

Для достижения к 2015 году Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ДРТ), многим развивающимся странам, особенно в Африке, будет необходим существенно больший объем иностранной помощи. Однако ограниченность потенциала может затруднить освоение ими дополнительной помощи в полном объеме. Редакция «Финансов & развитие» предложила одному из ведущих доноров, Департаменту международного развития Соединенного Королевства, и министрам финансовых двух получающих помощь стран Африки — Танзании и Буркина-Фасо — рассказать о предпринимаемых ими мерах по повышению эффективности помощи. Соединенное Королевство в настоящее время является президентом Группы восьми промышленно развитых стран, Танзания уже в течение некоторого времени получает относительно большой объем помощи, тогда как Буркина-Фасо лишь недавно встала на этот путь.

Соединенное Королевство: повышение заинтересованности стран в разработке программ

Сэм Шарп, Эйдриан Вуд и Эллен Раттен

«Программа развития должна разрабатываться нами самими — развивающимися странами, — и наши партнеры должны согласовывать предоставляемую поддержку с нашей программой, нашими приоритетами и последовательностью мер, которую мы для себя установили... Развитие нельзя предписать, ему можно только способствовать».

— Президент Танзании Бенджамен Мкапа, ноябрь 2004 года

В 1999 ГОДУ всего 50 процентов детей в Танзании посещали начальную школу. Сейчас эта цифра превышает 90 процентов. Аналогичная ситуация наблюдается в Уганде, Эфиопии, Мозамбике и других странах Африки. В чем причина? В том, что избранное правительство в Танзании решило расширить возможности получения образования и смогло направить средства, получаемые в порядке помощи, на отмену платы за обучение в школе, через свой собственный бюджет, а не распределив их по отдельным донорским проектам.

На Саммите тысячелетия ООН 2000 года был сформулирован новый консенсус о неотложности сокращения бедности и значении увеличения объема и улучшения качества помощи, на которую опирается эта работа. В Великобритании перемены начались в 1997 году, когда сокращение бедности стало единственной целью нашей политики международного развития. За последние восемь лет мы более чем в два раза увеличили объем предоставляемой помощи до уровня 4 млрд фунтов стерлингов в год и приняли обязательство о ее дальнейшем увеличении, с тем чтобы достичь целевого показателя ООН 0,7 процента валового национального дохода к 2013 году. В 2005 году мы настаивали на существенном увеличении помощи другими странами (в том числе путем облегчения бремени задолженности и через предложенный Соединенным Королевством Международный финансовый механизм). Мы предоставляем 90 процентов нашей помощи на двусторонней основе странам с низкими доходами и призываем других последовать нашему примеру.

Однако на Саммите и последовавшей за ним встрече в Монтеррее (Мексика) было признано, что только увеличения объема помощи недостаточно. Слишком большой объем помощи в прошлом использовался плохо, нередко потому, что ее ис-

пользование определялось приоритетами доноров, а не малоимущих людей и бедных стран. Как и многие другие доноры, Соединенное Королевство убедилось на прошлом опыте в том, что самым многообещающим путем к улучшению помощи является подход «под руководством стран», при котором правительства развивающихся стран сами определяют программу сокращения бедности и руководят ее реализацией.

Этот подход впервые был применен в широком масштабе в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности, когда получающим помощь странам было предложено сформулировать национальные планы по сокращению бедности, с тем чтобы показать, каким образом они намерены использовать средства, сэкономленные на обслуживании долга. Но с тех пор этот подход был распространен многими (хотя и не всеми) донорами на другие виды помощи. В настоящее время он занимает центральное место в программе помощи Соединенного Королевства, и мы, в сотрудничестве с другими сторонами, работаем над расширением масштаба применения подхода под руководством стран.

Развитие — весьма долгосрочный процесс, поэтому еще рано оценивать успех нового подхода. Но мы уже многому научились в плане методов его применения и возникающих при этом проблем.

Диаграмма эффективности помощи

Донорам следует выбирать инструменты помощи исходя из потребностей стран.



Источник: Департамент международного развития, Соединенное Королевство.

Руководящие принципы

Опыт показывает, что существует пять основных принципов обеспечения действенности подхода под руководством стран.

