

Оценка
воздействия
резкого
увеличения
объемов
помощи на одну
из беднейших
стран Африки



Эфиопия: расширение масштабов помощи

Дэвид Эндрюс, Лодевик Эразмус и Роберт

На фотографии показана
сортировка бобов кофе перед
переработкой в Эфиопии.

ЭФИОПИЯ — одна из беднейших стран Африки — ставит одну из сложнейших задач для развития в регионе, отличающемся частыми засухами, дефицитом продовольствия, плохими дорогами и отсутствием надежной связи. Не имеющая выхода к морю страна с населением 70 миллионов человек, зажатая между Суданом и Сомали на Африканском Роге, в течение последних двух десятилетий пережила кровавые беспорядки и голод и еще не оправилась от ожесточенной пограничной войны с соседней Эритреей. Она входит в последний десяток по индексу развития людских ресурсов ООН — составному показателю, учитывающему доход на душу населения, уровень здравоохранения и образования (в 2004 году Эфиопия была 170-ой из 177 стран).

Страны-доноры выбрали Эфиопию в качестве объекта для предоставления дополнительной помощи ввиду ее размеров и потенциала экономического роста. Символично, что ООН выбрала Кораро в Эфиопии в качестве одной из опытных деревень, отмеченных экономистом Джейфри Саксом в эксперименте по текущему наблюдению за наращиванием помощи на местном уровне. При сохранении текущих тенденций Эфиопия не достигнет ни одной из целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия ООН (ЦРТ), кроме целевого показателя охвата начальным образованием. Поэтому стране необходим гораздо более быстрый экономический

рост, подкрепленный сильным пакетом мер политики и более значительным притоком чистой официальной помощи на цели развития (ОПР).

Однако действительно ли поможет резкое увеличение объемов внешней помощи, и каковы потенциальные опасности такого подхода? Ведь до сих пор идут широкие споры по вопросу об эффективности помощи во многих странах. В этом контексте и с учетом возможных уроков для других стран Африки нами было предпринято исследование, призванное показать потенциальные макроэкономические последствия наращивания помощи для достижения ЦРТ. Для этого были рассмотрены потенциальные последствия увеличения потоков помощи для сектора внешнеторговых товаров и проанализированы приоритеты в области совершенствования управления государственными финансами и развития финансового сектора. Полученные нами результаты показывают, что перед Эфиопией стоят огромные задачи в плане ускорения роста и достижения ЦРТ даже при значительно более высоком объеме помощи, что отчасти объясняется необходимостью обеспечения эффективного освоения и использования этой помощи.

Источники роста

Реформы, направленные на превращение Эфиопии из страны с централизованным планированием в страну с рыночной



экономикой, были начаты в 1991 году после свержения просьветского режима Дерга, что привело к повышению общих темпов роста ВВП до 4,0 процента в год в период 1991–2003 годов по сравнению с 2,8 процента в период правления Дерга (1974–1991 годы). Изменилась и структура экономики с уменьшением доли сельского хозяйства в реальном ВВП с 57 процентов в 1991 году до 42 процентов в 2003 году и ростом доли услуг с 34 до 47 процентов. Однако доли промышленности и сектора частных услуг по существу не изменились, а потенциал экономического роста Эфиопии оставался в значительной мере неиспользованным.

В период 1991–2003 годов динамика добавленной стоимости в сельском хозяйстве определялась преимущественно расширением обрабатываемых площадей, а не ростом производительности. Площадь возделываемых земель увеличивалась в среднем на 5,7 процента в год, тогда как урожайность повышалась в среднем всего на 0,4 процента в год. Несмотря на попытки диверсификации, на кофе по-прежнему приходится треть совокупного экспорта, а объем сельскохозяйственного производства остается крайне изменчивым и зависимым от климатических условий. Поскольку погодные условия сильно влияют на общий объем ВВП (см. рисунок 1), для достижения роста на уровне в среднем 7 процентов в год без устранения базовых причин изменчивости объема производства необходимо обеспечить значительно более высокие темпы роста в незасушливые годы.

В 2002 году Эфиопия разработала Программу устойчивого развития и сокращения бедности (ПУРСБ), в которой установлен целевой показатель экономического роста на уровне в среднем 7 процентов в год, с тем чтобы к 2015 году в два раза сократить масштабы бедности, обусловленной доходами. В основе этой стратегии лежит преобразование сельского хозяйства из в основном натурального в коммерческое, что станет катализатором развития промышленности и экспорта, а также создания рабочих мест и источников доходов в несельскохозяйственном секторе. В частности, правительство ставит цель увеличить рост добавленной стоимости в сельском хозяйстве с наблюдавшихся в прошлом 2,2 процента в год до 7,5 процента в год, а в несельскохозяйственном производстве — с 5,8 до 6,6 процента. В сельскохозяйственном секторе такое резкое увеличение реального объема производства предполагается обеспечить за счет роста производительности с 0,9 процента в год, наблюдавшихся в период 1991–2003 годов, до в среднем 9,0 процента в год в среднесрочной перспективе.

