



# Преодоление изменчивости помощи

Бенн Эйферт и Аллан Гелб

**Помощь может стать еще более непредсказуемой, но существуют пути решения этой проблемы**

**С**ТРАНЫ с низкими доходами сталкиваются с многочисленными факторами нестабильности. Их экономика обычно зависит от одного сырьевого товара, что делает ее особенно уязвимой по отношению к шокам, связанным с климатом или торговлей, а их политические системы подвержены дестабилизирующим сменам режима. И хотя страны с низким доходом практически не имеют связей с международными рынками капитала, которые могут являться источником нестабильности в странах со средними доходами, они все же уязвимы по отношению к последствиям изменчивых финансовых потоков в форме помощи. Аналогично потокам частного капитала, уровни помощи могут колебаться вследствие внешних изменений (например, перемен в настроениях доноров) или в ответ на предполагаемые внутренние изменения (например, в сфере государственного и экономического управления).

В предстоящие годы изменчивость потоков помощи, вероятно, возрастет. Доноры планируют значительно увеличить объем помощи и усилить координацию и избирательный подход к получателям помощи, чтобы помочь бедным странам достичь Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия ООН, к 2015 году. Кроме того, доноры переходят от помощи в рамках проектов к помощи в рамках программ (представляемой в форме прямой поддержки бюджета или секторов), а страны будут стремиться использовать помощь в рамках программ для поддержки долгосрочных периодических расходов (таких как наем учителей и повышение заработной платы медицинского персонала). Этот сдвиг поможет снизить операционные издержки и нагрузку на ограниченные ресурсы, связанную с необходимостью осуществления большого числа проектов. Однако потоки помощи в рамках программ, как правило, характеризуются большей изменчивостью по сравнению с помощью в рамках проектов, обязательства по которой обычно принимаются заранее и которая предоставляется в течение ряда лет.

Таким образом, сообщество организаций развития рискует

оказаться в ситуации равновесия низкого уровня — то есть страны, придерживающиеся осторожного подхода в составлении бюджетов на среднесрочный период, будут отражать в бюджете обязательства помощи с дисконтом; в этом случае доноры будут видеть менее значительные дефициты финансирования, что, в свою очередь, приведет к меньшему повышению обязательств по предоставлению помощи, чем планировалось, или даже к их сокращению в абсолютном выражении. Признаки этого уже наблюдаются: многие страны с низким доходом отражают заниженные объемы обязательств помощи в своих планах. Чтобы сделать помощь более предсказуемой, доноры должны продлить временные горизонты финансирования; необходимо также усилить цикл годовых обзоров и разработки программ на уровне стран. Однако даже в случае положительных сдвигов в этих областях сохраняется четыре важные проблемы.

- Каким образом страны смогут справиться с остающейся краткосрочной изменчивостью в предоставлении средств?
- Могут ли доноры продлить сроки действия своих обязательств без чрезмерного риска нерационального распределения помощи?
- Какое влияние должны оказывать уровни и тренды результатов на распределяемые суммы помощи в рамках проектов и для поддержки бюджета?
- Какова роль распределения помощи на основе результатов в отличие от ее распределения на основе мер политики, и как можно усовершенствовать системы, основанные на результатах?

Мы изучили каждый из этих вопросов, чтобы найти пути повышения предсказуемости помощи, особенно помощи, оказываемой в форме бюджетной поддержки. При этом мы опирались на существующую литературу по этой теме, которая свидетельствует о том, что помощь весьма изменчива (по оценкам, приведенным в работах Alès Bulir and Javier Hamann и других авторов, изменчивость составляет 30–60 процентов от среднего уровня). Изменчивость выше в



странах с высокой степенью зависимости от помощи, а помощь в рамках программ обычно более изменчива, чем помощь в рамках проектов. Данные об обязательствах во многих случаях не дают полезной статистической информации для прогнозирования предоставления средств — что крайне удивительно, учитывая то значение, которое придается обязательствам в среднесрочных бюджетных программах, — и, несмотря на усилия по повышению предсказуемости, существенного прогресса в этой области пока не достигнуто. Значительный объем имеющихся данных указывает на высокий уровень издержек крупных макроэкономических шоков, включая шоки в области помощи. Кроме того, опыт отдельных случаев свидетельствует о том, что нестабильность бюджетных доходов влечет за собой существенную потерю эффективности, а непредсказуемые денежные лимиты расходов подрывают согласованные программы и тем самым ослабляют ответственность министерств за результаты.

