

Выход из ловушки

Как улучшить финансирование уязвимых государств

Амбруаз Файоль

С 2001 ГОДА сообщество доноров выделяет уязвимые государства в особую группу, к развитию которой требуется отдельный подход, прежде всего в том, что касается финансирования, реформ и укрепления потенциала. Термин «уязвимые государства» охватывает множество ситуаций и включает страны, восстанавливающиеся после конфликта (*постконфликтные страны*), а также страны, которые Всемирный банк классифицирует как *страны с низким уровнем дохода, находящиеся в тяжелом финансовом положении* (СНДТФ), подразумевая, что эти страны отличает слабость институтов и политики.

В постконфликтных странах ситуация нередко очень изменчива и характеризуется наличием значительных медицинских и гуманитарных потребностей, тогда как страны группы СНДТФ чаще сталкиваются с узкими местами и проблемами, связанными с низкими экономическими показателями, причиной которых является неразвитость институтов. Хотя обе группы весьма неоднородны, большинство из этих стран не получает помощи, и ни одна из них не способна привлечь частное финансирование на постоянной основе. Они сталкиваются с общим для них набором проблем, в том числе с высокими рисками в безопасности и угрозами для развития, которые, помимо отдельных чрезвычайных мер, требуют от доноров быстрых, специально разработанных и согласованных ответных действий.

Многое уже сделано для повышения быстродействия и эффективности ответных мер, принимаемых донорами в отношении данных стран, однако в этом плане можно добиться гораздо большего. Деятельность многосторонних учреждений сдерживает чрезмерно ограничительные правила, а доноры, предоставляющие средства на двусторонней основе, часто уделяют слишком большое внимание фидуциарным рискам и мерам по защите своих денежных средств. Нередко создается впечатление, что международное сообщество потеряло из виду конечную цель: не допустить повторения кризиса (и связанных с ним дополнительных затрат) и обеспечить всестороннюю поддержку стран, которые стремятся кардинально изменить свое положение.

В настоящей статье рассматриваются конкретные ограничения, стоящие перед уязвимыми государствами, и то, как доноры решают эти проблемы, а также предлагаются возможные дальнейшие шаги.

Неспособность удовлетворить потребности

Для уязвимых государств характерна неустойчивость ситуации, которая может очень быстро ухудшиться. Им срочно

требуются «быстрые победы», чтобы укрепить доверие своих граждан. Международное сообщество должно использовать любую возможность, чтобы сформировать тенденцию, идущую на пользу реформаторам, и в каждой стране согласовать надлежащие сроки и последовательность предоставления донорской помощи. Однако по разным причинам программы помощи не рассчитаны должным образом на оказание поддержки уязвимым государствам. В частности, международные финансовые организации (МФО) установили для самих себя ограничения, не позволяющие действовать оперативно.

Первое из них связано с просроченной задолженностью стран. Во время кризиса большинство уязвимых государств накапливают задолженность по платежам перед такими организациями, как Всемирный банк и МВФ. В соответствии со своими правилами, МФО должны прекратить кредитование государств, имеющих просроченную задолженность по погашению займов. Это правило связывает руки многосторонним кредиторам, когда наступает время для оказания помощи после кризиса.

Второе препятствие — это условия, которые должны выполнить страны, чтобы восстановить прочные отношения с МВФ. Восстановление нормальных отношений с МВФ и создание положительной истории погашения кредитов имеют решающее значение, поскольку они позволяют другим донорам возобновить выполнение принятых на себя обязательств. Однако уязвимым государствам часто бывает сложно выполнить условия МВФ, соблюдения которых во многих случаях может быть трудно добиться в краткосрочной перспективе, даже если МВФ способен продемонстрировать гибкость в вопросах реализации программы, учитывая слабый институциональный потенциал и время, необходимое для проведения структурных реформ.

Третьим препятствием является наличие права на получение финансирования в ситуации, когда при облегчении долгового бремени и предоставлении кредитов МВФ используются разные критерии. Последовательное расширение масштабов облегчения бремени долгов стран с низкими доходами создало парадоксальную ситуацию: как объяснить этим странам, что они имеют право на аннулирование всех своих долгов многосторонним кредиторам, но что просроченные платежи по этим самым долгам лишают их возможности выйти из сложившейся ситуации с помощью программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, и получить право на участие в Инициативе в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности?