Во-первых, поддержка стратегий стран. В своих страновых стратегиях доноры должны исходить из планов стран-партнеров, а не из своего анализа приоритетов. Департамент международного развития Соединенного Королевства (DFID) старается не указывать странам, что они должны делать. Страны сообщают нам, чего они хотят добиться, и если мы уверены в их приверженности делу сокращения бедности и обоснованности принятого подхода, мы стараемся помочь им в достижении этих целей. Это означает обеспечение условий для того, чтобы помочь укрепляла системы планирования, составления бюджета и учета в стране, а не затрудняла их работу параллельными структурами, управляемыми донорами. Не в последнюю очередь, как можно больший объем помощи следует направлять через бюджеты правительства, так чтобы министерства финансов могли точно оценивать ресурсы и планировать расходы. Это также означает отказ от традиционных условий предоставления помощи. Соединенное Королевство недавно опубликовало новые принципы в отношении предъявляемых условий, заявив, что не будет предписывать конкретные меры экономической политики странам-партнерам (см. вставку).

Во-вторых, обеспечение соответствия инструментов помощи потребностям стран. Доноры должны учитывать приоритеты стран-партнеров в предоставлении помощи, которые бывают самыми разнообразными (см. рисунок). Подход под руководством стран разработан на основе опыта стран, находящихся в среднем сегменте схемы: стран с низкими доходами, зависящих от помощи и способных разработать стратегии сокращения бедности. Они нуждаются, главным образом, в необусловленном, долгосрочном и предсказуемом финансировании, направляемом на расходы через бюджеты, в том числе для покрытия периодических издержек, связанных с расширенным доступом к услугам. Чтобы выполнить критерии для получения этого вида помощи, странам также необходимы прочные и надежные административные, технической и финансовые системы.

В таких странах все большая доля помощи со стороны DFID и других доноров в настоящее время предоставляется в виде прямой бюджетной поддержки. Так, в Мозамбике 15 доноров совместно поддерживают бюджет. Но даже в этих странах, возможно, стоило бы дополнить поддержку бюджета другими формами помощи, с тем чтобы она доходила до беднейших и самых изолированных слоев населения. В Уганде, где наибольшая часть помощи DFID предоставляется в виде бюджетной поддержки, мы оказываем техническую помощь для совершенствования гендерного анализа в национальной стратегии сокращения бедности.

Для стран, относящихся к другим сегментам схемы, подход под руководством стран будет в меньшей степени сконцентрирован на бюджетной поддержке. В *странах, которые в меньшей степени зависят от помощи* (таких как Китай или Южная Африка), правительства могут предпочесть, чтобы доноры вносили свой вклад в виде целевых проектов, технической помощи или секторной поддержки, а не общей поддержки бюджета. Это позволяет правительствам обращаться к донорам с просьбой поделиться техническими «ноу-хау» или принимать на себя риски пилотного применения новых подходов без необходимости вовлекать доноров в поддержку общего бюджета.

Уязвимым государствам, в которых политическая приверженность делу сокращения бедности или соответствующий потенциал слабее, необходимы практические решения относительно оптимальных путей увеличения помощи, ориентированные на предоставление безотлагательной помощи

Пересмотр предъявляемых условий

Традиционные предъявляемые условия, при которых доноры увязывают помощь с реализацией развивающимися странами конкретных мер политики, не совместимы с руководящими принципами подхода под руководством стран. Они ограничивают свободу правительства в разработке планов сокращения бедности, соответствующих условиям их стран, и затрудняют их подотчетность своим собственным гражданам, а также подрывают усилия по повышению предсказуемости помощи. Предъявляемые условия подвергаются особенно резкой критике, когда они относятся к приватизации и либерализации торговли. Но и в менее спорных случаях существует мало данных об эффективности предъявляемых условий в стимулировании долгосрочной реформы экономической политики.

