi/documents/384998/0/Mena\\_MDTF\\_MTR%2BTOR\\_2015.pdf/68418e87-986a-fa29-a212-37ab1c58aede](https://um.fi/documents/384998/0/Mena_MDTF_MTR%2BTOR_2015.pdf/68418e87-986a-fa29-a212-37ab1c58aede) (accessed 15 March 2020).
- Ministry of Finance of the Russian Federation. (2011) Excerpts from statements by S. A. Storchak to News Agencies Following the G8 Summit in Marseilles. 12 September. Available at: [https://m.minfin.gov.ru/ru/press-center/?id\\_4=32112-vyskazyvaniya\\_s.a.\\_storchaka\\_informatsionnym\\_agentstvam\\_po\\_itogam\\_sammita\\_g8\\_v\\_marsele](https://m.minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=32112-vyskazyvaniya_s.a._storchaka_informatsionnym_agentstvam_po_itogam_sammita_g8_v_marsele) (accessed 15 March 2020). (in Russian)
- Naumkin V. (2015) Deeply Divided Societies in the Middle East: Conflict, Violence, and Foreign Intervention. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 25: Mezhdunarodnye otnoshenija i mirovaja politika [Moscow University Bulletin: Series 25: International Relations and World Politics]*, vol. 7, no 1, pp. 66–96. Available at: [https://fmp.msu.ru/attachments/article/247/NAUMKIN\\_2015\\_1.pdf](https://fmp.msu.ru/attachments/article/247/NAUMKIN_2015_1.pdf) (accessed 27 August 2020). (in Russian)

- Popova O. (2019) German Assistance Programmes in the Middle East and North Africa: The Case of Egypt. *Changing West and Its Role in Global Processes Regulation (World Development. Vol. 21)*. Moscow: IMEMO. (in Russian)
- Puetz D., Viertelhauzen T., Farah J., Minardi C. (2019) Independent Full-Scale Evaluation of the MENA Transition Fund Final Report. Ecorys. Available at: [https://www.menatransitionfund.org/sites/mena\\_transition\\_fund/files/documents/MENATF%20FSE%20Final%20-%20Main%20Report.pdf](https://www.menatransitionfund.org/sites/mena_transition_fund/files/documents/MENATF%20FSE%20Final%20-%20Main%20Report.pdf) (accessed 15 March 2020).
- Reinsberg B. (2016a) The Bureaucratic Politics of Trust Funds: Evidence From the World Bank. Paper presented at the 9th Annual Political Economy of International Organizations Conference, Salt Lake City, 7–9 January. Available at: [https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO9/102\\_80\\_1443707616440\\_Reinsberg\\_peio.pdf](https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO9/102_80_1443707616440_Reinsberg_peio.pdf) (accessed 27 August 2020).
- Reinsberg B. (2016b) The Implications of Multi-Bi Financing for Multilateral Agencies: The Example of the World Bank. *The Fragmentation of Aid Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation* (S. Klingebiel, T. Mahn, M. Negre (eds)). London: Palgrave Macmillan. Available at: [http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-55357-7\\_13](http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-55357-7_13).
- Reinsberg B. (2017a) Organizational Reform and the Rise of Trust Funds: Lessons From the World Bank. *The Review of International Organizations*, vol. 12, no 2, pp. 199–226. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-017-9268-1>.
- Reinsberg B. (2017b) Trust Funds as a Lever of Influence at International Development Organizations. *Global Policy*, vol. 8, no S5, pp. 85–95. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12464>.
- Reinsberg B., Michaelowa K., Knack S. (2017) Which Donors, Which Funds? Bilateral Donors' Choice of Multilateral Funds at the World Bank. *International Organization*, vol. 71, no 4, pp. 767–802. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818317000340>.
- Government of the Russian Federation. (2012) On the Implementation in 2013–2015 at the Expense of Budgetary Allocations of the Federal Budget of the Voluntary Target Contribution of the Russian Federation to the Transit Fund of the “Deauville Partnership.” Order of 8 December N 2297-r. Available at: <http://base.garant.ru/70277092/> (accessed 15 March 2020). (in Russian)
- Solomatin A. (2016) The Evolution of the World Bank's Engagement in Fragile States: Main Stages, Determinants and Directions. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 25: Mezhdunarodnye otnoshenija i mirovaja politika [Moscow University Bulletin: Series 25: International Relations and World Politics]*, vol. 8, no 2, pp. 145–81. (in Russian)
- Solomatin A. (2018) The World Bank and Fragile States: Dynamics of Cooperation and Aid Structure. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 1, pp. 114–32. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-01-07>.
- Szent-Iványi B., Reinsberg B., Lightfoot S. (2019) Small Donors in World Politics: The Role of Trust Funds in the Foreign Aid Policies of Central and Eastern European Donors. *The European Journal of Development Research*, vol. 31, no 3, pp. 663–83. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41287-018-0175-y>.
- TASS. (2014) Russian Federation Attaches Great Importance to Cooperation With MENA Countries. 5 March. Available at: <https://tass.ru/g8/1023899> (accessed 15 March 2020). (in Russian)
- Wagner L. (2014) A Short Note on Earmarked Funds Geographic Allocation at the World Bank. Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International (Ferd).
- Winters J., Sridhar D. (2017) Earmarking for Global Health: Benefits and Perils of the World Bank's Trust Fund Model. *BMJ*. Available at: <https://doi.org/10.1136/bmj.j3394>.
- World Bank. (2008) Trust Funds. Operations Manual: Bank Procedures, BP 14.40. Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/932661468162558092/pdf/518940BR0CORR11C0disclosed011130191.pdf> (accessed 27 August 2020).
- World Bank. (2011) World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Available at: <http://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/806531468161369474/world-development-report-2011-conflict-security-and-development-overview> (accessed 27 August 2020).
- World Bank. (2012) Middle East and North Africa Transition Fund Under the Deauville Partnership With Arab Countries in Transition Request for Engagement by the World Bank. Available at: <https://documents>.

[worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/865871468299192209/middle-east-and-north-africa-transition-fund-under-the-deauville-partnership-with-arab-countries-in-transition-request-for-engagement-by-the-world-bank](http://worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/865871468299192209/middle-east-and-north-africa-transition-fund-under-the-deauville-partnership-with-arab-countries-in-transition-request-for-engagement-by-the-world-bank) (accessed 15 March 2020).

World Bank. (2015a) Economic and Social Inclusion for Peace and Stability in the Middle East and North Africa: A New Strategy for the World Bank Group. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/275801457980901628/New-MENA-Strategy-Presentation-FINAL-for-Web.pdf> (accessed 15 March 2020).

World Bank. (2015b) MENA MDTF Operating Principles. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/310191438703885192/MNA-MDTF-Ops-Pcpls-July-2015-post-PCM-version.pdf> (accessed 15 March 2020).

World Bank. (2015c) Trust Funds. Operations Manual: Bank Procedures, BP 14.40. Revised July 2015.

World Bank. (2017) Trust Fund Annual Report. Available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/428511521809720471/2017-trust-fund-annual-report> (accessed 15 March 2020).

World Bank. (2019a) 2018–2019 Trust Fund Annual Report: Financial Intermediary Funds (FIFs). Available at: <https://www.worldbank.org/en/publication/trust-fund-annual-report-2019/2019-trust-fund-annual-report/fifs> (accessed 15 March 2020).

World Bank. (2019b) Financial Intermediary Fund Management Framework. Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/286451569595398435/pdf/Financial-Intermediary-Fund-Management-Framework.pdf> (accessed 15 March 2020).

World Bank. (2020) Financial Intermediary Funds: Overview. Available at: <https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/overview> (accessed 15 March 2020).

World Bank Group. (2019) World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence (FCV) 2020–2025. Available at: [https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/consultations/1636/2019-12/DRAFT\\_WBG\\_Strategy\\_for\\_FCV-December\\_5\\_2019.pdf](https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/consultations/1636/2019-12/DRAFT_WBG_Strategy_for_FCV-December_5_2019.pdf) (accessed 15 March 2020).