Рисунок 1
Зависимость от количества осадков
С начала 1990-х годов общий экономический рост Эфиопии характеризовался понижательной тенденцией, и засухи приводили к глубоким спадам производства.



Источники: официальные органы Эфиопии и расчеты сотрудников МВФ.

Можно ли добиться столь значительного ускорения темпов роста в стране, в которой изменения количества осадков оказывают столь сильное влияние на сельское хозяйство и в которой сельское хозяйство по-прежнему обеспечивает средства к существованию для приблизительно 80 процентов населения? Согласно проведенному МВФ исследованию (см. вставку), для этого потребуется крупное увеличение инвестиций в государственном и частном секторах и значительный рост производительности (см. таблицу на след. странице). В течение последующих 15 лет отношение государственных инвестиций к ВВП должно будет возрасти в среднем до 15,8 процента по сравнению с 7,7 процента в период 1991–2003 годов. Ожидается, что стимул для частных инвестиций обеспечит правительенная программа реформ. Для целей анализа было принято предположение о том, что частные инвестиции будут расти в целом параллельно государственным инвестициям и увеличатся с немногим более 9 процентов в среднем за период 1991–2003 годов до почти 16 процентов в период 2004–2015 годов.

Необходимость значительного повышения производитель-

Использованные инструменты анализа

В рамках своих регулярных консультаций с Эфиопией МВФ разработал предварительную систему для оценки потенциальных макроэкономических последствий наращивания помощи. В основу проведенного анализа положена система финансового программирования МВФ, в дополнение к которой использован анализ факторов экономического роста для оценки практической осуществимости повышения экономического роста к 2015 году до уровня, который обеспечит двукратное сокращение бедности, обусловленной доходами, а также параметры расходов на среднесрочную перспективу (ПРСС) для оценки тенденций в государственных текущих и капитальных расходах, необходимых для достижения других ЦРТ. Рост реального ВВП в системе оценки факторов экономического роста моделируется как функция от взвешенных темпов роста основных фондов и человеческого капитала, а также остаточного вклада, который трактуется как рост совокупной факторной производительности. Перечисленные элементы использованы в сочетании с дополнительным анализом и экспертными оценками, подготовленными на основании недавнего опыта, с целью получения общей оценки макроэкономических последствий увеличения масштабов внешней помощи. Сценарий наращивания помощи предусматривает устойчивое расширение потока внешней помощи в среднесрочной перспективе, а также реализацию сопутствующих мер экономической политики, которые позволят результативно использовать и осваивать предполагаемые потоки помощи, не вызывая дестабилизации экономики.

Возможный рост основных фондов определен на основе ПРСС. Исходя из обзора государственных расходов, проведенного Всемирным банком в 2002 году, в рамках ПРСС был сделан вывод о том, что достижение ЦРТ потребует значительного увеличения текущих расходов на здравоохранение и образование, особенно заработной платы, а также удвоения государственных инвестиций со среднего уровня менее 8 процентов от ВВП в 1991–2003 годах до в среднем более 16 процентов от ВВП в 2004–2015 годах. Предполагалось, что численность рабочей силы будет расти в соответствии с текущим трендом, а уровень образования (определенный средним сроком обучения) будет повышаться в среднем на 5 процентов.

ности для достижения более высоких темпов роста подчеркивает важность активной реализации программы реформ, особенно в сельском хозяйстве, в области развития частного сектора, финансового сектора и в сфере внешней торговли.

В сельском хозяйстве масштабные цели в области роста подчеркивают значение реформ для повышения производительности (например, благодаря совершенствованию гарантий против необоснованного прекращения прав пользования землей, внедрению надлежащих систем управления риском, облегчению доступа к сельскому финансированию и прекращению процесса экологической деградации) и улучшения доступа к рынкам (например, благодаря улучшению функционирования рынков средств сельскохозяйственного производства и конечной продукции и совершенствованию сельской инфраструктуры).

Для обеспечения повышения производительности необходим также существенный прогресс в приватизации остающихся государственных предприятий, устранении препятствий деятельности частного сектора, развитии внутреннего финансового сектора и улучшении доступа к городским земельным участкам и инфраструктуре Эфиопии.

