

Управление в условиях внезапных изменений в поступлении помощи

Воспользоваться помощью в полной мере невозможно, если ее поступление непредсказуемо



Оя Селасун и Ян Валлисер

СТРАНЫ, получающие помощь на цели развития, нередко выражают обеспокоенность в связи с непредсказуемостью потоков помощи. В последние годы объемы фактически предоставленной помощи часто весьма отличаются от ожидавшихся, и поскольку правительства стран-получателей не имеют доступа к международным рынкам капитала, они не могут привлекать займы из-за рубежа при недопоступлении ожидаемой помощи. В результате правительства стран-получателей вынуждены срочно корректировать планы своих расходов как в случаях непредоставления обещанной помощи, так и в случаях неожиданного поступления дополнительных объемов помощи. Повышение предсказуемости помощи стало поэтому одной из основных целей международной программы, нашедшей свое воплощение в Декларации об эффективности помощи, которая была принята в 2005 году в Париже.

Неспособность правительства предсказать потоки помощи обрачивается последствиями не только для уровня государственных расходов, но и для их состава и эффективности. В случае непредвиденного недопоступления помощи правительство может быть вынуждено пойти на непропорционально резкое сокращение инвестиций в физический и человеческий капитал, а непредвиденное поступление помощи может привести к не-пропорционально большому росту государственного потребления, корректировку которого, в отличие от инвестиционных расходов, можно произвести достаточно быстро и без особого планирования. Поэтому непредсказуемый характер помощи не только создает дополнительные сложности для управления, но и оказывается на том, как расходуется эта помощь, и, тем самым, ослабляет ее предполагаемый эффект. Такие краткосрочные искажения в ответ на неожиданное недополучение помощи или ее непредвиденное поступление более вероятны в случае помощи бюджету — то есть помощи, которая поступает непосредственно в государственный бюджет, — поскольку определение направлений использования такой помощи полностью оставлено на усмотрение получателей.

Предсказуемость помощи и изменчивость помощи — это разные понятия, хотя их нередко используют как взаимозаменяемые концепции. Помощь предсказуема, если ее получатели могут быть уверены в том, что она действительно поступит в ожидаемых объемах и в ожидаемые сроки. Помощь изменчива, если ее объемы резко изменяются в ту или иную сторону от одного временного периода к другому. И хотя для измерения предсказуемости требуется весьма детальная информация,

именно это понятие было признано наиболее подходящим при изучении вопросов эффективности помощи.

При этом работ, посвященных систематическим эмпирическим исследованиям предсказуемости помощи, немного. В настоящей статье приводится обзор результатов проведенного нами исследования (2008 год), позволившего получить всестороннюю эмпирическую информацию о предсказуемости помощи.

Одни обещания

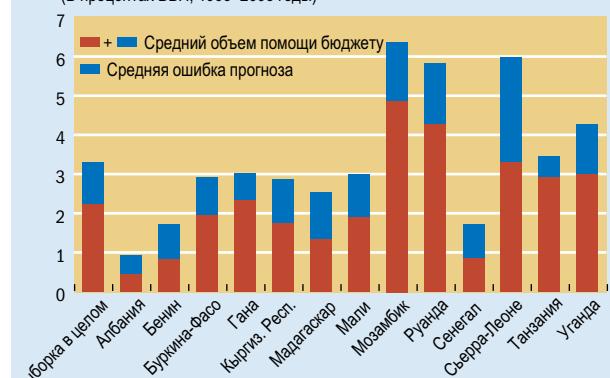
Поступает ли помощь в соответствии с графиком? Для изучения этого вопроса мы воспользовались двумя источниками данных. Первый из них, объединяющий информацию о фактически предоставленной и обещанной помощи, предоставленную агентствами-донорами Комитету помощи развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), отличается полным охватом временных периодов и стран. Однако он не содержит ни раздельных данных о помощи на конкретные проекты и помощи бюджету, ни прямого показателя

Рисунок 1

Степень неопределенности

В среднем, отклонение фактически предоставленной помощи бюджету от ожидаемого объема составляет примерно 30 процентов.

(В процентах ВВП, 1993–2005 годы)



Источник: Celasun and Walliser (2008), на основе данных программ МВФ по 13 странам с 1992 по 2007 год.

