



# Внешняя помощь: гранты или кредиты

Идет разгрузка продовольственной помощи в пострадавшей от засухи южной части Сомали.

**Почему предлагаемый сдвиг в структуре помощи от кредитов к грантам должен сопровождаться укреплением институтов в развивающихся странах**

*Бенедикт Клементс, Санджив Гупта, Александр Пивоварский  
и Эрвин Р. Тионгсон*

**Д**ЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ Целей в области развития на рубеже тысячелетия (ЦРТ), в том числе сокращение вдвое бедности во всем мире к 2015 году, странам-донорам необходимо выделять 0,7 процента своего ВНП на официальную помощь на цели развития (ОПР). Однако в связи с этим встает вопрос о том, в какой форме должна предоставляться эта помощь — в виде кредитов или грантов? По крайней мере с начала 1960-х годов учёные утверждают, что страны-получатели относятся к кредитам не так, как к грантам, поскольку кредиты влекут за собой бремя будущих платежей. Для разработчиков политики это служит стимулом к разумному использованию ресурсов и мобилизации налогов или, по крайней мере, к поддержанию текущих уровней собираемости доходов. Гранты же рассматриваются ими как бесплатные ресурсы и, следовательно, как возможный заменитель внутренних доходов. Справедливость этой аргументации зависит от того, насколько ощущимым на практике является это различие между кредитами и грантами в восприятии разработчиков политики. Если значительная доля кредитов предоставляется на чрезвычайно льготных условиях, а задолженность по ним нередко прощается, разработчики политики могут со временем начать рассматривать такие кредиты как нечто примерно аналогичное грантам.

Ряд недавних инициатив предусматривал переориентацию внешней помощи в сторону грантов при увеличении общего объема помощи развивающимся странам. Эти инициативы основаны, отчасти, на представлении о том, что во многих развивающихся странах чрезмерное кредитование привело к накоплению громадного долга, но не помогло им достигнуть целей в области развития. В свете этого помощь должна мотивироваться прежде всего гуманитарными соображениями и, следовательно, принимать форму грантов. Считает-

ся, что такой подход поможет странам-получателям в развитии экономики и одновременно улучшит их перспективы достижения устойчивой долговой ситуации.

В ответ на эти инициативы некоторые страны-доноры и исследователи высказывали обеспокоенность по поводу того, что в результате значительного сдвига в сторону предоставления грантов Международной ассоциации развития (МАР), организации льготного кредитования Всемирного банка, будет сложно поддерживать объем кредитования на нынешнем уровне. Они опасаются также, что такой сдвиг может ослабить общественную поддержку предоставления трансфертов развивающимся странам в странах-донорах.

В ходе этих диспутов нередко обходится стороной один вопрос. Не будет ли предлагаемый сдвиг в структуре внешней помощи от кредитов к грантам иметь фискальные последствия для стран-получателей? Если увеличение грантов приводит к снижению внутренних доходов, такой сдвиг в политике может вызвать увеличение зависимости от помощи и усложнить бюджетное планирование. Существующая литература указывает на различные пути, посредством которых может реализоваться такой сценарий.

Во-первых, помощь гораздо более изменчива и непредсказуема, чем налоговые доходы, причем изменчивость представляет собой более серьезную проблему в странах, зависящих от помощи. Эмпирические данные показывают также, что помощь в форме грантов характеризуется большей изменчивостью, чем помощь, предоставляемая в форме кредитов. Во-вторых, страны могут стать зависимыми от помощи в области расходов на сокращение бедности, и им придется сократить эти расходы в случае уменьшения или прекращения притока помощи. В-третьих, правительства, начинающие все больше полагаться на помощь, могут утратить заинтересованность в проведении надлежащей полити-

ки и сохранении эффективных институтов. В-четвертых, во многих странах налоговые доходы низки из-за широко распространенных налоговых льгот для влиятельных групп особых интересов и слабой налоговой дисциплины; поэтому, увеличение притока помощи может отвлечь внимание от решения этих проблем в сфере управления. В-пятых, имеются некоторые данные о том, что в странах с низкими доходами бюджетная корректировка, основанная на усилении мер по сбору доходов, является более устойчивой. Таким образом, если страны будут получать больше грантов, их решимость принимать меры по консолидации бюджета может ослабнуть.