### Смягчение шоков предоставления помощи

Учитывая, что изменчивость помощи сохранится и в будущем, что могут предпринять страны, чтобы сгладить воздействие краткосрочных колебаний уровней предоставления средств? Резервы представляют собой первый оборонительный рубеж для получающих помощь стран, и страны могут изменять уровни резервов и бюджетные правила, чтобы смягчать шоки в предоставлении средств помощи. Однако могут ли страны в качестве дополнительной защитной меры сформировать параллельный механизм — такой как стабилизационный фонд по образцу, например, созданного в Чили стабилизационного фонда доходов от меди? Чтобы выяснить это, мы провели имитацию на простой модели, используя буфер резервов, с тем чтобы неплановые отклонения от уровня расходов, финансируемых за счет помощи, не превышали пяти процентов целевого показателя. При значительном объеме резервов фонд работает в «интенсивном режиме», обеспечивая защиту от негативных шоков. Когда резервы ниже целевого показателя, фонд действует более осторожно. Можно придумать более совершенные механизмы для регулирования воздействий изменчивости, но этот простой инструмент подходит для наших целей.

Наши расчеты на модели позволяют сделать три основных вывода. Во-первых, резервный транш в размере от двух до четырех месяцев покрытия импорта (что ниже среднего уровня в 5 месяцев для стран, получающих кредит на цели поддержки сокращения бедности от Всемирного банка) позволяет вполне эффективно сглаживать расходы при различных уровнях нестабильности помощи. Во-вторых, хотя моделируемый резервный фонд иногда оказывается «банкротом», это может произойти только после трех-пяти лет крупных негативных шоков в предоставлении средств, что дает донорам вполне достаточно времени для организации экстренных ответных мер. В-третьих, умеренные улучшения в плане достижения стабильности потоков и действенный процесс компенсации негативных шоков посредством увеличения объема потоков могут существенно облегчить стратегию управления резервами.

### Продление временных горизонтов обязательств

Долгосрочные обязательства в отношении помощи носят спорный характер, поскольку они сопряжены с риском предоставления чрезмерной или недостаточной помощи в случае значительных изменений в результатах политики получающих помощь стран. Однако является ли снижение эффективности вследствие неоптимального распределения помощи настолько серьезным, чтобы препятствовать принятию долгосрочных обязательств? Каким образом доноры могут регулировать свою помощь с учетом изменений результатов

политики страны и при этом продолжать действовать в рамках долгосрочных обязательств?

Мы провели проверку простой модели распределения помощи относительно составляемой Всемирным банком Оценки национальной политики и институтов (ОНПИ), с тем чтобы оценить альтернативный выбор между оптимальным распределением и предсказуемостью в рамках системы распределения на основе результатов, применяемой Международной ассоциацией развития (МАР). ОНПИ рассчитываются ежегодно для всех клиентов Всемирного банка, а получаемые рейтинги являются важной составляющей формулы распределения. В настоящее время они доступны общественности только в форме ранжирования по квинтилям, но в 2006 будет опубликован более полный вариант. Эта модель (более подробно описанная в готовящейся к выпуску работе Eifert and Gelb) предполагает, что предельная эффективность помощи снижается по мере роста объема помощи, и что страны с высокой ОНПИ в состоянии продуктивно освоить больший объем помощи, чем страны с низким значением оценки. Исходя из оценок стран за период с 1999 по 2003 год, насколько снизилась бы эффективность в результате необоснованного распределения помощи, если бы в 1999 году был введен пятилетний срок программ доноров? В то же время, с позитивной точки зрения, в какой степени правила в отношении обязательств могут уменьшить изменчивость помощи?

Как можно было ожидать, мы установили, что риски выше при изменчивых оценках результатов политики стран. Приблизительно половина стран оставалась в том же квинтиле ОНПИ, тогда как четверть стран перешла в более высокий, а остальные в более низкий квинтиль. Большинство перемещений ограничивалось рамками одного квинтиля, но позиции некоторых стран ухудшились в большей степени (например, Кот-д'Ивуар и Зимбабве). Мы рассматривали три вида программ. Первый вид — чистая система на основе результатов — обеспечивала оптимальный объем помощи каждой стране в каждом году. При втором виде программ — «чистых предварительных обязательствах» — уровень помощи каждой стране в период с 2000 по 2003 год поддерживался на (оптимальном) уровне 1999 года. Это позволяет зафиксировать уровень помощи странам с ухудшающимися результатами, не позволяя при этом перераспределять помощь в пользу стран, результаты политики которых улучшаются. При третьем виде, «гибких предварительных обязательствах», уровни помощи корректировались, если оценка ОНПИ страны повысилась или понижалась на треть пункта относительно ее уровня 1999 года. Это соответствует приблизительно 90-процентному доверительному интервалу с учетом вероятной стандартной погрешности балла ОНПИ (Gelb, Ngo, and Ye, 2005). Таким образом, это правило не предусматривает корректировку потоков помощи, если в стране не происходит явного изменения характера результатов.