ожиданий помочи, поскольку предоставленные донорами сведения об обязательствах предоставить помочь не обязательно соответствуют ожиданиям помощи в странах-получателях. Кроме того, данные КСР ОЭСР не включают подробной бюджетной информации, которая позволяла бы оценить воздействие непредсказуемой помощи на государственные расходы.

Вторая и более новая совокупность данных, полученная на основе информации из программ МВФ, содержит подробные сведения о результатах макроэкономического программирования, проводившегося совместными усилиями персонала МВФ и правительства стран-реципиентов. Она включает прогнозные оценки и информацию о реально предоставленной помощи, а также данные по широкому комплексу других бюджетных и макроэкономических показателей. Благодаря этому она позволяет определить ожидания помощи в странах-получателях и провести разграничение между бюджетной и проектной помощью. Однако охват стран и временных периодов в этой совокупности данных ограничен. Обе совокупности имеют свои преимущества и недостатки с точки зрения решения различных исследовательских проблем (см. таблицу 2 в работе: Celasun and Walliser, 2008).

Обе совокупности данных свидетельствуют о высокой степени непредсказуемости помощи. Согласно данным КСР ОЭСР, в период 1990–2005 годов годовые объемы помощи, фактически предоставленной странам Африки к югу от Сахары, отклонялись, в среднем, на 3,4 процента ВВП от объемов обещанной помощи. Для других регионов также характерно отклонение фактически предоставленной помощи от обещанной в пределах 1,7–2,4 процента ВВП в период 1990–2005 годов. Однако вопреки общепринятому убеждению в том, что доноры систематически предоставляют меньше помощи, чем было обещано, низкая предсказуемость помощи в обеих совокупностях данных является результатом как недостаточного, так и избыточного предоставления помощи по сравнению с ожиданиями и обещаниями предоставить помощь, особенно в странах Африки к югу от Сахары. Из этого следует, что управление непредсказуемыми потоками помощи связано как с недополучением, так и с непредвиденным поступлением помощи.

Предсказуемость помощи бюджету чрезвычайно низка даже в случае стран-получателей, достигающих относительно лучших результатов. Согласно данным программ МВФ, отклонение фактически предоставленной помощи бюджету от прогнозных объемов составляет примерно 1 процент ВВП, что в среднем соответствует примерно 30 процентам ожидаемого объема помощи бюджету (см. рис. 1). Степень предсказуемости колеблется в широких пределах. Например, Сьерра-Леоне, постконфликтная страна, получила помощь бюджету в размере 6 процентов ВВП, однако 50 процентов этой помощи поступало неожиданно, из чего следует, что в ходе исполнения бюджета приходилось либо урезать, либо добавлять полови-

ну объема заложенной в бюджет помощи на каждый год. В отличии от этого в Гане неожиданным было поступление менее 25 процентов помощи, заложенной в бюджет.

Взгляд со стороны доноров

В большинстве предыдущих исследований предполагалось, что причины низкой предсказуемости помощи в основном лежат в неоправданных бюрократических и административных задержках со стороны доноров. Однако у доноров также могут иметься серьезные причины, не позволяющие обеспечить полностью предсказуемое предоставление помощи (см. таблицу). Их необходимо отличать от причин, которые не продиктованы заботой об эффективности помощи, чтобы понять, в каких случаях отсутствие предсказуемости отрицательно оказывается на действенности помощи.

По чисто техническим соображениям проектная помощь может быть разбита на крупные порции (например, на создание важных объектов инфраструктуры), и тогда неожиданные задержки в реализации проекта, допущенные получателем, приведут к непредвиденному фактическому недопоступлению помощи. Однако такое недопоступление не вызывает опасений с точки зрения эффективности помощи. Причиной задержек в предоставлении проектного финансирования может быть также невыполнение реципиентом особых процедурных требований, направленных на защиту ресурсов, поступающих в рамках помощи (например, правил закупок в случае проектной помощи). Обоснованность таких задержек с точки зрения обеспечения эффективности помощи зависит от того, насколько действенными являются такие процедуры в плане недопущения непродуктивной растраты помощи.