Наши африканские партнеры также очень чувствительны к принципу справедливого отношения и иногда — как и мы

сами — приходят в недоумение по поводу кредитной политики МВФ, которая, как представляется, недостаточно гармонизирована (например, с точки зрения права на получение, доступа к финансированию и выполнения условий фактического предоставления средств). В этом отношении весьма полезным был бы комплексный обзор финансовой поддержки, предоставляемой МВФ постконфликтным странам и другим уязвимым государствам, например, в рамках обследований, проводимых Независимым отделом оценки МВФ.

Наконец, исследования ясно показывают, что потоки внешнего финансирования в уязвимые государства обычно менее значительны и более изменчивы, чем аналогичные потоки в другие страны с низкими доходами. Инструменты, используемые донорами для измерения результатов, такие как основа Оценки национальной политики и институтов (СПИА), применяемая в отношении всех заемщиков Всемирного банка и займов на льготной основе Международной ассоциации развития (МАР), по своей структуре носят, как правило, штрафной характер для уязвимых государств. Обычной реакцией доноров на устойчиво низкие финансовые результаты по своим страновым портфелям является сокращение кредитования, что порождает замкнутый круг: слабое управление и низкие объемы предоставляемых кредитов приводят к сокращению финансовой поддержки и ухудшению результатов. При этом доноры склонны ограничивать бюджетную поддержку уязвимых государств (что произошло в случае Гаити) в тот момент, когда возникает особенно острая потребность в средствах для финансирования текущих расходов, что лишь обостряет проблему.

Изменение ситуации

Чтобы решить эти неотложные проблемы, доноры начали ослаблять ограничения и строить пока еще незавершенную многостороннюю систему помощи уязвимым государствам. Хотя недостаточное финансирование и операционные ограничения, в том числе отсутствие координации между донорами, оставляют многие вопросы открытыми, некоторые меры для создания общей системы уже были приняты.

В настоящее время часто используется экстренная постконфликтная помощь, инициатором которой был МВФ в 1995 году. Такая помощь может быть предоставлена быстрее, чем традиционные кредиты МВФ. Она полезна, поскольку для того, чтобы иметь право на ее получение, страна должна погасить только свою просроченную задолженность перед МВФ. Однако налагаемые МВФ финансовые условия, прежде всего относительно короткие сроки и, как следствие, недостаточно льготный характер этой помощи, до некоторой степени ограничивают пригодность данного механизма для удовлетворения совокупных потребностей в финансировании.

Всемирный банк учредил Постконфликтный фонд и Фонд СНДТФ для предоставления целевого финансирования на проведение аналитических исследований и оказание технической помощи, в частности в социальной сфере, даже для стран с непогашенной задолженностью. Также все шире используется механизм МАР, служащий для предоставления дополнительных ресурсов, несмотря на неудовлетворительные экономические результаты.

Африканский банк развития при активной поддержке со стороны Франции создал в 2004 году механизм урегулирования просроченной задолженности стран, восстанавливавшихся после конфликтов. Этот подход увенчался успехом в случае таких стран, как Бурунди и Республика Конго, которые получают значительную помощь от доноров, предоставляющих средства на двусторонней основе. Однако для лишенных помощи стран проблемы сохраняются.

Была создана миротворческая комиссия ООН, в состав которой входят МФО и другие учреждения, например, региональные организации и основные доноры. Задачей комиссии является помочь странам, находящимся в процессе перехода

от конфликта к постконфликтному мирному строительству, в частности, путем мобилизации и координации усилий международного сообщества. Для практической реализации этого подхода необходима дальнейшая работа.

Европейский союз (ЕС) также расширил спектр своей деятельности, включив в него помочь в сфере политики и безопасности, а также в сфере текущего финансирования развития. Европейской комиссии еще предстоит рационализировать и укрепить свою организационную структуру, чтобы добиться существенного прогресса в содействии диалогу и реализации помощи в уязвимых государствах, включая разработку регионального подхода.

Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития с 1995 года ведет работу по улучшению помощи уязвимым государствам. КСР определил руководящие принципы и проводит оценку того, как решаются и интегрируются в более широкие программы развития проблемы уязвимых государств: предотвращение конфликтов, укрепление мира и реформа системы безопасности.

После встречи министров африканских стран и Франции в Париже в сентябре 2006 года в зоне франка КФА была создана рабочая группа в целях рассмотрения новаторских решений для уязвимых государств.