К сожалению, на сегодняшний день вопрос об относительном воздействии грантов и кредитов на внутренние доходы недостаточно изучен, и в большинстве работ эти два вида помощи объединяются. В ряде исследований приводятся предварительные данные о различном воздействии грантов и кредитов на доходы. Однако не существует более комплексного исследования, опирающегося на более широкие данные и более полную спецификацию мер по сбору доходов и одновременно учитывающего качество национальных институтов. Такое исследование могло бы пролить свет на бюджетные последствия потоков помощи.

Для того чтобы заполнить этот пробел в литературе и исследовать относительное влияние грантов и кредитов на меры по сбору внутренних доходов, мы изучили опыт 107 стран, получавших внешнюю помощь в 1970–2000 годах. Мы также проанализировали воздействие качества институтов на усилия стран по сбору доходов.

### Динамика доходов

Показатели сбора доходов в развивающихся странах в последнее десятилетие были разочаровывающими. Хотя опыт стран неодинаков, налоговые доходы в беднейших развивающихся странах и регионах в большинстве случаев оставались неизменными или снижались (см. таблицу). Например, отношение налоговых доходов к ВВП снизилось как в странах Африки к югу от Сахары, так и в Азиатско-тихоокеанском регионе. Возможно, отчасти это объясняется возрастшим использованием различных налоговых льгот и освобождений, что может открыть дополнительные возможности для коррупции. В то же время объемы потоков помощи во многих регионах оставались значительными по отношению к внутренним доходам.

Что происходит при увеличении финансовой помощи стране, и различаются ли последствия этого в зависимости от того, в какой форме — кредитов или грантов — предоставляется помощь? В качестве ответной реакции на увеличение помощи правительство может выбрать один из нескольких вариантов. Оно может сократить доходы, увеличить расходы, уменьшить внутреннее заимствование в соответствии с бюджетными ограничениями или выбрать определенное сочетание этих трех вариантов. Таким образом, с точки зрения ограничений государственного бюджета на данный период возрастание потоков помощи может привести к уменьшению, увеличению или сохранению постоянного уровня доходов.

Абстрагируясь от межвременных соображений, можно рассмотреть три возможных сценария для государственного бюджета. Согласно первому сценарию правительство передает частному сектору выгоды от увеличения притоков помощи посредством сокращения доходов, что может способствовать улучшению делового климата. В крайнем случае доходы могут быть сокращены на полную сумму помощи, а совокупные государственные расходы и займы оставлены без изменений. Такой подход предполагает, что помощь поступает в форме поддержки бюджета. Результат будет аналогичен, если увеличение притока помощи усиливает стремление к извлечению ренты у групп особых интересов, требующих освобождений от налогов или стремящихся избежать их уплаты. В крайнем случае такое поведение может привести к снижению доходов на полную сумму притока помощи.

Согласно второму сценарию, доходы могут либо увеличиться, либо уменьшиться, в зависимости от формы помощи и суммы, на которую правительство увеличит расходы в связи с ее предоставлением. Если в результате помощи расходы возрастают на меньшую величину, чем прирост иностранной помощи (то есть помощь является «взаимозаменяемой», и ее получатели перераспределяют ресурсы, которые иначе были бы затрачены на цели, финансируемые сейчас за счет внешней помощи), а уровень внутреннего заимствования остается неизменным, то доходы снижаются. Если правительство увеличит расходы на большую величину, чем прирост объема помощи, то доходы необходимо будет увеличить для сохранения постоянного уровня потребностей в заимствовании. Такое может случиться, если помощь предоставляется преимущественно в форме содействия реализации проектов, в рамках которых правительство должно расходовать эквивалентную сумму, и если помощь не является взаимозаменяемой. В этом случае, ввиду необходимости формирования эквивалентных фондов в национальной валюте потребуются меры по сбору дополнительных доходов.

Согласно третьему сценарию, помощь приводит к уменьшению внутреннего заимствования, и правительство прини-

### Разочаровывающие показатели

В развивающихся странах доходы оставались на неизменном уровне с начала 1990-х годов.