Очевидно, что изменения в фактическом предоставлении помощи будут оправданы в случае существенных перемен в обстоятельствах страны-получателя. Кардинальные изменения в политике или руководстве страны, порождающие сомнения в твердости намерений реципиента использовать помощь по назначению, могут заставить донора отказаться от объявленного ранее предоставления помощи в целях предотвращения растраты ресурсов. В некоторых обстоятельствах помощь может быть эффективной только в случае неожиданного предоставления. Чрезвычайную помощь сложно предусмотреть в силу самой ее природы, но такая прибавка к потокам помощи в ответ на стихийные бедствия и крупные экономические потрясения будет служить скорее усилению, чем ослаблению эффективности помощи.

Более спорным и сложным является вопрос о том, оправдано ли отсутствие предсказуемости в случаях, когда оно вызвано предъявлением особых условий, призванных обеспечить соответствие между целями страны-получателя и целями донора. Такие условия, обычно выдвигаемые при оказании помощи бюджету, могут предусматривать принятие конкретных мер политики (например, проведение структурных изменений в экономике) или достижение определенных показателей (например, увеличение платы за образование). При невыполнении таких условий реципиентом помощь может быть уменьшена или отложена.

В последние годы многие доноры, оказывающие бюджетную поддержку, осуществили меры, призванные ослабить по следствия применения особых условий для предсказуемости годовых объемов помощи. Они достигли этого благодаря тому, что решения о финансировании стали приниматься в начале бюджетного цикла, а в качестве условия предоставления помощи начал использоваться широкий комплекс показателей деятельности, а не на выполнение любой отдельной меры или показателя.

Очевидно, что чрезмерные административные задержки в бюрократических структурах, отвечающих за оказание помощи, громоздкие процедуры утверждения и предоставления финансирования и перераспределение помощи в середине года, препятствующее своевременному предоставлению объявленной и ожидаемой помощи стране-получателю, составляют проблему для обеспечения эффективности помощи. Кроме того, доноры могут увеличивать или сокращать изначально запланированные объемы помощи, предоставляемые стране-

Поведение доноров

У доноров может быть несколько причин для непредсказуемого изменения потока помощи.

Причины расхождения между ожидаемой/объявленной и фактически предоставленной помощью	Вредит ли поведение доноров эффективности помощи?	
	Помощь бюджету	Проектная помощь
Технические, связанные с конкретным проектом		
Низкие темпы реализации проекта	н.п..	Нет
Сложности соблюдения принятого донором порядка предоставления проектного финансирования	н.п.	Возможно
Обстоятельства и условия в стране		
Важные изменения в политике или обстоятельствах страны, в том числе чрезвычайные происшествия	Нет	Нет
Невыполнение конкретных условий	Возможно	Возможно
Связанные с донором		
Админ. задержки и медлен. реакция со стороны доноров	Да	Да
Перераспред. помощи или предоставл. дополн. помощи по полит. или связанным с конкретным донором причинам	Да	Да

Источник: Celasun and Walliser (2008).

Примечание. Н.п. означает не применимо.

получателю на протяжении года, с учетом политических событий или потребностей в помощи в других странах-получателях. Такое перераспределение в середине года также является помехой планированию помощи.

Важность стабильных отношений, основанных на выполнении программ

Статистический анализ позволяет установить, не являются ли причиной низкой предсказуемости потоков помощи некоторые наблюдаемые особенности экономики стран-получателей. Данные КСР ОЭСР, обеспечивающие требуемую полноту охвата, говорят о том, что получение помощи более предсказуемо в странах-получателях, имеющих более стабильные отношения с донорами (если оценивать их исходя из длительной истории хорошего выполнения поддерживаемых МВФ программ). Такие относительно стабильные отношения между донором и получателем могут свидетельствовать о большем взаимном доверии или о надежности макроэкономической политики страны-получателя. Кроме того, статистический анализ показывает, что наличие долгих непрерывных отношений с МВФ ведет к сокращению непредвиденных поступлений помощи («неожиданных выплат»), но не недопоступлений помощи. Представляется, что наличие более стабильных отношений между страной-получателем и донором приводит к улучшению прогнозов помощи и сокращению потребности в неожиданном предоставлении более высоких объемов помощи донорами. В отличие от этого само существование программ МВФ никак не сказывается на предсказуемости.

