

Помощь может быть эффективной

Эффективность помощи повышается, хотя это может быть трудно доказать

Франсуа Бургиньон и Марк Сандберг



Франсуа Бургиньон — старший вице-президент, руководитель Группы по экономическим аспектам развития и главный экономист Всемирного банка.



Марк Сандберг — ведущий экономист Группы по экономическим аспектам развития Всемирного банка.

ПРИЗЫВ к мировому сообществу увеличить объем помощи на цели борьбы с ВИЧ/СПИДом, сокращения крайней бедности и расширения доступа к чистой воде основан на том предположении, что внешняя помощь способствует развитию. Главным образом, исходя из этого предположения, международные организации и двусторонние доноры израсходовали в 2005 году 106 млрд долл. США на официальную помощь развивающимся странам. Однако эффективность помощи остается весьма спорным вопросом для экономистов и участников процесса развития, которые продолжают обсуждать его с тех пор, как помощь впервые появилась в качестве статьи расходов в национальных бюджетах. Возобновление интереса к этому вопросу совпало с призывами к увеличению объема отчислений в пользу бедных стран, с тем чтобы помочь им в достижении целей в области развития Декларации тысячелетия.

Эффективность помощи все чаще ставится под сомнение и подвергается нападкам с обеих сторон политического спектра. Некоторые критики указывают на неудачные проекты, финансируемые из средств помощи, другие — на помощь, предоставленную плохим правительствам, и обычно все они делают вывод, что это является закономерностью, а не исключением. Некоторые экономисты пытались использовать эконометрические модели, основанные на межстрановых данных, чтобы определить, ведет ли помощь к экономическому росту, но их результаты в большинстве своем оказывались неоднозначными.

Все это немного напоминает игру, когда устанавливается соломенное чучело для того, чтобы его затем сбить палкой. Индустрия помощи, безусловно, дает много поводов для критики: известно много случаев, когда помощь используется для финансирования плохо продуманных, неудачно реализованных и обреченных на неудачу проектов (таких как строительство цементных заводов вдали от мест добычи гипса и песка). И многие плохо управляемые страны действительно получали миллионы долларов, особенно во время холодной войны, когда помощь оказывалась из геополитических соображений. Временами организации помощи увлекались идеями, которые впоследствии оказывались неверными (вспомним популярные в 1970-е годы проекты комплексного развития сельских районов). Однако это не доказывает того, что вся помощь была или является неэффективной.

Совершенно неудивительно, что многие экономисты пришли к заключению, что не су-

ществует тесной взаимосвязи между совокупными размерами помощи и экономическим ростом. Факты свидетельствуют о высокой гетерогенности эффективности помощи, помимо существования типичных статистических проблем, возникающих при межстрановом анализе. Кроме того, эмпирический анализ осложняется наличием многочисленных показателей, используемых для определения успехов в развитии: рост доходов, сокращение бедности, грамотность населения, доступ к водопроводно-канализационным системам и процент населения, охваченного иммунизацией. Исследования на конкретных примерах не решают эту проблему, поскольку невозможен анализ от противного — некоторые утверждают, что помощь не предотвратила увеличения числа бедных в Африке, другие же считают, что в отсутствие помощи ситуация была бы намного хуже.

Хотя в свете этих выводов может показаться, что нет аргументов в пользу помощи, значительная часть критики является неоправданной. Это не означает, что значение помощи полностью изведено или что мы можем точно выверять помощь для достижения более высоких результатов. Даже несмотря на то, что еще в течение какого-то времени будет трудно предоставить достаточный объем доказательств этого, есть веские основания считать, что помощь способствует развитию.

Что можно купить на доллар

Основная проблема, которая не позволяет однозначно определить, вредна помощь или полезна, связана с проблемой установления взаимосвязи между помощью и ее результатами. Доноры хотели бы знать, какие результаты в области развития обеспечивает каждый предоставленный ими доллар. Однако нельзя реально сказать, например, скольким детям сделаны прививки за этот доллар. Если больше детей прошли вакцинацию, то это может быть как результатом программы иммунизации, поддержанной оказанием помощи, так и результатом дополнительных расходов на здравоохранение или даже не связанного с этим повышения качества медицинского обслуживания. Кроме того, безусловно, деньги взаимозаменяемы, даже если они выделяются на конкретные цели.

Между предоставлением внешней помощи и достижением конечного результата в области развития выстраивается длинная цепь причинно-следственных связей. Эта цепь имеет три важных звена, которые проливают свет на

то, что мы действительно знаем об эффективности помощи. Первое звено — это связь между проводимой страной политикой (в области макроэкономической стабилизации, регулирования, торговли, государственных финансов) и конечным результатом. Мы имеем определенные знания, хотя и не полные, о том, как эта политика влияет на развитие. Накоплению этих знаний могут способствовать экономические исследования и оценки в рамках как перспективного, так и ретроспективного анализа опыта стран и результатов принятия конкретных мер.

Второе звено — это способность тех, кто определяет политику, принимать продуманные политические решения при наличии определенных знаний — иными словами, это все то, что определяет качество государственного управления: возможности административного аппарата, институциональный потенциал, система сдержек и противовесов и т.д.

Третье звено, которое, по существу, можно считать отправной точкой, — это связь между внешними донорами или организациями помощи и теми, кто определяет политику, и даже самой политикой. Организации предоставляют средства и техническую помощь, которые влияют на процесс обсуждения политики. Однако они часто также пытаются устанавливать определенные условия, даже несмотря на то, что они не имеют полных знаний и слабо контролируют реализацию программ.