Необходимость надежного управления государственными финансами

Для достижения ЦРТ необходимо значительно увеличить государственные расходы. В отсутствие комплексного анализа затрат на достижение соответствующих ЦРТ в исследовании МВФ была заложена предпосылка об удвоении объема официальной помощи на цели развития относительно ВВП для выполнения ЦРТ согласно прогнозам правительства Эфиопии. Таким образом, было принято предположение, согласно которому ОПР возрастет с 11 процентов от ВВП в 2003 году до 22 процентов в 2015 году, позволив увеличить расходы на сокращение бедности приблизительно с 20 долларов США на душу населения в 2003 году до 78 долларов США на душу населения в 2015 году. Прогнозируемый рост государственных расходов отражает повышение текущих расходов — ввиду роста государственного фонда оплаты труда с учетом увеличения численности учителей и работников здравоохранения — и рост государственных инвестиций в инфраструктуру. В силу вышесказанного предусмотренное увеличение социальных расходов приведет к изменению структуры расходов с повышением доли регулярных расходов, прежде всего вследствие

более высоких расходов на оплату труда. Например, компонент расходов на начальное образование и здравоохранение, связанный с оплатой труда, составляет, соответственно, порядка 95 и 60 процентов. Прогнозируется, что капитальные расходы возрастут на 8 процентов от ВВП. В связи с этим общий дефицит бюджета (без учета грантов) резко увеличится и к 2015 году составит приблизительно 23 процента от ВВП (см. рисунок 2).

Принимая во внимание ожидаемое резкое увеличение доноской помощи для достижения ЦРТ, потребуется укрепить потенциал бюджетных учреждений, с тем чтобы добиться желаемых результатов в области сокращения бедности. Укрепление системы управления государственными расходами по таким направлениям, как подготовка бюджета, его исполнение и отчетность, имеет особое значение для обеспечения надлежащего распределения расходов на сокращение бедности и текущего контроля за ними. После проведения широкой децентрализации налогово-бюджетных функций в пользу регионов и округов, которые приняли на себя основную ответственность за расходы на сокращение бедности, основной задачей станет развитие потенциала этих органов для обеспечения эффективной реализации мер политики сокращения бедности.

Учитывая, что формы дополнительных потоков помощи еще не определены (гранты или займы), разработка четкой стратегии в области государственного долга, как внутреннего, так и внешнего, и создание сильных учреждений, призванных обеспечить ее реализацию, будут иметь ключевое значение для того, чтобы не допустить чрезмерного роста долга в рамках сценария наращивания помощи. Ввиду сохраняющейся обеспокоенности в отношении устойчивости долговой ситуации в Эфиопии даже после облегчения бремени задолженности в рамках расширенной Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности, группа МВФ решила для простоты предположить, что все дополнительное внешнее финансирование будет представляться в форме грантов. Внутренние заимствования были установлены на уровне менее 1 процента ВВП, что обеспечивает снижение отношения внутреннего долга к ВВП. При том что эти допущения позволяют решить проблему устойчивости долговой ситуации, сохраняется обеспокоенность в отношении дальнейшей зависимости от помощи. Хотя крупный приток помощи может привести к ослабле-

Достижима ли цель?

Для достижения Эфиопией целевого показателя экономического роста потребуется резкий рост инвестиций и производительности.

(Средние темпы роста)

	Фактические данные 1991/92–2003/04	Прогноз правительства 2004/05–2015/16
Реальный ВВП по факторным издержкам	4,0	7,0
Сельское хозяйство	2,2	7,5
Несельскохозяйственный сектор	5,8	6,6
Реальный ВВП на душу населения	1,1	4,1
Номинальные инвестиции/номинальный ВВП (по рыночным ценам)		
Всего	16,8	31,4
Частные	9,1	15,6
Государственные	7,7	15,8
Оценка факторов экономического роста		
Реальный ВВП по факторным издержкам	4,0	7,0
Основные фонды	1,4	3,0
Рабочая сила	2,0	2,3
Совокупная факторная производительность	0,7	1,7

Источники: официальные органы Эфиопии и оценки и расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 2

Цена экономического роста

При предполагаемом удвоении внешней помощи в поддержку финансирования государственных расходов ожидается резкое увеличение дефицита бюджета.

Выборочные налогово-бюджетные показатели (в процентах от ВВП)



Источники: официальные органы Эфиопии и расчеты сотрудников МВФ.