Наблюдаемое отсутствие предсказуемости в определенной мере связано также с чрезвычайными происшествиями в странах-получателях, поскольку доноры не выполняют своих обязательств предоставить помощь в годы, характеризующиеся предоставлением крупных объемов чрезвычайной помощи. Из этого можно заключить, что доноры берут значительно большие обязательства предоставить помощь в периоды чрезвычайных событий, но не обязательно выполняют эти обещания впоследствии, что, возможно, свидетельствует о смещении в сторону финансирования чрезвычайных ответных мер за счет других направлений предоставления помощи той же стране.

В ходе нашего исследования не было обнаружено никаких других факторов, таких как качество управления или шоки изменения условий торговли, которые были бы отчетливо связаны с предсказуемостью. Кроме того, в значительной степени отсутствие предсказуемости прямо не связано с наличием длительных отношений с донором или чрезвычайными происшествиями. Не объясненная составляющая низкой предсказуемости, возможно, имеет отношение как к техническим факторам в случае проектной помощи, так и к особым условиям и административным задержкам, допускаемым донорами (см. таблицу).

Корректировка в ответ на недопоступление помощи

Основываясь на совокупности данных МВФ, которая охватывает 13 стран, имевших длительные основанные на выполнении программ отношения с Фондом на протяжении 1992–2005 годов, корректирующие действия при неожиданном поступлении/недопоступлении помощи бюджету можно разбить на изменения налоговых доходов, текущих расходов, инвестиционных расходов, финансируемых из внутренних источников (общих государственных инвестиционных расходов за вычетом инвестиционных расходов, финансируемых за счет проектной помощи), чистого обслуживания долга и другие категории. К другим категориям в основном относятся неналоговые доходы и статьи небанковского финансирования.

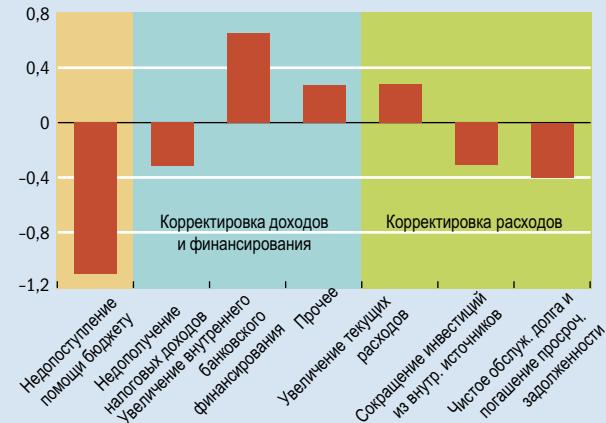
Насколько часто встречается недопоступление помощи бюджету? Фактическая помощь бюджету оказывается ниже прогнозируемой примерно в 60 процентах бюджетных годов, вошедших в выборку. В среднем недопоступление помощи бюджету составляет 1,1 процента ВВП (см. рис. 2, верхняя панель). Управление в условиях такого недопоступления помощи не редко затруднено по причине одновременного недополучения налоговых доходов (0,3 процента ВВП) и превышения текущих расходов (0,3 процента ВВП). В связи с этим реципиентам при-

Рисунок 2

Корректировка в ответ на неожиданности в поступлении помощи

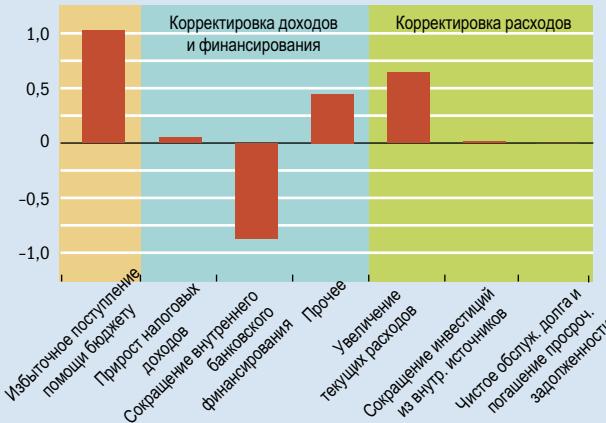
Страны осуществляют корректировку в ответ на недопоступление помощи, привлекая дополнительные объемы внутреннего финансирования и урезая инвестиционные расходы ...

