



Обеспечить действенность помощи

Окончание «холодной войны» и продвижение к новой архитектуре помощи могут повысить ее эффективность

Марк Сандберг и Алан Гелб

Школьники в Танзании.

Слишком большая часть из 300 млрд долларов США, предоставленных в форме помощи Африке с 1980 года, исчезла в «черной дыре» мошенничества, злоупотреблений и растрат.

— Шарон Ла Франьер,
«Нью-Йорк Таймс», июль 2005 года

... Реальность в целом прямо противоположна расхожим современным общепринятым представлениям. Помощь не была растратчена: она поддерживала экономику стран Африки на плаву в смутные времена.

— Пол Кольтер,
«Чего можно ожидать от увеличения помощи Африке?», май 2006 года

С 1960 ГОДА страны-члены Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР предоставили странам Африки к югу от Сахары почти 650 млрд долл. США (в ценах 2004 года) в форме помощи. И этот показатель будет еще больше, если к данной сумме добавить вклад доноров из стран с формирующимся рынком, не входящих в КСР, таких как Индия, Китай и ряд государств Персидского залива. Была ли вся эта помощь продуктивно использована для содействия устойчивому экономическому росту и развитию? На этот вопрос трудно ответить из-за сложных взаимосвязей между иностранной помощью и развитием стран. Однако в целом, наверное, ответ будет отрицательным. В прошлом большая часть помощи использовалась не слишком эффективно. Начать с того, что значительная ее часть вовсе не предназначалась на цели развития, и существенная доля средств поступала в раздираемые войнами и политически нестабильные страны, где достижения в области развития впоследствии сошли на нет. Тем не менее есть веские основания полагать, что в этой сфере происходят существенные изменения и что

сегодня «более масштабная и более действенная помощь» направляется на финансирование программ развития.

Изменение общей ситуации в области помощи

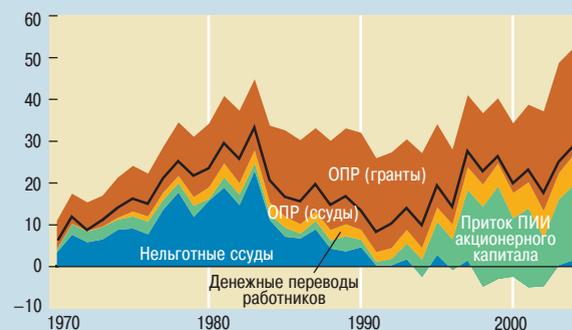
Совокупная помощь богатых стран странам Африки (в настоящей статье определяемым как страны Африки к югу от Сахары) представляет собой основную часть регистрируемых чистых финансовых потоков на этот континент, которая в любом отдельно взятом году, начиная с 1970 года, состав-

Рисунок 1

Откуда поступают деньги

ОПР по-прежнему превосходит по объему все другие источники.

Зарегистрированные чистые потоки капитала в страны Африки к югу от Сахары; в млрд долл. США 2004 года)



Источник: КСР ОЭСР; Всемирный банк, *Global Development Finance*, 2006.

Примечание. Причиной снижения до отрицательных значений являются отрицательные чистые ссуды на нельготных условиях, но положительный приток ПИИ и инвестиций в акционерный капитал более чем компенсирует эти отрицательные чистые потоки.

ляла от 40 до 90 процентов таких потоков. Хотя с середины 1990-х годов наблюдался значительный рост инвестиций в акционерный капитал и прямых иностранных инвестиций, эти инвестиции направлялись в основном в небольшое число стран. Для большинства стран официальная помощь на цели развития (ОПР) по-прежнему является крупнейшим отдельным источником притока капитала, составляющим почти половину всех чистых потоков капитала (см. рис. 1). После масштабного сокращения в середине 1990-х годов, которое совпало по времени с окончанием «холодной войны», помощь начала вновь увеличиваться, хотя она все еще не достигает прежних уровней. Особенно ярко это показывают потоки помощи на душу населения. В 1999 году они сократились до 24 долл. США на душу населения (примерно половина от уровня, зарегистрированного в конце 1980-х годов), но с тех пор выросли примерно до 37 долл. США на душу населения (см. рис. 2).