Однако прежде чем двигаться дальше, донорам следует договориться об определении уязвимого государства и углубить свой диалог, с тем чтобы обеспечить согласованность руководящих принципов, которые должны быть ими приняты. Недавно Всемирный банк предложил включить в определение уязвимых государств ситуации четырех видов: затяжной кризис, постконфликтный и политический переходный период, постепенное реформирование, ухудшающаяся система управления. Поскольку признание страны уязвимой может быть весьма деликатным вопросом, представляется более целесообразным сосредоточиться на степени уязвимости как для выявления проблем, так и для подачи сигнала о том, что ситуация носит временный характер и может быть урегулирована. Как донор, предоставляющий средства на двусторонней основе, Франция уже приняла свою доктрину помощи уязвимым государствам и теперь сможет предоставлять целевую бюджетную поддержку постконфликтным странам, как только они фактически получат кредитные средства от МВФ. Эта помощь может использоваться для сокращения просроченной задолженности перед многосторонними кредиторами, что позволит другим партнерам возобновить оказание помощи. В 2004 году Франция также упростила процедуры, применяемые Французским агентством развития, с тем чтобы предоставлять гранты даже странам, имеющим просроченную задолженность перед этим агентством.

Дальнейшие шаги

Вместе с тем, чтобы перевести усилия, предпринимаемые странами, на устойчивую основу и создать надлежащие стимулы, предстоит сделать еще очень многое. В частности, важное значение будут иметь следующие шаги.

Условия, предъявляемые МВФ. При обсуждении механизма, характеризующегося более гибкими условиями и в большей степени ориентированного на укрепление потенциала, посредством которого можно оказывать поддержку уязвимым государствам, необходимо сузить предъявляемые условия, сосредоточив их на достижении меньшего числа целей, главным образом, связанных с бюджетными результатами и управлением государственными финансами. Кроме того, следует обсудить вопрос о доступе к новому механизму (не слишком ограниченном), процентной ставке (не слишком высокой) и периоде погашения долга (не слишком коротким), а также более гибкий подход к контрольным показателям. Как и в программах ЕС, можно рассмотреть возможность использования гибкого стимулирующего транша в качестве средства развития политического диалога с правительством. МВФ уже ведет

очень активную деятельность в постконфликтных странах, и его роль в координации технической помощи доноров в областях его компетенции должна быть усиlena.

Инструменты финансирования. Всемирному банку (и другим региональным банкам) также можно было бы разрешить в особых ситуациях предоставлять гранты странам с просроченной задолженностью, учитывая при этом проблему морального риска. Такие гранты могли бы финансироваться за счет распределения чистого дохода и целевым образом направляться на конкретные расходы, такие как программы поддержки разоружения, демобилизации и возвращения к мирной жизни участников вооруженных формирований или программы стимулирования экономического роста. Механизм поддержания стабильности, формирование которого должно быть завершено в 2007 году, позволит ЕС реагировать на политические кризисы. Спектр применения данного механизма должен быть как можно более широким, и правительства должны гарантировать, что предусмотренные процедуры дают возможность быстро предоставлять кредитные средства. Кроме того, финансовое сообщество должно четко осознать, что бюджетная поддержка или целевое выделение средств могут быть полезными, способствовать снижению транзакционных издержек и облегчать проведение экономической политики, в особенности непосредственно после завершения конфликта, когда правительства наиболее уязвимы и нуждаются в помощи для покрытия разнообразных расходов.

Облегчение бремени долга. Можно предусмотреть более гибкую связь между Парижским клубом и программами МВФ для постконфликтных стран, так чтобы официальные органы быстрее получали возможность облегчения бремени задолженности. Например, можно предложить, чтобы еще до утверждения соглашения с МВФ о верхнем кредитном транше МВФ мог отсрочить погашение просроченной задолженности либо полностью (просроченная задолженность и подлежащие внесению платежи), либо частично (если финансовый потенциал страны позволяет ей обслуживать платежи с наступающими сроками погашения), без какого-либо льготного компонента. Такая отсрочка будет касаться только платежей, подлежащих внесению в течение ограниченного периода времени. Таким образом, страна-должник сможет возобновить нормальные отношения с Парижским клубом, но на менее жестких условиях обслуживания долга, что позволит ей заново начать свою историю выплат. Исходя из этой истории, после подписания соглашения (не обязательно стандартного) с МВФ кредиторы смогут приступить к решению проблемы накопленной просроченной задолженности. Такая схема была предпочтительным решением в случае Ирака, когда кредиторы предоставили стране возможность обслуживания долга в первое время на базе постконфликтной программы, тогда как последующие этапы соглашения ставятся в зависимость от удовлетворительного выполнения Ираком стандартной программы.