(В процентах ВВП, 1993–2005 годы)



... а в ответ на непредвиденное поступление помощи - сокращая внутреннюю задолженность перед банками и увеличивая текущие расходы

(В процентах ВВП, 1993–2005 г.)



Источник: Celasun and Walliser (2008), на основе данных программ МВФ по 13 странам с 1992 по 2007 год.

ния помощи, недополучения налоговых доходов и превышения текущих расходов, совокупный размер которых составляет 1,7 процента ВВП. Делают это они за счет (в убывающем порядке) увеличения внутреннего банковского финансирования (0,7 процента ВВП), сокращения обслуживания долга или увеличения просроченной задолженности (0,4 процента ВВП), урезания инвестиционных расходов, финансируемых из внутренних источников (0,3 процента) и других нерегулярных источников финансирования, таких как выручка от приватизации или налоговые доходы (0,3 процента ВВП).

Представляется, что основным способом корректировки в ответ на недопоступление помощи является сочетание дополнительного внутреннего финансирования с сокращением инвестиционных расходов при повышении, в среднем, текущих расходов по сравнению с их прогнозируемым уровнем. Таким образом, полученные данные подтверждают, что правительства стран-получателей обычно оказываются не в состоянии сократить текущие расходы (прежде всего на выплату заработной платы) и сосредоточивают свои усилия в части коррекции расходов на сокращении бюджетных инвестиционных расходов. Правительства, действующие в условиях неопределенности поступления помощи бюджету, могут воздержаться от осуществления бюджетных инвестиционных расходов, если эта помощь не поступает в начальный период бюджетного цикла. Хроническая неопределенность в отношении получения помо-

щи бюджету затрудняет также принятие простых мер бюджетного управления, например, по переносу инвестиционных расходов на следующий год, в случае недопоступления помощи.

Структурные различия в основах проведения национальной политики могут стать причиной различий в характере коррекции при аналогичных размерах недопоступления помощи. Например, страны-члены Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС), лишенные доступа к инструментам денежно-кредитной политики и обладающие ограниченными, и даже нулевыми, возможностями заимствования от центрального банка, были вынуждены сокращать инвестиционные расходы в большей степени, чем это делали другие страны. В среднем, в странах ЗАЭВС половина недопоступления помощи компенсировалась за счет урезания инвестиционных расходов и менее трети недопоступления финансировалось за счет привлечения займов от национальной банковской системы. В странах, не входящих в ЗАЭВС, размеры урезания инвестиционных расходов составляли одну шестую от недопоступления помощи, а три четверти недопоступления финансировалось за счет заимствований от отечественных банков.

Корректировка в ответ на непредвиденное поступление помощи

Дополнительная помощь бюджету направляется на финансирование платежей в погашение долга или на увеличение государственного потребления. Поступление помощи бюджету в больших, чем ожидалось объемах, имеет место примерно в 40 процентах случаев, а его размер составляет в среднем 1 процент ВВП согласно данным МВФ (см. рис. 2, нижняя панель). В среднем, страны-получатели направляют такие дополнительно поступившие помощь и доходы не на увеличение инвестиционных расходов внутри страны, а на сокращение внутреннего банковского долга (0,9 процента ВВП) и увеличение текущих расходов (0,6 процента ВВП), извлекая выгоду из того обстоятельства, что в периоды непредвиденного поступления помощи возрастают неналоговые доходы, получаемые странами. Непредвиденное поступление помощи обычно имеет место слишком близко к концу бюджетного года, и поэтому текущие расходы являются единственной статьей, на которую могут направляться эти средства.

Направление непредвиденно поступившей помощи на сбережения позволяет создать резерв на случай будущих недопоступлений помощи и может быть одним из компонентов стратегии управления в условиях непредсказуемости поступления помощи. Удивительно, однако, что даже в тех странах, которые в течение нескольких лет получали дополнительные объемы помощи, большая часть, и даже вся такая прибавка помощи, видимому, направляется на сокращение долга, а не на увеличение расходов.

По сравнению со сходными странами за пределами ЗАЭВС, страны ЗАЭВС, при практически одинаковом уровне непредвиденных поступлений помощи бюджету и доходов увеличили текущие расходы на значительно меньшую величину (0,4 процента ВВП) и направили большую долю на сбережения (0,5 процента ВВП), погашая при этом задолженность перед банками. Такая политика отражает большее стремление стран ЗАЭВС создать собственные «страховые» резервы ввиду более жестких лимитов внутреннего заимствования, с которыми приходится сталкиваться правительствам этих стран. И в странах ЗАЭВС, и в странах, не входящих в ЗАЭВС, увеличение инвестиционных расходов в ответ на непредвиденное поступление помощи имело место только в ограниченных объемах или вовсе не происходило.