По этой причине Соединенное Королевство приняло новый подход, в рамках которого основная задача заключается в защите ресурсов доноров от использования не по назначению, а не в стимулировании изменения экономической политики в странах-партнерах. Надлежащая экономическая политика имеет решающее значение для развития, и мы будем продолжать обсуждать ее варианты со странами-партнерами. Но мы не будем пытаться навязывать им меры экономической политики, ставя предоставление помощи в зависимость от конкретных решений в области политики. Наши отношения в сфере помощи будут основываться на трех общих обязательствах — по сокращению бедности, обеспечению соблюдения прав человека и других международных обязательств, а также по содействию надежному управлению финансовой деятельностью и подотчетности. Только в случае значительного отклонения стран от этих выполнения этих обязательств мы будем рассматривать вопрос о сокращении или прекращении предоставления согласованной помощи.

Для конкретизации намеченных целей нашей помощи и в качестве основы для оценки прогресса, мы будем согласовывать со странами-партнерами контрольные показатели, полученные из национальных планов сокращения бедности. Эти показатели будут соординированы на итогах и результатах, а не конкретных мерах политики, и послужат основой подотчетности обоих партнеров перед своими гражданами. Несмотря на то что помощь не будет зависеть от достижения каких-либо конкретных контрольных показателей, темпы и траектория прогресса страны будут учитываться в нашей оценке ее постоянной приверженности делу сокращения бедности и могут найти отражение в наших последующих решениях о выделении помощи.

малоимущим при одновременной поддержке долгосрочных движущих механизмов перемен. Надлежащий набор инструментов будет зависеть от конкретных условий, и их диапазон может включать как бюджетную поддержку, так и проекты в области инфраструктуры и технической помощи для укрепления потенциала государства и гражданского общества.

В-третьих, согласование помощи. Донорам не следует стремиться заниматься всем и повсюду. Если приоритетом является укрепление собственной экономической политики и систем стран, доноры должны стараться избегать множественных стратегий и механизмов предоставления средств, ведущих к напрасному расходованию ограниченного потенциала партнеров. В настоящее время DFID отдает предпочтение сотрудничеству с другими донорами. Департамент также стремится учитывать обстоятельства и предпочтения партнеров. В странах, зависящих от помощи и получающих ее от многих доноров, гармонизация может принести большую пользу, но в странах, в которых доноров не так много, и они работают в не связанных друг с другом секторах, правительство может предпочесть иметь дело с донорами по от-

дельности. Согласование не является самоцелью, а производится для улучшения увязки помощи с приоритетами и системами правительства.

В-четвертых, большая предсказуемость потоков помощи.

Если помощь непредсказуема, правительству-получателю рискованно принимать на себя долгосрочные обязательства по расходам (например, нанимать на работу дополнительных учителей или предоставлять курс лечения антиретровирусными препаратами). До сих пор доноры были готовы осуществлять собственные долгосрочные проекты, но обычно предоставляли бюджетную поддержку правительствам только на годовой или иногда на трехлетней основе. Поскольку доноры должны отчитываться перед своими налогоплательщиками и парламентами, им трудно давать обещания о предоставлении финансирования в отдаленном будущем, независимо от того, как сложатся обстоятельства. Однако DFID принял обязательства о предоставлении финансирования в течение 10 лет Эфиопии, Сьерра-Леоне и Руанде и будет стремиться повторить этот опыт в других странах. Наша новая политика в отношении предъявляемых условий предусматривает также более прозрачный процесс принятия решений о том, когда и каким образом будет сокращаться или прекращаться помощь в случае возникновения проблем, и обязательство о публикации и мониторинге условий предоставления помощи.

В-пятых, требование взаимной подотчетности. Доноры должны отчитываться перед развивающимися странами о методах предоставления помощи, равно как и страны должны отчитываться перед своим народом и перед донорами о методах использования помощи. Инициативы по укреплению подотчетности разрабатываются на уровне стран (например, Независимая группа мониторинга в Танзании), на региональном уровне (например, процесс Экономической комиссии для Африки ООН/ОЭСР в Африке) и на международном уровне (например, Форум высокого уровня по вопросам эффективности помощи, проведенном ОЭСР в Париже ранее в этом году, на котором доноры обязались следить за предоставлением помощи на цели поддержки развития под руководством стран).

Предстоящие задачи

Спустя пять лет после принятия нового подхода доля помощи, предоставляемой донорами в виде бюджетной поддержки, увеличивается по отношению к общему объему помощи. Доноры из стран ЕС взяли на себя обязательство предоставить к 2010 году 50 процентов общей суммы помощи в такой форме. Но темпы прогресса невысоки. Даже в Танзании — стране-первоходце — всего 35 процентов общего объема помощи идет на поддержку бюджета. Для ускорения прогресса необходимо решить пять основных задач.

