



КАК ЗАСТАВИТЬ ПОМОЩЬ работать

Питер С. Хеллер

Увеличение потоков помощи — всего лишь отправная точка в многосложной системе решений и непростого выбора

ВОПРОС помощи вновь стоит на повестке дня мирового сообщества. Необычный союз рок-звезд, политиков и активистов низового уровня выдвинул вопрос о борьбе с бедностью на передний план разработки глобальной политики. Богатые страны, как представляется, проявляют все большую решимость бороться с хронической бедностью в значительной части развивающихся стран, планируя увеличить объемы помощи, аннулировать долги бедных стран и расширить доступ на рынки товаров из развивающихся стран. Это породило новую надежду на сокращение огромных и не имеющих оправдания разрывов в уровне жизни между богатыми и бедными странами, которое улучшило бы перспективы для миллионов людей.

Если обещанное увеличение помощи произойдет, донорам и странам-получателям необходимо будет добиться того, чтобы помощь действительно давала результаты, учитывая неравномерность достижений в этой области до настоящего времени. В связи с этим чрезвычайно важно, чтобы любое значительное увеличение помощи сопровождалось продуманными мерами, подтверждающими, что уроки прошлого усвоены и есть готовность к новым трудностям. Партнеры по развитию должны сосредоточить свое внимание на шести главных задачах:

- добиваться того, чтобы возросшие потоки помощи способствовали экономическому росту и сокращению бедности;
- значительно увеличить объем государственных услуг и инвестиций в инфраструктуру и правильно строить процесс принятия решений по расходам в условиях, когда существенная часть финансирования (помощь) находится вне государственного контроля;
- учитывать возможность того, что увеличение потоков помощи может вызвать повышение курса валют стран-получателей помощи или внутреннюю инфляцию, что отрицательно скажется на их международной конкурентоспособности;
- решать проблемы усложнения денежно-кредитной, налогово-бюджетной и курсовой политики в отсутствие определенности относительно величины, сроков и вероятного экономического воздействия роста объемов помощи;
- признать, что значительная помощь даже в форме льготных кредитов может породить проблемы задолженности в будущем;
- регулировать потенциально неблагоприятное воздействие растущей зависимости от помощи.

В настоящей статье рассматриваются причины, по которым увеличение потоков помощи потребует от экономических директивных органов взятия за решение этих вопросов, и описаны роли, которые должны будут сыграть партнеры по

развитию, — доноры, страны-получатели и международные финансовые организации (МФО) — для успешного решения поставленных задач. Главная идея состоит в том, что мобилизация дополнительных ресурсов помощи — это всего один (хотя и необходимый) шаг на пути к достижению ЦРТ.

Достижение результатов

Наиболее важная задача, несомненно, заключается в том, чтобы увеличение помощи способствовало экономическому росту и сокращению бедности. Ведь эмпирические исследования содержат лишь ограниченное (и не бесспорное) подтверждение того, что помощь ведет к ускорению роста. Приятно отметить, что недавнее исследование Центра глобального развития (ЦГР) (Clemens, 2004) указывает на такую положительную корреляцию. В нем отмечается, что если исключить потоки помощи, предоставляемой в политических и гуманитарных целях, остающаяся помощь, направленная на экономические цели, дает положительный чистый эффект (см. «Помощь и рост» на стр. 16 этого выпуска). Однако авторы одной из недавних работ МВФ Рагурам Раджан и Арвинд Субраманиан (Raghuram Rajan and Arvind Subramanian, 2005) не находят убедительных свидетельств такого воздействия помощи на рост — положительного или отрицательного; их вывод применим к различным временным горизонтам, периодам времени, видам помощи, видам доноров и характеристикам стран-получателей. По их предположению, это объясняется тем, что потоки помощи ведут к повышению реального курса валют стран-получателей — эффект голландского синдрома, — тем самым снижая их конкурентоспособность в секторе внешнеторговых товаров и замедляя экономический рост.