В чистой системе на основе результатов распределение помощи характеризуется средним стандартным отклонением на 17 процентов от уровней 1999 года, что намного меньше, чем оценки изменчивости в прошлые периоды. Гибкие предварительные обязательства являются эффективным средством дальнейшего снижения изменчивости, кроме стран с низким рейтингом, — расчеты на модели показывают, что эта система может вдвое уменьшить изменчивость для стран верхних четырех квинтилей по уровню результатов (см. рис. 1). Для стран, не допускающих отклонений от программы в течение всего срока ее действия, эта система полностью устраняет изменчивость. Разумеется, в случаях, когда программы быстро отклоняются от намеченного курса (как происходит в ряде стран с наиболее низким качеством управления), гибкие правила не дают существенного стабилизирующего эффекта.

Чистые предварительные обязательства на пятилетний срок полностью стабилизируют потоки помощи, но они сопряжены с риском. Снижение эффективности (относительно годового оптимального распределения) при этом варианте составляет 10,7 процента от объема помощи. Однако при применении гибкого правила средние потери эффективности сокращаются до всего 2,3 процента помощи, так как уровни помощи корректируются при значительных изменениях результатов. Потери в большей степени сконцентрированы в странах с более низким качеством управления, где ограниченный потенциал освоения помощи оказывается за более короткий срок. Больше всего от системы гибких предварительных обязательств выигрывают страны со стабильным уровнем результатов.

Результаты этого анализа указывают на предпочтительность использования систем помощи на основе результатов, которые допускают возможность небольших изменений рейтинга: «типичное» изменение в размере  $+/- 0,1$  годового балла ОНПИ страны не выходит за рамки погрешности измерения. Небольшие изменения в оценках обычно не являются предвестником последующих смещений в том же направлении. Более того, незначительные изменения в самом инструменте обследования могут приводить к небольшим изменениям рейтинга. Постоянная «тонкая настройка» уровней помощи дает немногого — важнее выявлять существенные изменения и реагировать на них.

### Сбалансированность поддержки бюджета и проектов

Какую часть общей помощи, предоставляемой стране, следует направлять на поддержку бюджета, а не через отдельные проекты? Ответ зависит от конкретных обстоятельств страны, но при этом могут действовать некоторые общие принципы. Всемирный банк обычно ограничивает бюджетную поддержку странами с наиболее высокими показателями — эта практика имеет лучшие шансы обеспечить в таких случаях стабильное финансирование. Каким образом можно реализовать такой избирательный подход? Он может быть основан на формуле, согласно которой страны имеют право на получение средств, если их результаты превышают определенный уровень отсечения ОНПИ, и максимальная доля увеличивается с повышением результатов. Для максимизации предсказуемости можно принять формулу пред-

варительных обязательств — при условии достижения адекватных результатов. Если получающие помощь страны предпочитают бюджетную поддержку, это создает им стимул добиваться лучших результатов. В отношении клиентов с очень высоким потенциалом доноры могли бы удостоверяться в возможности поддержки бюджета просто путем «аттестации» систем, применяемых странами.

Однако бюджетная поддержка может также играть определенную роль в странах, где системы бюджетного и финансового управления все еще непрочны, но доноры готовы инвестировать средства, чтобы содействовать их укреплению. Эта концепция бюджетной поддержки в качестве инвестиции в развитие систем стран свидетельствует о том, что критерии бюджетной поддержки должны отражать как уровни достигнутых результатов, так и их тенденции. Как в этом случае следует определять их веса? Слишком ограниченная реакция на наблюдаемые тенденции, возможно, не обеспечит достаточных гарантий или стимулов для их улучшения. С другой стороны, чрезмерно сильная реакция снижает степень предсказуемости и уменьшает пользу от самой поддержки бюджета. Простых ответов на этот вопрос нет, особенно поскольку небольшие наблюдаемые тенденции в результатах нелегко отличить от погрешности измерений.