Координация деятельности доноров. Более тесная координация между всеми участниками, включая МВФ, должна быть первоочередной задачей уязвимых государств. Все доноры в сотрудничестве со странами-получателями помощи должны прийти к согласию о совместных оценках и стратегиях. Объединение рисков, например, в виде трастового фонда, должно способствовать укреплению доверия двусторонних доноров, которые не решаются предпринимать какие-либо действия.

Региональный аспект кризиса. Доноры должны включать в свои расчеты возможность распространения кризиса, начавшегося в одной африканской стране, на соседние страны. Они также должны осознать чрезвычайную важность содействия соседних стран, которое на ранних этапах кризиса часто компенсирует отсутствие внешнего финансирования. В соответствии с принципами Нового партнерства для развития Африки и в целях стимулирования региональной

интеграции можно предусмотреть создание Африканского постконфликтного фонда под управлением Африканского банка развития и субрегиональных органов. Его целью может быть регулирование потоков финансирования и привлечение соседних стран к урегулированию или предотвращению кризисов. Фонд также может использоваться для решения региональных проблем, касающихся нескольких стран, таких как проблема беженцев.

Укрепление потенциала. Приоритет, несомненно, должен быть отдан государственному строительству, а не введению избыточных мер по защите программ и проектов, которые обычно поглощают или отвлекают национальные ресурсы (как это произошло в Афганистане). Из-за остройшей необходимости укрепления государственных и местных институтов и восстановления системы оказания базовых услуг (путем укрепления не только институтов, но и потенциала гражданского общества, а также органов надзора и контроля, чтобы гарантировать ориентированное на спрос и эффективное предоставление услуг) основные усилия должны выходить за рамки внешней технической помощи. Во-первых, следует проводить систематическую оценку национального потенциала стран (внутри страны — в отношении государственного и частного секторов, на региональном уровне, а также за рубежом, например, возможные способы привлечения средств диаспор). Кроме того, практический опыт показывает, что координация технической помощи и обучения, предоставляемых донорами, и активного участия самой страны имеют решающее значение для развития потенциала. Уязвимым государствам следует рассмотреть возможность объединения донорской помощи, которое опиралось бы на комплексную оценку потребностей в основных сферах, включая кратко-, средне- и долгосрочные стратегии. Со своей стороны, партнеры должны принять соответствующие меры, чтобы гарантировать, что ключевые министерства одобряют данную стратегию и в состоянии отслеживать результаты ее реализации.

Необходимость более реалистичного подхода

В целом, с учетом того, что уязвимые государства сталкиваются с неотложными и специфическими потребностями, созданная донорами система поддержки этих стран является одновременно слишком медленной и недостаточно всеобъемлющей. В известной мере повышенное внимание МФО и доноров к погашению просроченной задолженности как ключевому элементу создания кредитной истории, все менее согласуется с необходимостью сократить время формирования такой истории. Кроме того, сообщество доноров само заинтересовано в своевременном оказании помощи этим странам. Во многих случаях чем раньше была оказана помощь постконфликтным странам и чем более существенной она была, тем более эффективной и менее дорогостоящей была эта помощь в целом.

Если подвести итог, иногда кажется, что уязвимые государства были забыты при достижении Монтеррейского консенсуса и заключении последовавших за ним соглашений. Во многих ситуациях повышенное внимание, уделяемое международным сообществом Целям развития Декларации тысячелетия, гармонизации и согласованию программы развития, внедрению систем распределения, основанных на результатах, и инструментам помощи, используемым международным сообществом, является уместным, однако такой подход, по-видимому, мало приспособлен для оказания помощи наиболее уязвимым странам мира. Пришло время проявить больше реализма при оказании уязвимым государствам помощи, позволяющей им избавиться от мучительных проблем. ■

Амбруаз Файоль — заместитель секретаря по многосторонним отношениям, торговле и политике в области развития в Министерстве финансов Франции.