Как и большинство исследований помощи и экономического роста, исследование ЦГР отмечает *убывающую* отдачу от помощи. Максимальные темпы роста имеют место, когда часть помощи, направленная непосредственно на содействие экономическому росту, достигает 8 процентов ВВП. Поскольку эта часть составляет приблизительно половину помощи, общий объем, таким образом, должен достигать примерно 17 процентов ВВП (см. также World Bank and IMF, 2005). Аналогично, в недавно проведенном Всемирным банком анализе экономического эффекта увеличения потоков помощи в Эфиопии полученные результаты в значительной степени зависят от предполагаемых темпов повышения уровня помощи. Эти результаты, возможно, отражают ограниченную способность освоения помощи, что может препятствовать быстрому увеличению объема государственных услуг в соответствии с ростом потоков помощи. Поскольку уже сейчас помощь ряду африканских стран превышает 10 процентов ВВП, эти ре-

зультаты наглядно показывают, что партнерам по развитию необходимо активизировать усилия по оценке действенности альтернативных направлений использования помощи.

Однако важно также не придавать чрезмерного значения прошлым ошибкам в работе по оказанию помощи, учитывая все те сложные вопросы, которые необходимо принимать во внимание при рассмотрении связи между помощью и ростом. Даже Раджан и Субраманиан подчеркивают, что их выводы прежде всего указывают на необходимость улучшить разработку программ помощи *в будущем*, и что при любом увеличении помощи следует опробовать возможные альтернативные подходы. Некоторые экономисты, в частности Джеффри Сакс, утверждают, что только комплексная, но целенаправленная кампания помощи позволит бедным странам преодолеть множественные узкие места, не позволяющие им вырваться из порочного круга бедности. Кроме того, некоторые виды помощи, такие как расходы на нужды больных ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией, инвестиции в образование и здравоохранение детей, предоставление адресных трансфертов социальной помощи малоимущим или инвестиции в инфраструктуру, скорее всего, не скажутся на темпах роста в краткосрочной перспективе. Пройдет время, прежде чем такие расходы укрепят способность страны обеспечивать устойчивое повышение производительности и темпов экономического роста.

Управление и оказание услуг

Хотя увеличение потока помощи может способствовать значительному росту жизненно важных государственных услуг и повышению уровня инвестиций, это в то же время ставит сложные задачи перед отраслевыми министерствами, отвечающими за увеличение объема и оказание этих услуг. Возросшая зависимость от помощи, особенно с учетом отраслевых приоритетов доноров, может вызывать значительную изменчивость и непредсказуемость факторов, влияющих на бюджет страны, — эта проблема была особо отмечена министрами финансов стран Африки на организованной МВФ конференции по вопросам помощи, недавно прошедшей в Мапуто (Мозамбик) (см. список литературы). Помощь поступает из многих источников — учреждений ООН и других многосторонних организаций, двусторонних доноров, инициатив вертикального финансирования и большого числа неправительственных организаций (НПО). В связи с каждым источником существует неопределенность в отношении размера потенциальных потоков помощи, продолжительности действия обязательств, целевых показателей, от которых зависит финансирование, а также в отношении того, предоставляется ли помощь на цели проектов или программ (а в последнем случае также в отношении того, направлена ли эта помощь на отдельные отрасли или бюджет в целом), является ли помощь связанной, будет ли обещанная помощь фактически предоставлена, в какие сроки она будет предоставлена. Встает и ряд вопросов, касающихся управления государственным бюджетом, столь сильно зависящим от внешней помощи.

Устойчивость общего бюджета. Перспектива значительного увеличения помощи заставляет правительства стран-получателей задуматься о том, как учитывать «факторы неопределенности помощи» при принятии решений о том, насколько следует увеличить объем оказываемых услуг. Бюджеты необходимо рассматривать в средне- и долгосрочном контексте с учетом целого ряда вопросов. Следует ли наращивать программы расходов, предполагая, что возросшие потоки помощи будут устойчивыми, даже если лишь немногие доноры обязываются предоставлять помощь в более длительной перспективе, чем на ближайшие несколько лет? Вызовут ли расходы на услуги, финансируемые за счет помощи, до-

полнительные требования расходов на услуги или товары, для которых донорское финансирование отсутствует? Как в этом случае будут финансироваться эти расходы, учитывая ограниченные бюджетные возможности? Каким образом правительствам следует учитывать возможность дефицита донорской помощи в будущем и в какой степени их бюджеты должны зависеть от внешних источников? Большинство правительств не имеет возможности сколько-нибудь значительного замещения внутренних налоговых ресурсов (или сокращения неприоритетных расходов) в случае такого дефицита, а возможности привлечения внутренних банковских займов неизбежно ограничены макроэкономическими факторами.