Обычно помощь рассматривается как финансирование на цели развития. Но значительный объем помощи имеет иное назначение. Страны ОЭСР относят к ОПР широкий перечень статей финансирования, в том числе такие целевые статьи, как, например, затраты, связанные с управлением программами, чрезвычайная и продовольственная помощь, техническое сотрудничество и облегчение бремени задолженности. Остаются «гранты общего назначения», которые представляют собой то, что налогоплательщики обычно считают иностранной помощью: финансирование проектов в области образования, инфраструктуры и здравоохранения, а также бюджетная поддержка общих потребностей в финансировании. Со временем эта доля помощи, направляемая на *поддержку проектов и программ*, уменьшилась. В расчете на душу населения сокращение помощи на проекты и программы в 1990-х годах было существенным, и ее уровень до сих пор не восстановился.

Доля помощи на финансирование проектов развития уменьшилась в силу многих факторов. Сокращение более чем на треть доли помощи на программы и проекты в совокупной ОПР совпало с увеличением доли административных затрат, облегчения бремени задолженности и экстренной помощи (см. рис. 3). Традиционно вторым по величине компонентом помощи было *техническое сотрудничество*, причем значительная часть средств, проходящих по данной статье, расходовалась на иностранных советников, хотя финансовые средства, выделяемые на программы обучения, подготовку аналитических докладов и рекомендаций экспертов могли фактически никогда не пересекать границ страны-донора. Доля такого финансирования уменьшилась, но оно по-прежнему составляет примерно пятую часть совокупной ОПР, и в 2004 году объем средств, предоставленных Африке на эти цели, составил 4,5 млрд долл. США.

Административные затраты, связанные с помощью на двусторонней основе, выросли со среднего уровня в 5 процентов до почти 8 процентов помощи, что отчасти объясняется ростом числа организаций и стран, участвующих в предоставлении помощи: в 1960 году помощь Африке оказывали 2 организации и 10 стран, а к 2004 году их число увеличилось до 16 организаций и 31 страны, подотчетных КСР. Показатели административных затрат доноров не учитывают огромного административного бремени, возлагаемого на страны, которые получают помощь. Согласно одной неофициальной оценке, основной на данных обследования политического руководства высокого уровня, почти половина времени высших государственных чиновников в странах Африки к югу от Сахары уходит на выполнение требований, предъявляемых системой помощи, и работу с приезжающими двусторонними и многосторонними делегациями (Всемирный банк, 2000).

Рисунок 2

Воздействие практической политики на потоки помощи

После окончания «холодной войны» помощь значительно сократилась, и только сейчас ее объемы восстанавливаются.

(Чистые реальные потоки ОПР на душу населения в страны Африки к югу от Сахары)



Источник: база данных КСР-ОЭСР.

Примечание. ОПР на программы и проекты определяется как совокупная чистая ОПР за вычетом грантов специального назначения (грантов в рамках технического сотрудничества, продовольственной и чрезвычайной помощи и грантов, связанных с прощением долга на двусторонней основе). Гранты, связанные с прощением долга на многосторонней основе, включаются в расчет, поскольку предполагается, что многосторонние долги обслуживались, а это делает их эквивалентными помощи на реализацию программ.

Рисунок 3

Изменение общей ситуации в области помощи

Доля помощи на программы и проекты значительно сократилась.

(В процентах от чистой ОПР по инструментам помощи)



Источник: база данных КСР-ОЭСР.

Примечание. Категории помощи соответствуют определениям ОЭСР-КСР. ОПР на программы и проекты определяется как совокупная чистая ОПР за вычетом грантов специального назначения (грантов на техническое сотрудничество, продовольственной и экстренной помощи и грантов, связанных с прощением долга). Административные затраты относятся только к ОПР, предоставляемой на двусторонней основе, и их значение для Африки принято исходя из общемирового уровня. Многосторонние агентства не представляют данные по административным расходам. Облегчение бремени долга до 1988 года было небольшим (менее 1 процента ОПР) и не может быть подразделено по регионам-получателям.