Эффективность помощи в этой цепи зависит от отношения доноров к национальным разработчикам политики, условий государственного управления и имеющихся знаний о достигнутых результатах в области развития широкого диапазона мер политики, принимавшихся в иных условиях.

Надлежащее управление важно

Мониторинг каждого звена цепи возможен, хотя и не полный. Даже если уместен определенный скептицизм и иногда нелегко учитывать специфику стран, многое известно о воздействии некоторых мер политики на процесс развития. Например, макроэкономическая стабильность обеспечивает благоприятный инвестиционный климат, а избирательная открытость торговли влияет на экономический рост. То же самое происходит на уровне проектов, и оценки результатов позволяют нам существенно пополнить наши знания о том, что приносит, а что не приносит желаемые результаты на уровнях домашнего хозяйства, предприятия или общины.

Растет также понимание систем управления и того, как они могут способствовать повышению эффективности разработки политики и, в конечном итоге, достижениям в области развития. Хотя трудно разобраться в причинно-следственных связях, данные показывают, что некоторые аспекты управления благоприятно влияют на развитие. Эта закономерность объясняет то внимание, которое организации развития, такие как Всемирный банк, уделяют вопросам управления при выделении ресурсов на основе достигнутых результатов.

Поэтому помощь должна быть эффективной в тех странах, в которых выполняются определенные условия в отношении управления, а организации и государственные органы имеют доступ к необходимой информации о мерах политики и программах. Действительно, некоторым странам удалось достичь высоких результатов, полагаясь в той или иной мере на внешнюю помощь. Однако есть множество примеров того, как доноры оказывались неспособными убедить правительство принять эффективную стратегию. Почему? Политические и исторические факторы, определяющие распределение средств помощи, включают постколониальные отношения, коммерческие интересы, холодную войну и в последнее время «войну с терроризмом», при том что доноры проявляют небольшой интерес к тому, как используется помощь. Доноры часто использовали помощь, чтобы поддержать, по их мнению, правильные меры политики развития — такие как приватизация государственных предприятий и финансовая либерализация, — часто слабо понимая местные условия, в силу которых такие меры могут быть рискованными и даже контрпродуктивными. Ретроспективно трудность выполнения

политических условий кажется очевидной. В настоящее время также существует достаточное понимание проблем «доставки» средств помощи, снижающих ее эффективность: несогласованность действий доноров, нестабильность объемов помощи, ее низкая предсказуемость и «затраты, связанные с соблюдением условий» могут существенно снижать ценность помощи для получателей.

К новой модели помощи

Растущее понимание всех этих трудностей по идее должно вести к повышению эффективности помощи. В настоящее время, по-видимому, формируется новая модель, которая опирается на упомянутые выше принципы и которую некоторые доноры применяют в ряде стран.

В последние 10 лет на передний план вышли два определяющих принципа официальной помощи на цели развития: восприятие программ странами в качестве собственных и распределение средств помощи на основе достигнутых результатов. Согласно первому принципу, доноры координируют помощь со стратегией, выбранной получателями средств, отказываясь, таким образом, от предъявления жестких условий в отношении политики. Безусловно, этого не так легко достичь, однако Парижская декларация, принятая более чем 90 странами, представляет собой важный шаг в переходе к новым принципам оказания помощи, и, как представляется, она понемногу начинает давать результат. Так, в 2006 году впервые были составлены и проанализированы показатели согласованности действий доноров. Второй принцип заключается в том, что объем помощи и порядок ее оказания зависят от того, что намерены и способны достичь получающие эту помощь страны в процессе развития. При этом учитывается эффективность управления и проводимой политики, а также некоторые промежуточные показатели, указывающие на возможные будущие результаты. Уже сейчас очевидно, что растет избирательность помощи, основанная на таких показателях эффективности.

Формирующаяся основа оказания помощи становится все более похожей на известную модель «принципал-агент»: принципалы (доноры) признают, что они не могут напрямую определять эффективность усилий в области развития, предпринимаемых агентами (получателями помощи) из-за отсутствия необходимой информации, а также относительной неэффективности предъявления жестких условий в отношении политики. Однако принципалы могут наблюдать за характером принимаемых мер политики и судить о возможных результатах, например, повышении грамотности, охватываемых программами иммунизации и сокращении бедности. Цель состоит в том, чтобы перевести помощь на договорную основу, базирующуюся на достижении результатов в области развития.

Остается решить проблему необходимого баланса между поощрением и стимулированием *высоких результатов* и удовлетворением *потребностей*. При использовании моделей поощрения за высокий результат риск заключается в том, что основной объем помощи будет направлен в небольшое число стран, которые уже имеют хорошие показатели. Подход с позиций потребностей влечет за собой риск того, что ресурсы могут быть выделены неэффективным странам со слабым управлением, что может ослабить стимулы для тех, кто имеет более высокие показатели. Как следует оказывать помощь обанкротившимся государствам или странам с крайне слабым государственным управлением, которые часто являются наиболее нуждающимися? Очевидно, что эти «уязвимые государства» нуждаются в помощи и подход к ее оказанию должен быть иным (см. «Финансы и развитие» за декабрь 2006 года, стр. 37). Мировое сообщество еще только пытается усовершенствовать методы этой помощи. Мы надеемся, что испытывающие трудности страны извлекут уроки из опыта стран, добившихся хороших показателей, и смогут также успешно действовать «на договорной основе», а доноры и организации помощи будут учитывать специфику стран. ■