Устойчивость секторов. Значительная часть дополнительной помощи будет поступать не в форме *общей* поддержки бюджета (то есть средств, которые правительство может расходовать на любые цели). Помимо финансирования проектов, большинство доноров все еще предоставляет помощь в рамках программ, рассчитанных на определенные сектора (или даже подсектора). В то время как министерство финансов должно оценивать *совокупную* устойчивость бюджета, финансируемого за счет негарантированного увеличения потоков помощи, отраслевые министерства должны смотреть на устойчивость потоков помощи, направляемых в их конкретные сектора. Последствия увеличения потоков в определенные сектора могут быть значительными. В секторах здравоохранения или образования увеличение помощи может способствовать повышению государственных расходов в два раза и более. В 2005 бюджетном году помощь на финансирование расходов по борьбе с ВИЧ/СПИДом может привести к росту государственных расходов на здравоохранение на 40–50 процентов в Эфиопии, Гайане, Кении и Замбии и в еще большей мере в Руанде. Министерства должны также решить, каким образом обеспечить дополнительный объем услуг. Следует ли нанять дополнительных служащих? Или министерствам следует полагаться на краткосрочные трудовые договоры и расширение субподряда, чтобы свести к минимуму бюджетные риски в случае возможного дефицита помощи?

Управление государственными финансами. Эффективность помощи в повышении производительности, доходов и благосостояния зависит от того, как правительства распоряжаются своими ресурсами. В недавнем исследовании Всемирного банка и МВФ (2005) были указаны недостатки систем управления государственными финансами в областях формирования бюджета, систем классификации, контроля за обязательствами, управления денежными средствами, бюджетной отчетности, аудита и регулирования (в отношении полуавтономных ведомств и внебюджетных фондов). Как ни парадоксально, увеличение потоков помощи может усугубить эти недостатки, сделав более настоятельной потребность усиления управляющих бюджетных органов, — независимо от того, оказываются ли услуги напрямую государством или передаются по контракту частному сектору. Бюджетные органы должны составлять и исполнять бюджеты, имея четкое представление о сроках действия обязательств по финансированию, и быть в состоянии урегулировать несоответствия между обязательствами и фактическим предоставлением средств.

Организационные задачи. Организации, эффективно функционирующие в определенных масштабах, могут оказаться значительно менее эффективными в случае существенного расширения масштабов их деятельности. Нельзя считать, что государственные министерства, которые, возможно, и так ограничены в своей деятельности жесткими правилами государственной службы и обременительными процедурами государственного бюджета, будут готовы к тому, чтобы выйти на более высокий уровень оказания услуг. Резкий рост пото-



ков помощи может поставить перед этими ведомствами сопоставимые по степени сложности задачи.

Определение стратегии свертывания бюджетных расходов. Проявлением чрезмерной осторожности может показаться поднимать вопрос о стратегии преодоления в долгосрочной перспективе зависимости государства и отдельных секторов от внешней помощи. Однако если доноры действительно значительно повысят уровни помощи, ее получатели должны, по крайней мере, рассмотреть возможные сценарии *постепенного уменьшения* в конечном итоге своей зависимости и перехода на внутренние источники финансирования. Ввиду потребности в государственных ресурсах, обусловленной старением населения в странах-донорах, время щедрого предоставления помощи, возможно, ограничено.

Стремление сохранить конкурентоспособность

Одним из сложнейших вопросов, встающих перед правительствами при росте потоков помощи, является возможность возникновения эффекта «голландского синдрома». Притоки иностранной валюты должны поднять спрос — как на внешнеторговые товары (продукцию, которую легко можно экспортировать или импортировать, такую как легковые автомобили), так и на невнешнеторговые товары (продукцию, которую трудно экспортировать или импортировать, например, жилье), а также, возможно, на сами деньги. Возросший спрос на внешнеторговые товары можно удовлетворить за счет дополнительного импорта. Однако повышение спроса на невнешнеторговые товары может натолкнуться на ограничения производственных мощностей и требования повышения заработной платы, которые вызовут рост их цен относительно внешнеторговых товаров и тем самым повышение реального валютного курса. Директивные органы беспокоятся, что повышение реального валютного курса негативно отразится на международной конкурентоспособности отраслей экономики, производящих внешнеторговые товары, ослабив тем самым потенциальные выгоды от международной торговли и способность страны привлекать инвестиции и, благодаря экономическому росту, преодолеть бедность и зависимость от помощи.