Один возможный подход состоит в том, чтобы установить базовый уровень бюджетной поддержки на несколько лет и дополнять его стимулирующими выплатами в размере до 10 процентов на основе промежуточных «сокращенных» оценок результатов. Эти стимулы исходили бы из ожидаемых будущих изменений структуры помощи, обусловленных достигнутыми результатами, и учитывались бы в поддержке на следующий год, с тем чтобы повысить предсказуемость. Каждые три года (достаточно длительный срок, чтобы выявить изменения) можно было бы проводить «углубленный» систематический обзор улучшений в системах стран, подкрепляемый независимой оценкой и всесторонним измерением итогов и результатов, в том числе путем обследований. Эта информация учитывалась бы в ОНПИ и помогала бы определять решения об уровнях помощи и о том, какую ее часть следует предоставлять в форме бюджетной поддержки. Значительные изменения результатов на промежуточных этапах и в этом случае должны служить основанием для проведения всестороннего обзора.

### Совершенствование помощи на основе результатов

В последние годы сообщество организаций развития, вместо того чтобы только настаивать на рекомендациях и мерах политики в качестве основы для оказания поддержки, начало ориентироваться на достижение результатов, тем самым предоставляя получателям помощи больше возможностей разрабатывать собственную политику. Самый крупный шаг в этом направлении представляют программы Европейского союза по поддержке бюджета. Они включают как фиксированные, так и переменные транши, уровень предоставления средств по которым зависит от того, насколько успешно страны-получатели выполняют взаимно согласованные целевые показатели по оказанию услуг (такие как иммунизация или число учащихся начальных школ) и управлению государственными финансами. Европейская комиссия недавно пришла к выводу о том, что этот подход весьма успешно сочетает достаточную степень предсказуемости со стимулами, основанными на результатах. Однако она подчеркнула, что мировое сообщество все еще не располагает аналитической основой, которой можно было бы руководствоваться при определении целевых показателей.

Какой трехлетний целевой показатель целесообразно использовать для повышения числа учащихся начальных школ

Рисунок 1

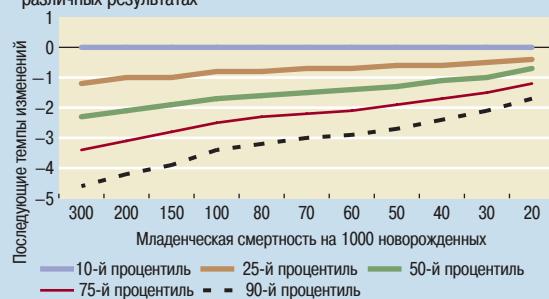




## Рисунок 2 Установление целевых показателей совершенствования помощи

Доноры могут использовать прогнозы, подобные приведенным ниже, для установления целевых показателей сокращения младенческой смертности. Страны в 90-м процентиле, демонстрирующие хорошие результаты, смогут достичь более высоких целевых показателей, чем страны с меньшим потенциалом в средней части диапазона.

Показатели младенческой смертности, оценки траекторий при различных результатах



Источник: расчеты авторов, основанные на данных издания «Показатели мирового развития» и базы данных «Оценки национальной политики и институтов» (ОНПИ), Всемирный банк.

или коэффициентов вакцинации? Как быстро можно добиться улучшения оценок в тестах грамотности или снижения детской смертности? Нормы для установления целевых показателей можно получить различными способами. В работе Clemens (2005) проводится оценка долгосрочных функций, с тем чтобы определить нормы увеличения охвата начального образования. Мы используем квантильные регрессии, чтобы соотнести изменения младенческой смертности и смертности детей младше пяти лет в годовом исчислении с их исходными уровнями. В странах, в которых уже сейчас уровень смертности низок, возможности дальнейших улучшений ограничены, и изменения обычно невелики, но при более высоких уровнях смертности результаты стран расходятся. Некоторые страны добились быстрого снижения смертности, тогда как в других смертность оставалась на прежнем уровне или даже повысилась, в основном вследствие того, что высокая смертность является симптомом хронических проблем (конфликты, слабое управление), или из-за возникновения новых проблем (ВИЧ/СПИД).