	Совокупные доходы	Налоговые доходы	Прочие доходы
<b>Начало 2000-х годов<sup>1</sup></b>			
Северная и Южная Америка	19,7	16,0	3,6
Африка к югу от Сахары	19,7	15,9	3,8
Центральная Европа и БРД <sup>2</sup>	26,7	23,4	3,2
Северная Африка и Ближний Восток	26,2	17,1	9,1
Азиатско-Тихоокеанский регион	16,6	13,2	3,4
Малые острова <sup>3</sup>	32,0	24,5	7,6

### Начало 1990-х годов<sup>1</sup>

Северная и Южная Америка	18,3	14,9	3,4
Африка к югу от Сахары	19,3	16,3	2,9
Центральная Европа и БРД <sup>2</sup>	30,9	27,3	3,6
Северная Африка и Ближний Восток	23,3	15,1	8,3
Азиатско-Тихоокеанский регион	17,6	13,6	4,0
Малые острова <sup>3</sup>	33,4	25,5	7,9

Источник: Gupta, Clements, and Inchauste (готовится к изданию).

Примечание. Средние показатели в региональной разбивке относятся только к развивающимся странам.

<sup>1</sup>Данные начала 1990-х и начала 2000-х годов представляют собой средние значения за 1990–1991 годы и 2000–2001 годы, соответственно, по большинству стран. По странам, для которых нельзя было рассчитать такие средние значения, год, принимаемый для представления данных начала 1990-х и начала 2000-х годов, определялся несколько более гибко, с тем чтобы избежать значительного сокращения размера выборки.

<sup>2</sup>Государства Балтии, Россия и другие страны бывшего Советского Союза.

<sup>3</sup>С численностью населения менее 1 млн человек.

мает решение не расходовать внешнюю помощь. Такое может произойти, когда правительство наращивает депозиты в банковской системе, с тем чтобы высвободить ресурсы для частного сектора.

### Значение структуры помощи

В нашей базовой модели проводится различие между воздействием кредитов и грантов на доходы, а другие переменные, имеющие отношение к возможностям сбора налогов в стране (в том числе доходы на душу населения, доли сельского хозяйства и промышленности в ВВП страны и отношение суммы импорта и экспорта к ее ВВП), принимаются постоянными. В качестве контрольных мы берем переменные, традиционно используемые в межстрановых исследованиях по изучению факторов, действующих на сбор налоговых доходов. Аналогично недавним исследованиям, мы выходим за рамки рассмотрения традиционных детерминант налоговых доходов — то есть налоговой базы, — стремясь лучше понять различия в налогообложении в разных странах.

Эмпирическая проверка связи между доходами и внешней помощью чревата сложностями. Внешняя помощь может предоставляться в ответ на недоимки в сборе внутренних доходов, из чего можно предположить, что причинно-следственная зависимость может быть направлена от доходов к иностранной помощи, а не наоборот. Для решения этой проблемы мы проанализировали нижеприведенные эмпирические результаты, проверив, насколько эти результаты изменились бы при использовании статистических методов, учитывающих любую одновременную причинно-следственную связь (то есть эндогенность) между помощью и доходами.

Эмпирические результаты указывают на то, что увеличение общего объема помощи (чистые кредиты плюс гранты) приводит к снижению внутренних доходов страны, хотя воздействие каждого из этих двух компонентов по отдельности будет неодинаковым. Увеличение кредитов вызывает рост государственных доходов, в то время как увеличение грантов вызывает снижение доходов. Таким образом, при увеличении суммы кредита с уровня, составляющего в среднем 1,5 процента ВВП, до, к примеру, суммы, вдвое превышающей этот уровень, доходы увеличиваются на 0,35 процентных пункта ВВП. При удвоении суммы грантов с уровня, составляющего в среднем 4 процента ВВП, доходы уменьшаются примерно на 1,1 процента ВВП. Из этого следует, что каждый дополнительный доллар помощи в форме грантов «компенсируется» снижением внутренних доходов на 28 процентов. При увеличении грантов вдвое по сравнению со средним уровнем по выборке возрастает и зависимость страны от помощи, поскольку отношение грантов к внутренним доходам повышается с 18 процентов до 39 процентов.