Если *действительно существует* вероятность повышения курса валюты, то возникает три вопроса. Ведет ли помощь к повышению производительности в секторе невнешнеторговых товаров, которая *более чем компенсировала бы* эффект укрепления курса валюты? Можно ли регулировать воздействие на реальный валютный курс посредством конкретных мер политики, макро- и микроэкономической, чтобы уменьшить неблагоприятные воздействия и максимально использовать выгоды от увеличения потоков помощи? (См. вставку.) И если несмотря на меры, предпринимаемые правительством, все же будут иметь место некоторые неблагоприятные последствия, можно ли использовать помощь таким образом, чтобы ее *чистый эффект* оставался положительным как в отношении экономического роста, так и в отношении сокращения бедности?

Для страны с низким уровнем дохода, возможно, действительно имеет смысл воспользоваться передачей ресурсов и пойти на некоторое снижение конкурентоспособности. Если внешняя помощь способствует достижению ЦРТ и преодолению основных узких мест в областях инфраструктуры и людских ресурсов, она может привести не только к повышению уровня благосостояния, но и формированию в будущем экономической среды, способствующей повышению производительности и конкурентоспособности. Эта стратегия может подразумевать готовность в течение ряда лет мириться с уз-

вимостью, обусловленной зависимостью от крупных объемов помощи. Более того, помощь может оказаться *неэффективной*, если страна слишком долго пытается сохранить свой уровень конкурентоспособности.

Однако все еще сохраняется риск того, что предполагаемые потоки дальнейшей помощи могут оказаться *неустойчивыми*. Между тем, конкурентоспособность сектора внешнеторговых товаров может оказаться ослабленной, что повышает уязвимость страны в случае резких изменений потоков помощи. Таким образом, в отсутствие четких гарантий могут иметься основания для того, чтобы ограничить степень зависимости от помощи, но оптимальный уровень определяется тем, насколько успешно страна может ставить перед собой и решать изложенные выше задачи политики. Если существует опасность голландского синдрома, не менее важно, чтобы правительства определили желательную траекторию реального валютного курса на долгосрочную перспективу (на случай как увеличения, так и сокращения помощи).

Ответы на указанные выше вопросы неизбежно зависят от особенностей страны, а также в равной мере от существующей структуры производства и того, как будет использоваться помощь. Поскольку большинство стран с низким уровнем дохода только начинает получать существенно большие объемы помощи, вероятность возникновения голландского синдрома остается вопросом будущего. Однако это означает, что уже *сейчас*, пока не произошло повышения уровней помощи, необходимо уделить внимание инвестициям, позволяющим устранить потенциальные препятствия для роста производительности в секторе невнешнеторговых товаров, чтобы избежать факторов, которые могут вызывать повышательное давление на реальный валютный курс.

Преодоление голландского синдрома

Что могут предпринять директивные органы в случае эффекта голландского синдрома, влияющего на реальный валютный курс? Центральный банк может попытаться, по крайней мере в краткосрочной перспективе, ограничить повышение реального валютного курса путем накопления резервов иностранной валюты. Для этого можно применять активную политику интервенций и стерилизации (покупая иностранную валюту на местном валютном рынке и затем используя операции открытого рынка для изъятия избыточной ликвидности на денежном рынке) или ограничения в налогово-бюджетной политике (ограничивая чистый внутренний кредит правительству путем ограничения кредитов или расходов средств с правительственных депозитов). Эти подходы позволяют ограничить давление на номинальный валютный курс и на уровень внутренней инфляции, но в то же время сопряжены с риском повышения внутренних процентных ставок, что увеличивает издержки государства на обслуживание долга и вытесняет с рынка частных заемщиков.