Квантильные регрессии позволяют изучить эту взаимосвязь в различных процентаиях результатов стран. Прилагая активные усилия, страны с уровнями младенческой смертности, превышающими 100 на 1000 новорожденных (как в большинстве стран Африки), могут снижать смертность на 2,5–3,5 в расчете на 1000 новорожденных в год (это составляет 75-й процентиль имеющихся данных). Для стран со слабыми системами, находящихся в трудных условиях, более подходящим целевым показателем, возможно, является медианный уровень результатов; при этом уровни показателей младенческой смертности улучшаются на 1,7–2,3 в расчете на 1000 новорожденных в год. Эти оценки могут быть использованы для определения целевых показателей улучшений перспективных программ. На рис. 2 показаны расчетные «траектории» от высокой к низкой младенческой смертности для различных процентиляй. За 20 лет траектория для стран в 75-ом процентиле привела бы к снижению младенческой смертности в стране с 150 до 100 на тысячу новорожденных. В странах 90-го процентиля этот показатель снизился бы до 80 на тысячу.

### Заключение

Изменения базовой модели помощи — переход от предъявляемых условий и разрозненных проектов к ведущей роли стран при поддержке более скоординированных, согласованных и

избирательных потоков донорских средств — требуют тщательного пересмотра с точки зрения процесса разработки механизмов оказания поддержки. Поддержка бюджета становится важным механизмом, особенно для стран с более высокими и стабильными результатами. Однако важно позаботиться о том, чтобы вследствие изменения условий помощи проблема нескоординированных потоков не сменилась проблемой согласованной, но еще менее стабильной поддержки. Результаты нашего исследования указывают на некоторые возможные подходы.

Во-первых, *можно адаптировать правила управления бюджетом и резервами, с тем чтобы смягчить краткосрочные шоки в предоставлении средств, которые прямо не связаны с результатами*. Такая система действует наиболее эффективно, когда существует четкая основа оценки результатов и механизмы мобилизации помощи доноров для преодоления постоянных отклонений фактического предоставления средств от уровней обязательств. Таким образом, в управлении резервами и составлении бюджетных программ в странах с низкими доходами необходимо принимать во внимание цель стабилизации расходов.

Во-вторых, *помощь на основе результатов может предоставляться с намного большей предсказуемостью, чем в прошлом*. Безусловные долгосрочные обязательства могут быть связаны с риском, но гибкие предварительные обязательства — когда обязательства по предоставлению помощи принимаются на несколько лет вперед и пересматриваются только при существенном ухудшении или улучшении результатов, — представляются более привлекательным вариантом. Относительно системы с постоянно «оптимальным» распределением — этот вариант лишь немного снижает эффективность, но повышает предсказуемость, за исключением стран с более низкими показателями, в которых уровни помощи необходимо корректировать в случае значительных перепадов в результатах. Однако даже без предварительных обязательств потоки, оцениваемые по системе ОНПИ типа МАР, менее изменчивы по сравнению с потоками помощи в прошлом.

В-третьих, *определенный акцент на тенденции изменения результатов обоснован*, поскольку бюджетную поддержку можно рассматривать как инвестиции в системы стран по управлению бюджетом и оказанию услуг, *но этим тенденциям не следует придавать слишком большой вес*, поскольку это дестабилизировало бы потоки помощи и свело бы на нет результаты поддержки. Предлагаемая здесь система определения весов позволяет рассматривать тенденции изменения результатов как сигналы о вероятных будущих изменениях уровней помощи, ускоряя потенциальные улучшения посредством стимулирующих выплат и при этом не привнося чрезмерной изменчивости.

Наконец, в последнее время широко обсуждаются преимущества и недостатки показателей на основе оказания услуг, результатов или итогов в качестве альтернативы показателям на основе мер политики, особенно в отношении поддержки бюджета. Мы не хотим принимать чью-либо сторону в этих дебатах, поскольку, по нашему мнению, эти два подхода скорее дополняют друг друга, чем конкурируют между собой. При этом чтобы использовать показатели на основе результата, важно иметь систему отсчета для оценки прогресса. Без этого страны, ставящие перед собой более высокие цели, окажутся в невыгодном положении по сравнению со странами, ориентирующими на более скромные улучшения. Этот вопрос еще мало изучен, но можно сформулировать нормы на основе результатов, используя изменения за прошлые периоды в рамках сравнительной системы. ■

*Алан Гелб — директор Управления разработки политики в Департаменте экономики развития Всемирного банка, в котором Бени Эйферт ранее работал в качестве младшего дипломированного специалиста.*