Примерно такие же результаты мы получили при использовании запаздывающих значений кредитов и грантов для устранения эндогенности между помощью и доходами, а также при применении метода инструментальных переменных для более формального устранения любой двусторонней причинно-следственной связи. Аналогичные результаты были получены нами также при использовании рабочей регрессии, в том числе в случае, когда помощь с лагом использовалась нами в качестве объясняющей переменной в целях преодоления проблемы эндогенности. Кроме того, мы пошли дальше предыдущих исследователей в смысле расширения анализа и устранения факторов при помощи ряда эконометрических методов для получения устойчивой во времени тенденции

сбора внутренних доходов. Результаты этих регрессий оказались слабее, чем в случае базовой регрессии, однако они говорили о том же: кредиты ассоциируются с более значительной мобилизацией внутренних доходов, а гранты — с менее энергичными усилиями по сбору налогов. Согласно этим результатам, при удвоении текущего уровня кредитов доходы возрастают на 0,2 процентных пункта ВВП, а при удвоении грантов доходы сокращаются на незначительную величину, равную 0,4 процентных пункта ВВП (см. рис. 1). Из этого следует, что по каждому дополнительному доллару помощи в форме грантов 10 процентов приходится на уменьшение внутренних доходов.

### Слабость институтов страны

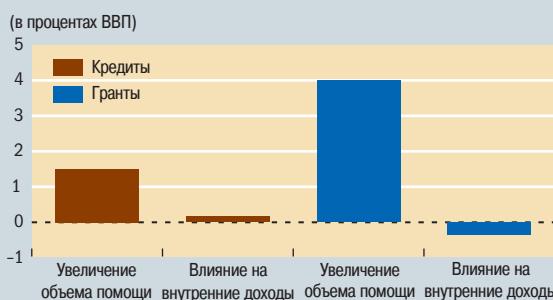
Может ли слабость институтов, проявляющаяся в повсеместном распространении коррупции, повлиять на эти результаты? Для проверки этой гипотезы мы ввели в нашу модель переменную, обозначающую коррупцию, проранжировав страны выборки по их среднему индексу коррупции в соответствии с *“International Country Risk Guide”*. Затем мы исследовали воздействие грантов и кредитов на доходы в странах, которые по своему индексу коррупции оказались в нижней половине и нижнем квартile выборки. Мы обнаружили, что слабые институты серьезно препятствуют сбору внутренних доходов. Примерно такие же результаты были получены при устранении любой двусторонней причинно-следственной связи, которая может существовать между помощью и доходами.

С учетом возможности того, что зависимость между внешней помощью и доходами различается по странам в зависимости от качества их институтов, мы рассчитали отдельное уравнение регрессии с использованием подвыборки из относительно коррумпированных стран (находящихся в нижней половине по значению индекса коррупции). Результаты показали, что гранты вызывают большее снижение доходов в странах со слабыми институтами, тогда как если помощь оказывается в форме кредитов, доходы увеличиваются. Согласно нашим оценкам, удвоение суммы грантов в процентном отношении к ВВП (по сравнению со средним уровнем по выборке в целом) привело бы к снижению внутренних доходов на 1,3 процентных пункта ВВП в относительно коррумпированных странах и даже на 3,8 процентных пункта

Рисунок 1

### Помощь и меры по сбору доходов

При получении странами большего объема помощи в форме грантов уровень их внутренних доходов снижается.



Источники: МВФ, база данных издания «Статистика государственных финансов»; ОЭСР, база данных издания «Статистика международного развития»; оценки авторов.

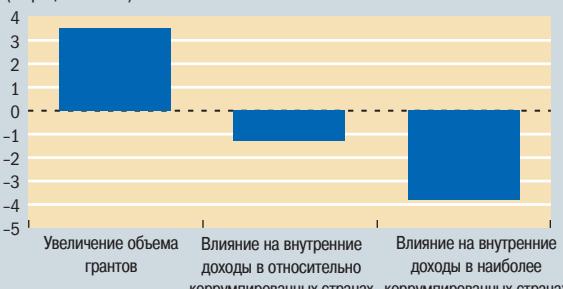
Примечание. Расчеты по модели основаны на предположении об удвоении потоков помощи.

Рисунок 2

### Помощь, коррупция и меры по сбору доходов

Чем выше уровень коррупции в стране, тем больше снижаются ее доходы при получении ею помощи в форме грантов

(в процентах ВВП)



Источники: МВФ, база данных издания «Статистика государственных финансов»; ОЭСР, база данных издания «Статистика международного развития»; оценки авторов.

Примечание. Расчеты по модели основаны на предположении об удвоении потоков помощи.

ВВП в наиболее коррумпированных странах (находящихся в нижнем квартile). Из этого следует, что дополнительные гранты, независимо от того, получены ли они за счет общего увеличения иностранной помощи или в результате преобразования кредитов в гранты, могут быть полностью компенсированы сокращением внутренних доходов в странах с наиболее слабыми институтами (см. рис. 2).