Эффект голландского синдрома можно уменьшить, если трансферты ресурсов будут способствовать устранению узких мест, препятствующих повышению производительности и производственного потенциала в секторе невнешнеторговых товаров. Увеличение предложения невнешнеторговых товаров ослабило бы повышательное давление на их относительные цены. В принципе, чтобы увеличить предложение так называемых невнешнеторговых товаров, могут потребоваться инвестиции в дороги, порты, телекоммуникации, сети передачи энергии и подготовку квалифицированных работников.

Подробнее по вопросу о голландском синдроме см. раздел «Возвращение к основам» в издании «Ф&Р» за март 2003 года.

Управление макроэкономической политикой

Макроэкономические директивные органы, отвечающие за денежно-кредитную, налогово-бюджетную и курсовую политику, уже сейчас сталкиваются со значительной неопределенностью в своей деятельности по достижению важнейших макроэкономических целевых показателей роста, инфляции и реального валютного курса. Изменчивость потоков денежных переводов, условий торговли, капитальных трансфертов и прямых иностранных инвестиций усугубляет обычные факторы неопределенности, сопутствующие базовому спросу на деньги и иностранную валюту, а также факторы неопределенности, вытекающей из некоторой зависимости от помощи, при том что перспективы увеличения потоков помощи связаны с еще большей неопределенностью.

Ввиду потенциального воздействия потоков помощи на денежную массу и валютный рынок центральные банки должны принимать дополнительные меры во избежание отклонений от надлежащего курса денежно-кредитной политики, в том числе путем использования операций на открытом рынке, обязательных резервов и управления резервами иностранной валюты. Например, некоторые страны с низким уровнем дохода предпринимают интервенции на валютном рынке, с тем чтобы ограничить или устранить воздействие помощи на номинальный валютный курс и в то же время стерилизовать потенциальные последствия интервенций для денежно-кредитной сферы. Как правило, можно наблюдать, что центральные банки покупают избыточную иностранную валюту, стремясь не допустить повышения курса национальной валюты, а затем продают облигации центрального банка или государственные облигации, чтобы изъять избыточную ликвидность, обусловленную такими покупками. Обычно продажа облигаций приводит к повышению процентных ставок на внутреннем финансовом рынке. Дальнейшие последствия включают вытеснение частных заемщиков, увеличение затрат государства на обслуживание внутреннего долга и квазибюджетные убытки для центрального банка (поскольку он владеет активами в иностранной валюте с низкими процентными ставками, а не государственными облигациями с более высокой доходностью). Поэтому при определении допустимых темпов получения помощи необходимо учитывать воздействие помощи на денежно-кредитную сферу и ее последствия для других субъектов экономики.

Усложняется также проведение налогово-бюджетной политики. Правительства могут столкнуться с сильным давлением в отношении требования покрыть дефицит помощи из внутренних ресурсов, что может быть возможно только путем использования государственных депозитов или кредитов центрального банка. Таким образом, когда обязательства по предоставлению помощи ограничены по срокам, правительству необходимо обеспечить достаточно гибкую структуру программ, чтобы они не были уязвимы в случае изменений объемов помощи или сокращения фактически предоставляемых средств.

При управлении потоками помощи требуется также более тесная координация денежно-кредитной, курсовой и налогово-бюджетной политики. Слишком часто налогово-бюджетная политика определяется стремлением расходувать полученную помощь, тогда как денежно-кредитная и курсовая политика мотивируются соображениями реального валютного курса. В результате ресурсы помощи используются для наращивания резервов, тогда как связанное с помощью увеличение бюджета в итоге финансируется из внутренних ресурсов. В результате полезный эффект помощи снижается из-за роста инфляции и/или повышения внутренних процентных ставок.

Состояние зависимости

Увеличение объемов помощи резко усиливает зависимость от нее стран-получателей. Предположим, что страна мобилизует внутренние доходы в размере 15 процентов своего ВВП и получает помощь, равную 20–25 процентам ВВП. В этом случае почти *две трети* бюджетных затрат зависят от внешних источников. Такая ситуация может оказаться не такой уж необычной. Недавний сценарий МВФ и Всемирного банка по удвоению помощи Эфиопии свидетельствует о том, что ее бюджет к 2015 году характеризовался бы именно таким уровнем зависимости (для дополнительной информации по Эфиопии см. статью «Эфиопия: расширение масштабов помощи» на стр. 32 этого выпуска).