Как повысить предсказуемость помощи

Один из главных результатов нашего исследования заключается в том, что низкая предсказуемость помощи бюджету может выливаться в снижение эффективности помощи (см. вставку). Еще одно заключение состоит в необходимости дополнительного изучения ряда дебатируемых вопросов, касающихся эффективности помощи и совершенствования практики работы дононров. Во-первых, проблемы предсказуемости должны рассматриваться в более тесной связи с основополагающей проблемой

Основные результаты

Результаты анализа говорят о том, что отсутствие предсказуемости наносит вред инвестиционным расходам, объемы которых урезаются в периоды недопоступления помощи, но не увеличиваются в периоды ее непредвиденного поступления. В отличие от этого, при непредвиденном поступлении помощи увеличивается государственное потребление. Этот вывод дополнительно подтверждается анализом двусторонних связей между основными переменными.

- Недопоступление помощи в размере 1 процента ВВП связано со статистически значимой корректировкой в сторону уменьшения инвестиционных расходов в размере 0,1–0,2 процента ВВП, при том что инвестиционные расходы не увеличиваются при непредвиденном поступлении помощи.

- Объемы государственного потребления не сокращаются в периоды недопоступления помощи, однако непредвиденное поступление помощи в размере 1 процента ВВП сопровождается увеличением потребления на 0,6 процента ВВП.

- Внутреннее банковское финансирование используется для нейтрализации как недопоступления помощи, так и ее непредвиденного поступления, однако в разной степени. Недопоступление помощи в размере 1 процента ВВП сопровождается увеличением внутреннего банковского финансирования на 0,5 процента ВВП. Непредвиденное поступление помощи в размере 1 процента ВВП сопровождается сокращением внутреннего финансирования (погашением внутреннего долга) в больших размерах (0,8 процента ВВП), чем размеры увеличения банковского финансирования в периоды недопоступления помощи.

эффективности помощи. В некоторых случаях непредсказуемость поведения доноров оправдана. Заблаговременное определение обстоятельств, при которых от доноров нельзя ждать предсказуемого поведения, например, в случаях серьезных чрезвычайных происшествий, будет способствовать более эффективной реализации целей в области эффективности помощи, предусмотренных в Парижской декларации.

Во-вторых, для более точного определения последствий низкой предсказуемости **необходимо улучшить сбор данных**. Чрезвычайно важно вести учет взаимных ожиданий как доноров, так и получателей: это поможет определить, поступления какого объема помощи ожидает реципиент. Обладая лучшими данными, легче будет объяснить низкую степень предсказуемости, вызываемую предъявляемыми условиями, административными задержками и неожиданными корректировками, вносимыми донорами.

В-третьих, хронический характер проблемы непредсказуемости, особенно в случае бюджетной поддержки, указывает на **необходимость пересмотра некоторых механизмов предоставления помощи этим странам**. Один из возможных способов заключается в удлинении периодов оказания помощи и их увязке с более медленно изменяющимися национальными показателями, вместо ежегодного пересмотра быстро представляемых объемов помощи в контексте устанавливаемых на год условий (Elfert and Gelb, 2006). Это избавит от дискреционного отношения к предоставлению помощи, однако не лишит доноров возможности быстро сократить помощь в случае резкого ухудшения политики и/или управления в стране. Последствия этого для архитектуры международной помощи будут значительными. В настоящее время финансовые сметы расходов на помощь определяются на годовой основе, и многосторонним организациям приходится восполнять свои ресурсы помощи странам с низким доходом каждые три года. Более длительные обязательства о предоставлении помощи бюджету, например на предстоящие 10 лет, будут означать необходимость пересмотра механизмов финансирования помощи, в том числе в случае международных организаций. ■

Ойа Селасун является экономистом Исследовательского департамента МВФ, а Ян Валлисер — менеджером сектора сокращения бедности и экономического управления Африканского регионального департамента Всемирного банка.