С конца 1980-х годов помощь на *облегчение бремени долга* возросла в пять раз и в настоящее время составляет 20 процентов от всей ОПР. В системе ОЭСР-КСР эта статья отражается как «грант специального назначения», что объясняется намерением предоставлять большую часть финансирования на облегчение бремени задолженности *в дополнение* к новым обязательствам по ОПР. Стоимостная оценка облегчения бремени долга достаточно сложна, что оправдывает дальнейшую работу по совершенствованию показателей ее измерения. Однако облегчение бремени, связанного с обязательствами, которые не обслуживаются (а часто и не могут обслуживаться), не создает нового потока ресурсов на цели развития, хотя и действительно сокращает размеры нависающей над страной чрезмерной задолженности. С другой стороны, облегче-

ние бремени долга, который обслуживается и, несомненно, представляет собой требование в отношении будущих ресурсов, может обеспечить стране-получателю эквивалентный по размерам будущей приток денежных средств.

Значительно возросла также *экстренная и продовольственная помощь*, объем которой с 1980 года увеличился почти в два раза, с 7 до 13 процентов совокупной ОПР. Такой вид помощи полезен в кризисной ситуации, но в общем случае не способствует финансированию долгосрочного развития.

Наконец, еще один метод, снижающий ценность официальной помощи, заключается в ее привязке к экспорту или конкретным компаниями страны-донора. По оценкам, ценность обусловленной помощи на 11–30 процентов меньше необусловленной из-за разницы между ценами, назначаемыми компаниями страны-донора, и ценами, которые мог бы предложить рынок (UN, 2005). На протяжении 1980-х годов более половины всей помощи носило обусловленный характер. Существуют признаки того, что доля обусловленной помощи сокращается, но некоторые страны-доноры больше не представляют данных о том, какая доля их помощи является обусловленной, что затрудняет подтверждение этого наблюдения. Однако по оценкам ООН, сделанным на основе имеющихся данных, обусловленная помощь сокращает стоимость помощи, направленной в Африку на двусторонней основе, на сумму от 1,6 до 2,3 млрд долл. США (из общей суммы в 17 млрд долл. США в 2003 году).

В целом менее четверти помощи на двусторонней основе и 38 процентов совокупной помощи предоставляется в форме финансирования, которое может напрямую использоваться для проектов и программ по строительству инфраструктуры, образованию детей или ограничению распространения инфекционных заболеваний. При этом не учитывается облегчение бремени задолженности, часть которого приносит дополнительные ресурсы. Иными словами, финансирование развития в традиционном представлении оказывается намного меньше того, что регистрируется как помощь.

Куда направляется помощь?

Помощь часто критикуют за то, что она направлялась диктаторам и коррумпированным режимам, слабо заинтересованным в национальном развитии. Также имеются свидетельства того, что в период «холодной войны» помощь часто предоставлялась по геополитическим соображениям и иногда даже поддерживала режимы с низким уровнем гражданских свобод и политических прав (Gelb, Sundberg, and Fitzpatrick, готовится к публикации). Колониальные связи также исторически были одним из факторов, определяющих распределение помощи (Amprou, Guilleaumont, and Guilleaumont-Jeanneney, 2005). Если использовать показатели, разработанные Мэрилендским университетом для оценки концентрации полномочий исполнительной власти, которые известны как индекс «Polity IV», то в период с 1960 по 1980 год примерно половина совокупной помощи направлялась в страны, характеризующиеся «неограниченными полномочиями исполнительной власти». Лишь 9 процентов поступало в более демократические страны с «существенными ограничениями исполнительной власти» (см. рис. 4).

Тот факт, что вместо содействия развитию помощь часто использовалась для достижения геополитических целей, подкрепляется свидетельствами того, какими принципами регламентировалось выделение помощи в прошлом, — что измеряется тем, в какой степени страны и многосторонние организации принимали свои решения о предоставлении помощи, исходя из потребности в ней (бедность) и надлежащего руководства и управления (политика). На рис. 5 представлены тенденции изменения критериев при выборе направлений помощи с 1977 года. В течение рассматриваемого периода помощь как на двусторонней, так и на многосторонней основе демонстрирует слабую избирательность в политическом отношении: при распределении помощи придавалось мало значения потенциалу стран в плане качества управления и государственного руководства. Избирательность в отношении бедности также была очень низкой, а в случае двусторонних доноров даже обратной, то есть более высокие уровни бедности не означали выделения более крупных объемов помощи. В конце 1970-х годов это относилось и к многосторонним донорам, но в 1980-х годах избирательность усилилась.