### Последствия для экономической политики

Мы оценили зависимость между помощью и ее компонентами, с одной стороны, и мобилизацией внутренних доходов, с другой, на основе данных по более чем 100 странам за 30-летний период. Наши результаты позволяют сделать небезынтересные с точки зрения экономической политики выводы. Во-первых, увеличение объема грантов, предоставляемых донорами развивающимся странам, и предлагаемое преобразование льготных кредитов в гранты весьма умеренно оказывается на мобилизации внутренних доходов по выборке в целом. Из этого следует, что переход на помощь в форме грантов не повредит, как того опасаются некоторые ученые, мобилизации внутренних ресурсов. Во-вторых, потоки помощи оказывают разное воздействие на внутренние доходы в различных странах, которое зависит от качества институтов. Наши результаты указывают на то, что в странах с самыми слабыми институтами любое увеличение помощи в форме грантов будетнейтрализовано сокращением доходов. Таким образом, нельзя рассчитывать на то, что предоставление грантов этим странам позволит увеличить совокупную сумму ресурсов, имеющихся на финансирование государственных расходов.

*Полученные результаты не означают, что помощь таким странам следует ограничивать или что кредитам следует отдавать предпочтение перед грантами. Скорее они показывают, что предоставление грантов должно сопровождаться мерами политики по укреплению внутренних институтов.* Например, усилия по сокращению налоговых льгот и повышению налоговой дисциплины не дадут зажиточным группам населения присваивать выгоды от увеличения потоков помощи. Доноры традиционно устанавливают условия в отношении возмож-

ных путей расходования их средств без учета воздействия потоков помощи на доходы страны. Например, облегчение бремени долга в рамках расширенной Инициативы в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности предоставляется в целях обеспечения расходов на программы сокращения бедности. Аналогичное требование можно было бы предусмотреть и в отношении доходов, особенно в случае увеличения доли грантов в составе потоков помощи. Можно установить определенные пороговые уровни внутренних доходов и вести контроль за их соблюдением, с тем чтобы не допустить ослабления усилий получателей помощи по накоплению ресурсов на цели сокращения бедности и по уменьшению своей зависимости от помощи.

В то же время характер воздействия сокращения внутренних доходов на развитие экономики страны — либо стимулирующий, либо тормозящий, — вызванного увеличением помощи, будет зависеть от ее обстоятельств. В некоторых странах сдерживающее воздействие помощи на доходы могло бы стать одним из компонентов стратегии возвращения ресурсов в частный сектор в целях ускорения роста экономики. В таких случаях важно, чтобы уменьшение налогового бремени осуществлялось правительством за счет проведения мер по повышению эффективности налоговой системы (например, путем сокращения налоговых ставок), а не за счет ослабления усилий по обеспечению налоговой дисциплины.

Необходимо упомянуть, что к нашим выводам следует относиться с некоторой осторожностью. Мы попытались прояснить сложные проблемы причинно-следственной связи и устойчивости эффекта. В ходе будущих эмпирических исследований можно было бы изучить альтернативные стратегии решения этих проблем, такие как проверка причинно-следственной связи. Динамический характер зависимости между помощью и внутренними доходами является еще одной проблемой, заслуживающей изучения, в том числе с использованием динамических моделей на основе панельных данных. Было бы полезно также дезагрегировать потоки помощи на денежные и неденежные компоненты, с тем чтобы удостовериться в надежности и достоверности наших результатов. В этой связи возможно, что воздействие помощи в натуральной форме (то есть не в форме денег) окажется иным, чем воздействие денежной помощи. ■

Бенедикт Клементс — заместитель начальника отдела, Санджив Гупта — заместитель директора, а Александр Пивоварский — экономист в Департаменте бюджетных вопросов МВФ. Эрвин Р. Тионгсон — экономист в Отделе сокращения бедности и управления экономикой Всемирного банка.

Настоящая статья основана на работе «Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?» («Внешняя помощь и ее влияние на доходы: имеет ли значение структура помощи?», авторы Санджив Гупта, Бенедикт Клементс, Александр Пивоварский и Эрвин Р. Тионгсон, составляющей главу 14 в готовящейся к изданию книге «Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy» («Содействие странам в развитии: роль налогово-бюджетной политики») под редакцией Санджива Гупты, Бенедикта Клементса и Габриэлы Инчаусте (Вашингтон: Международный Валютный Фонд)).