Формирование зависимости от помощи может вести к более обширным проблемам. В одном из недавних исследований ЦГР по программам борьбы с ВИЧ/СПИДом, подготовленном Морином Льюисом, отмечаются такие очевидные проблемы зависимости, как ослабление стимулов для мобилизации внутренних ресурсов получателями помощи; возможность того, что экономические субъекты — будь то государственные органы или сектор НПО — будут подстраивать свои приоритеты под предполагаемые интересы доноров; уменьшение стимулов для правительства устранять элементы неэффективности в оказании общественных услуг; сопротивление правительства повышению роли частного сектора в оказании услуг; потенциальный рост коррупции. Наконец, страны, в значительной мере полагающиеся на поступления помощи, во многом лишаются самостоятельности в принятии решений по бюджетным вопросам.

Что могут предпринять глобальные партнеры?

Тем не менее, нет оснований полагать, что партнеры по развитию, действуя сообща, не в состоянии эффективно использовать дополнительные ресурсы помощи. Однако для этого и доноры, и МФО, и страны-получатели помощи должны сыграть свою роль в решении некоторых из описанных выше задач.

Страны-получатели помощи. Основное бремя проблем, связанных с увеличением потоков помощи, неизбежно ложится на сами страны-получатели помощи, которые должны стать «хозяевами», взять на себя ответственность за свою стратегию развития и правильно распорядиться ресурсами, полученными в результате их собственных усилий и возросших поступлений помощи. Отправной точкой является документ по стратегии сокращения бедности (ПРСП). Большинство ПРСП ориентированы на среднесрочную перспективу и, как правило, определяют стратегию исходя из объема ресурсов помощи, поступление которых можно обоснованно прогнозировать. Однако ввиду перспектив роста помощи возникает потребность в рассмотрении более долгосрочных стратегических вопросов — в частности, каким образом можно увеличить объем услуг и обеспечить эксплуатацию и содержание большего объема инфраструктурных объектов на устойчивой основе, чтобы со временем можно было финансировать их за счет внутренних ресурсов, а не помощи; или какие меры макроэкономической политики в конечном итоге позволят отечественным производителям конкурировать в условиях глобализованной рыночной экономики.

Решающее значение приобретает последовательность проведения реформ. Чтобы свести к минимуму неблагоприятные последствия увеличения помощи, необходимо сформировать определенный человеческий капитал и устранить узкие места в инфраструктуре. Выше уже отмечались задачи управления макроэкономической политикой и отраслевыми программами. Для этого необходимо более четко определить, что пред-



ставляют собой устойчивая общая бюджетная позиция и устойчивая бюджетная политика в различных секторах. Странам-получателям помощи следует также стремиться минимизировать риск, используя инновации в процессе производства и поставки товаров и услуг государством. Для решения потенциальных проблем зависимости необходимо улучшить управление посредством мер, создающих противовес предсказуемому политико-экономическому давлению, а также возможной коррупции. Независимая экспертиза проектов и отраслевые наблюдательные советы могут выявлять сомнительные решения в экономической политике. Можно укрепить функции государственного аудита, а повышение прозрачности может способствовать контролю за государственными расходами со стороны организаций гражданского общества. Кроме того, возможно, следует рассмотреть вопрос о том, в каких случаях может быть необходимо отложить использование помощи, — путем накопления пруденциальных резервов или принятия мер, призванных обеспечить более ровное поступление помощи посредством управляемых донорами трастовых фондов, которые могут способствовать более равномерному предоставлению средств.

Доноры. Для доноров мобилизация большого объема ресурсов — лишь первый шаг. Они уже признают необходимость согласования процесса помощи и приведения приоритетов доноров в большее соответствие с приоритетами получателей помощи в контексте ПРСП. *Достижение этого будет иметь жизненно важное значение!* Но чтобы помочь получателям эффективно использовать ресурсы помощи, необходим ряд других мер, которые потребуют значительных усилий, учитывая прошлый опыт проведения реформ в области помощи. К ним относятся:

- достаточная предсказуемость потоков помощи — в плане не только соответствия между обязательствами и фактическим предоставлением средств, *но и обеспечения долгосрочного характера обязательств по предоставлению помощи;*
- значительно большая доля помощи в форме грантов или кредитов на весьма льготных условиях;
- увеличение доли помощи, предоставляемой в форме не связанной бюджетной поддержки, — если не бюджета в целом, то по крайней мере на уровне секторов;
- сведение к минимуму колебаний объема помощи путем отказа от принципа «все или ничего» в ее предоставлении; критерии финансирования на основе достигнутых результатов должны быть направлены на исправление недостатков в использовании помощи;
- сосредоточение внимания на технической помощи и формировании потенциала для укрепления системы разработки и проведения политики, особенно в управлении государственными финансами и макроэкономической политикой.