Зaintересованность в расходовании средств и результатах по секторам. Доноры должны показать налогоплательщикам, что их деньги приносят результаты. Они также испытывают давление со стороны общественности, ожидающей успехов в достижении реально ощущимых целей развития, а не прогресса в длительном и медленном деле государственного строительства. Расходы в конкретных секторах также имеют сильных политических сторонников. Соединенное Королевство, например, согласовало целевой показатель по расходам на цели борьбы с ВИЧ/СПИД и объявило планы расходования средств в секторах водоснабжения и образования. Прогресс в этих сферах жизненно важен. Однако распространение «вертикальных» программ помощи в конкретных секторах противоречило бы собственному выбору стран и их планам распределения ресурсов для ускорения сокращения бедности.

Эта задача была расширена в 2005 году за счет рекомендаций, представленных в докладах Комиссии для Африки и

Проекта тысячелетия ООН, по широкому набору «мер с быстрой отдачей» для достижения целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ). DFID считает, что странам следует стремиться к достижению этих целей в рамках своих национальных процессов планирования — однако донорам следует воздерживаться от создания новых целевых механизмов финансирования.

Слабость страновых стратегий по сокращению бедности.

В некоторых стратегиях недостаточно четко установлены приоритеты. Другие ориентированы в основном на расширение государственных услуг без удешевления должного внимания росту, социальной изоляции или окружающей среды. Консультации с малоимущими нередко носят ограниченный характер, а достижение ЦРТ иногда не является главным приоритетом в бюджетном процессе развивающихся стран. DFID согласен с тем, что в ряде стран процесс разработки стратегии по сокращению бедности наложен лучше, чем в других, и проводит работу по содействию его улучшению; но, несмотря на недостатки, мы считаем эти стратегии более многообещающими, чем другие подходы.

Риск предоставления помощи через государственные финансовые системы. Обеспокоенные недостатками государственных систем составления бюджета и учета, включая риск коррупции, некоторые доноры возражают против предоставления помощи в виде бюджетной поддержки. DFID полагает, что доноры должны укреплять государственные системы, а не идти в обход этих систем.

Неприменимость данного подхода в некоторых странах. Часто утверждается, что подход к развитию под руководством стран применим в странах, зависящих от помощи и имеющих относительно надежные системы государственного управления, но не в уязвимых государствах или странах, получающих помощь в небольшом объеме. DFID считает, что основные принципы этого подхода применимы ко всему спектру развивающихся стран, однако они должны применяться по-разному с учетом местных условий и предпочтений.

Чрезмерный упор на государство. Некоторые доноры обеспокоены тем, что подход под руководством стран излишне ориентирован на роль государства. Они считают, что следует уделять больше внимания роли частного и общественного секторов в экономическом росте и оказании услуг. DFID признает важность частного и общественного секторов, но считает укрепление правительств развивающихся стран жизненно необходимым для ускоренного и более устойчивого прогресса.

Заключение

В 2005 году в Проекте тысячелетия ООН рекомендовалось удвоить общемировые потоки помощи, в настоящее время составляющие 60 млрд долларов в год. Комиссия для Африки призвала к удвоению помощи Африки в ближайшие три-пять лет, и на саммите Группы восьми в Глениглс ведущие доноры приняли обязательство о достижении этой цели. Но воздействие такого увеличения помощи на бедность в мировом масштабе зависит, в основном, от того, каким образом она будет израсходована. Если удвоение помощи приведет к увеличению вдвое числа донорских проектов, миссий и бюрократии, администрация развивающихся стран не выдержит такой нагрузки. Но если оно приведет к удвоению собственных расходов правительств-партнеров на инфраструктуру, образование, здравоохранение, борьбу с ВИЧ/СПИДом и меры социальной защиты, мы можем надеяться на то, что ЦРТ будут достигнуты. ■

Сэм Шарп — руководитель группы, Эйдриан Вуд — исполняющий обязанности директора, а Эллен Раттен — ведущий специалист группы в Отделе разработки политики Департамента международного развития Соединенного Королевства.