нию усилий по мобилизации внутренних доходов, расчеты были основаны на допущении о том, что государственные доходы будут сохранены на уровне 19 процентов ВВП, то есть на уровне соответствующего показателя Эфиопии за последние пять лет. Однако даже при таком допущении — согласно которому высокий рост реального ВВП приведет к соответствующему увеличению внутренних налоговых поступлений — дефицит бюджета (без учета грантов) останется после 2015 года высоким вследствие того воздействия, которое окажут на регулярные расходы обязательства, созданные расходами, связанными с ЦРТ.

Последствия для торговли

Приведет ли прогнозируемое резкое увеличение потоков помощи к ослаблению конкурентоспособности Эфиопии вследствие повышения реального валютного курса и соответственно подавления экспорта? Мы обнаружили, что увеличение потоков помощи в период с 2002 год не оказалось негативного влияния экспортную конкурентоспособность Эфиопии (см. рисунок 3). Эконометрический анализ главных факторов реального обменного курса валюты Эфиопии показал, что, хотя в период, охватывающий время правления режима Дерга, приток помощи коррелировал с повышением реального обменного курса, в период реформ после падения режима Дерга обнаруживается корреляция помо-

щи со снижением реального обменного курса. Более того, исключая торговлю кофе, темпы роста экспорта Эфиопии в среднем превышали темпы роста мирового импорта (см. рисунок 4). Однако признается, что описанная динамика, возможно, не является надежным индикатором того, каково будет воздействие значительно более крупного увеличения потоков помощи.

Кроме того, использование Эфиопией в последние годы части помощи для наращивания международных резервов также смягчило давление в сторону повышения реального обменного курса (см. статью «Макроэкономические проблемы увеличения помощи» на стр. 28 этого выпуска). Таким образом, потенциальное воздействие крупных потоков помощи в будущем на заработную плату и цены указывает на необходимость реформ, призванных ослабить повышательное давление на реальный обменный курс, особенно благодаря дальнейшей либерализации торгового режима, устранения валютных ограничений и упорядочения таможенных процедур. Эти меры помогут переориентировать часть возросшего внутреннего спроса за пределы страны. В связи с этим в исследовании МВФ прогнозируется значительное увеличение дефицита счета текущих операций с приблизительно 13 процентов от ВВП в 2003 году до 21 процента к 2015 году.

Выводы

Обсуждавшийся сценарий расширения помощи не является прогнозом. Однако он демонстрирует те серьезные проблемы, которые стоят перед Эфиопией и ее партнерами по развитию в обеспечении того, чтобы большие объемы помощи привели к ускорению роста и быстрому прогрессу в реализации ЦРТ.

Повышение темпов экономического роста до 7 процентов в год, намеченное в среднесрочной программе правительства по достижению ЦРТ, явится значительным улучшением ситуации по сравнению с предшествующими 13 годами. Но возможно ли это? Для достижения заявленных темпов роста потребуются не только дополнительные внешние ресурсы, но и заметное ускорение реформ, направленных на поддержку сельскохозяйственного производства, развитие частного сектора и экспорта.

Учитывая, что объем внешней помощи, необходимый для достижения ЦРТ, будет значительно больше, чем в прошлом, повышательное давление на уровень заработной платы и цен может вызвать рост реального обменного курса. Поэтому было бы разумно проводить политику противодействия такому давлению как путем дальнейшего открытия экономики для внешней торговли, так и посредством повышения производительности и эффективности затрат для увеличения предложения товаров, производимых внутри страны.

Чтобы справиться с возросшими потоками помощи, потребуется также укрепить государственные учреждения. Продвижение структурных реформ в области налогово-бюджетной децентрализации, управления государственными расходами и сбора поступлений станет ключевым элементом более широкой программы реформ. Кроме того, проведение этих реформ обеспечит поддержку децентрализованного демократического управления, позволит укрепить потенциал в области подготовки и исполнения бюджета и создать учреждения, способствующие развитию частного сектора. ■

Рисунок 3

Воздействие на валюту

Начиная с 1999 года происходило резкое увеличение притока помощи, в том числе частных трансфертов на оказание гуманитарной помощи, однако сколько-нибудь заметной динамики обменного курса не наблюдалось.



Источники: официальные органы Эфиопии и расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 4

Оживление экономики

Эфиопия сохраняет высокую зависимость от экспорта кофе, однако наблюдается также увеличение экспорта других



Источники: официальные органы Эфиопии и расчеты сотрудников МВФ.

Дэвид Эндрюс — заместитель директора, Лодевик Эразмус — экономист, а Роберт Пауэлл — старший экономист Департамента стран Африки МВФ.