Значительная часть помощи также выделялась странам, где сложилась ситуация политической нестабильности или имел место гражданский конфликт — действительно, в 28 странах Африки к югу от Сахары с 1975 года произошло в общей сложности 100 военных переворотов или попыток военного переворота, а в 22 странах за последние 30 лет имели место вооруженные конфликты. С 1980 по 2002 год четверть всей помощи Африке направлялась в страны, охваченные конфликтами. Примерно пятая часть совокупной помощи была направлена в страны, где впоследствии вспыхивали конфликты, которые сводили на нет имевшие место ранее достижения в области развития.

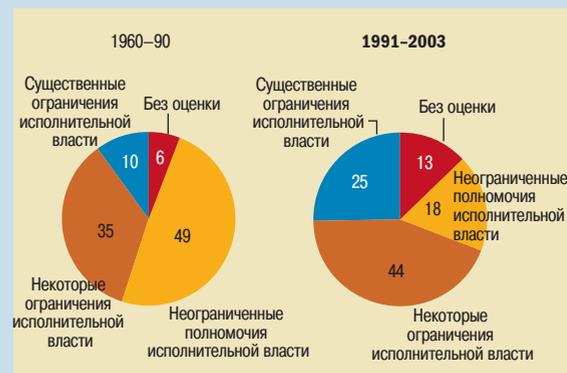
Для многих стран, переживших периоды автократического правления, гражданский конфликт и военные перевороты, также были характерны высокие уровни незарегистрированного бегства капитала. Для 25 стран Африки к югу от Сахары в период 1970–1996 годов бегство капитала в сумме оценивается в 193 млрд долл. США, по сравнению с 178 млрд долл. США внешнего долга, что позволяет сделать вывод о том, что, как это ни парадоксально, ряд стран Африки являются чистыми кредиторами богатых стран (Boyes and Ndikumana, 2001). Это не значит, что помощь была источником утекавшего из стран капитала, однако значительная часть помощи предоставлялась странам, откуда происходило бурное бегство капитала.

Рисунок 4

От диктаторских режимов к демократиям

В настоящее время помощь все больше направляется в страны с более высоким уровнем подотчетности исполнительных органов власти.

(Помощь и контроль за исполнительной властью, среднегодовой процент от чистой ОПР)



Источник: Gelb, Sundberg, and Fitzpatrick (готовится к публикации). Данные по ОПР получены от ОЭСР-КРП. Рейтинги «Polity IV» подготовлены Мэрилендским университетом.

Примечания. Неограниченные полномочия исполнительной власти соответствуют 1–2 баллам по индексу «Polity IV», некоторые ограничения исполнительной власти — 3–4 баллам, существенные ограничения исполнительной власти — 5–6, а 7 баллов представляет собой самую высокую оценку (развита демократия). Не получили оценки страны, которые, как считается, находятся в состоянии анархии, в переходном состоянии или в условиях иностранного вмешательства (например, оккупация иностранной державой).

Рисунок 5

Основания для предоставления помощи

В настоящее время, принимая решения о том, куда направить помощь, доноры чаще обращают особое внимание на необходимость в ней и демократические ценности.

(Логарифм эластичности помощи по ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности))



(Логарифм эластичности помощи по индексу оценки национальной политики и институтов)



Источник: расчеты авторов.

Примечание. Положительное и возрастающее значение данного показателя в отношении политики указывает на выделение помощи странам с более высоким качеством управления (которое измеряется индексом оценки национальной политики и институтов Всемирного банка), тогда как отрицательное и уменьшающееся значение показателя в отношении бедности (с использованием доходов на душу населения в качестве представительной переменной) свидетельствует о выделении большего объема помощи бедным странам.