Ряд доноров и ученых в настоящее время думают о том, что можно сделать для повышения предсказуемости финансирования. Предложенный Соединенным Королевством международный финансовый механизм, как и инициативы в отношении глобальных налоговых инструментов, представляет собой одну из попыток разработать более долгосрочный инструмент, который мог бы послужить основой для финансирования в течение следующего десятилетия. Аналогично, Всемирный банк, Европейский Союз и Соединенные Штаты изучают, каким образом повысить предсказуемость финансирования и в то же время обеспечить высокую эффективность

использования помощи (см. статью «Преодоление нестабильности помощи» на стр. 24 этого выпуска).

Донорам следует рассмотреть возможность выделения части помощи на цели поддержки глобальных общественных благ и принятия мер политики, которые пошли бы на пользу странам с низким уровнем дохода, помимо обычных прямых каналов помощи (например, путем сокращения препятствий в торговле). Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки могут способствовать передаче технологий, повышающих производительность в странах с низким уровнем дохода и снижающих себестоимость многих важнейших товаров и услуг.

Международные финансовые организации. Недавняя инициатива Группы восьми по облегчению бремени долга привела к возобновлению дискуссии о роли МФО в передаче дополнительных финансовых ресурсов странам с низким уровнем дохода, в частности о соотношении грантов и кредитов Всемирного банка и региональных банков развития и характере финансовой поддержки МВФ. Однако можно с уверенностью сказать, что МФО будут играть как никогда важную роль в консультировании стран по вопросам экономической политики, чтобы помочь получателям помощи справиться с усложнившимися задачами. Всемирный банк и другие организации развития могут давать рекомендации относительно общей стратегии развития и желательных принципов отраслевой политики. МВФ может помочь странам разрабатывать и регулировать основы долгосрочной внешнеэкономической политики, выверять налогово-бюджетную и денежно-кредитную политику и определять надлежащую стратегию в отношении валютных резервов. МВФ может также помочь правительствам обеспечить соответствие между устойчивой налогово-бюджетной политикой и параметрами бюджетных расходов на среднесрочную перспективу, особенно когда помощь составляет значительную часть финансирования программ периодических расходов.

Предстоит большая работа

Всем партнерам по развитию необходимо многое сделать, чтобы реализовать те возможности, которые возникнут в результате увеличения ресурсов помощи, а также чтобы помочь странам с низким уровнем дохода в достижении самостоятельного и быстрого экономического роста. Таким образом, увеличение помощи ставит новые задачи и в то же время открывает новые возможности. Предвидя проблемы, которые повлечет за собой увеличение помощи, партнеры по развитию могут помочь странам добиться успешного конечного результата. Наиболее важно, чтобы доноры содействовали работе получателей помощи, значительно повышая предсказуемость и продолжительность долгосрочных обязательств по оказанию помощи; чтобы доноры сотрудничали со странами-получателями в тщательной разработке стратегий и определении последовательности использования помощи; и чтобы страны-получатели совершенствовали макроэкономическое и бюджетное управление. ■

Питер Хеллер — заместитель директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ. Настоящая статья подготовлена на основе недавно опубликованной работы «Pity the Finance Minister: Managing a Substantial Scaling-Up of Aid Flows» («Пожалуйста министра финансов: решение проблем значительного роста потоков помощи»).

Вопросы о том, как максимально эффективно использовать внешнюю помощь и избежать макроэкономических рисков, рассматривались на семинаре высокого уровня 14–15 марта 2005 года в Мапуту (Мозамбик). В семинаре приняли участие высокопоставленные должностные лица из ряда стран Африки и представители МВФ и Всемирного банка, основных партнеров по развитию и академических кругов. Несколько из представленных на семинаре докладов размещено на веб-сайте www.imf.org/jam. Готовится к выпуску сборник материалов семинара.