Некоторые обнадеживающие тенденции

Отрадно, что в некоторых отношениях названные тенденции в значительной степени меняются, и это предвещает улучшение качества и повышение действенности помощи в будущем. На это особо указывает несколько тенденций. Во-первых, *в настоящее время помощь направляется государствам с более высоким уровнем гражданских свобод и политических прав*. Это связано как с более избирательным характером помощи, так и с распространением демократических институтов и многопартийных выборов в странах Африки к югу от Сахары. Помощь странам с неограниченными полномочиями исполнительной власти сократилась с примерно половины до 18 процентов, а доля помощи странам с более демократическими режимами и системами сдержек и противовесов, которые налагают ограничения на исполнительную власть, увеличилась почти в три раза.

Во-вторых, *значительно повысилась степень избирательности с ориентацией на надлежащую политику и бедность*. Эта тенденция наиболее заметна в случае доноров, предоставляющих средства на многосторонней основе, но и доноры, предоставляющие средства на двусторонней основе, в своих решениях, касающихся помощи, сегодня тоже придают гораздо большее значение качеству управления и общей политике. Эти подходы в явной форме отразились в системах распределения на основе показателей деятельности, которые используются многосторонними банками развития и некоторыми донорами, предоставляющими средства на двусторонней основе.

В-третьих, *отмечается четкое признание необходимости улучшить качество помощи* за счет сокращения числа организаций, участвующих в фактическом предоставлении средств, упорядочения процедур помощи, с тем чтобы уменьшить затраты получателей на их соблюдение, ликвидации обусловленной помощи и согласования приоритетов помощи с приоритетами политики самих стран. Ключевым шагом в этом направлении является Парижская декларация об эффективности помощи, принятая ОЭСР в 2005 году. Еще одним шагом на пути к повышению взаимной ответственности является «Доклад по вопросам глобального мониторинга» (Всемирный банк и МВФ, 2005), который охватывает показатели деятельности доноров, развивающихся стран и международных финансовых учреждений, а также их основные обязательства в рамках Монтеррейского соглашения.

В-четвертых, показатели качества управления свидетельствуют о том, что *многие страны улучшили управление государственными ресурсами за счет укрепления фидуциарного надзора*. По показателям государственного финансового управления, которые отслеживаются по странам, получающим помощь на облегчение бремени долга в рамках расширенной Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности, с 1999 года многие страны улучшили управление государственными расходами, и в настоящее время разрабатываются дополнительные показатели для отслеживания результатов деятельности в других сферах управления.

Наконец, имеются данные, указывающие на перелом тенденции *значительного бегства капитала из стран Африки*, в результате которого они лишились огромных сумм финансирования, столь необходимого для развития. По мере снижения уровня политической нестабильности и перехода все большего числа стран к многопартийным выборам, а также в связи с ускорением темпов роста и повышением уровня доходов резиденты рассматриваемых стран осуществляют репатриацию все большего объема активов (Collier, Haffler, and Patillo, 2004).

Таким образом, в прошлом помощь часто определялась геополитическими соображениями, связанными с национальными интересами стран-доноров, а не желанием содействовать развитию. Неудивительно, что часть ее использовалась на финансирование государств, где развитие не было главным приоритетом. Кроме того, значительная часть помощи представлялась в форме финансирования, которое непосредственно не способствовало развитию (двумя из таких примеров являются экстренная помощь и техническое сотрудничество). Однако изменения, произошедшие с середины 1990-х годов, явно подают надежду на повышение качества и эффективности помощи. Доказательство тому предоставляют согласование и упорядочение помощи в рамках Парижской декларации об эффективности помощи 2005 года, а также тенденция к повышению избирательности при распределении помощи исходя из необходимости в ней и качества проводимой политики. Эта «новая архитектура помощи» может быть охарактеризована попросту как приведение помощи в соответствие с разработанными самими странами стратегиями по сокращению бедности в целях финансирования приоритетных инвестиций в социальную сферу и инфраструктуру и в зависимости от достижения поддающихся измерению результатов. Новые страны-доноры, не входящие в КСР, и страны-доноры с формирующимся рынком, такие как Индия и Китай, также должны учиться на опыте стран-членов КСП и повышать адекватность помощи, с тем чтобы усилить отдачу от нее. ■

Марк Сандберг — ведущий экономист, а Алан Гелб — директор Департамента политики в области развития Всемирного банка.