



Повышая эффективность помощи

Экхард Дойчер и Сара Файсон

УРОВНИ оказываемой помощи начали восстанавливаться и, по всей видимости, будут продолжать расти после периода длительного снижения в 1990-х годах. Однако и доноры, и страны-получатели помощи в целом придерживаются мнения о том, что помощь по-прежнему не достигает своих целей с точки зрения эффективности развития. Становится очевидным, что для достижения целей развития важны не только объемы помощи, но и ее качество.

Десятилетия оказания помощи на цели развития показали, например, что для того, чтобы страны стали менее зависимыми от помощи, они должны быть в состоянии определять собственные приоритеты и полагаться на собственные системы для доставки этой помощи. Помощь, определяющую роль в которой играют доноры, не ведет к устойчивым результатам. Более того, асимметрия во взаимоотношениях, касающихся вопросов помощи, когда доноры реагируют на мнения избирателей в своих странах, нежели на потребности населения развивающихся стран, подрывает подотчетность внутренних учреждений в странах-получателях помощи.

Опыт показывает, что, если доноры не направляют средства через учреждения стран-получателей помощи, эти страны не укрепляют (и в некоторых случаях даже не развивают) управленческие структуры и потенциал, необходимые для того, чтобы преодолеть бедность. Кроме того, наличие различных действующих лиц и интересов ведет к нескоординированному оказанию помощи, что также серьезно затрудняет работу местных систем государственного управления.

Столкнувшись с этими препятствиями, доноры и страны-партнеры обязались трансформировать порядок оказания помощи. Задача состоит в том, чтобы улучшить качество помощи и добиться большего воздействия на развитие. Свыше ста доноров (двусторонних и многосторонних) и развивающихся стран утвердили Парижскую декларацию об эффективности помощи на Форуме высокого уровня, состоявшемся в Париже 2 марта 2005 года. При этом они впервые договорились о том, что они будут определять успехи и неудачи в достижении большей эффективности помощи на основе набора из 56 обязательств. Вслед за утверждением Парижской декларации должна быть проведена широкая реформа порядка оказания помощи. На нее возлагались большие надежды: помощь будет лучше координироваться, она будет шире согласовываться с приоритетами стран и оказываться в согласованном порядке; доноры примут обязательства поддерживать восприятие программ странами в качестве собственных; результаты развития будут контролироваться; доноры и страны будут взаимно подотчетными.

Находясь в настоящее время в середине пути между утверждением принципов и обязательств, провозглашенных в Парижской декларации, и установленной датой для их выполнения (2010 год) встает вопрос о том, повысилась ли эффективность помощи? Приоритет отдается устранению сохраняющейся неэффективности систем управления как на международном, так и страновом уровнях, и проведение ряда встреч на высоком уровне в 2008 году определяет важ-

Наличие широкого круга доноров и проектов привело к тому, что управление помощью стало серьезной проблемой

На фото сверху: раздача продовольственной помощи в Нигере. Чрезвычайная помощь составляет небольшую долю всей помощи, оказываемой в мире.

ное значение текущего года для оценки данных усилий и построения консенсуса с целью продвижения начатой работы и укрепления эффективности помощи.

В число встреч этого года входят Форум высокого уровня по повышению эффективности помощи в Аккре и Совещание на высшем уровне Организации Объединенных Наций по Целям в области развития Декларации тысячелетия (ЦРТ), которое состоится в сентябре в Нью-Йорке, а также последующая встреча по финансированию развития в ноябре в Дохе. На них будут рассмотрены принятые обязательства и сделанные на предыдущих форумах обещания (в частности, в Монтерее в 2002 году и в Париже и Гленилзе в 2005 году), а также будет придан новый импульс реформированию способов оказания помощи.

В данной статье особо выделяются проблемы, созданные неэффективностью помощи, и способы решения этих проблем путем трансформации механизмов управления. В ней приводится набор рекомендаций, направленных на усиление эффективности помощи, и признается то обстоятельство, что легких решений не существует, равно как не существует единообразных подходов, и национальные условия для оказания помощи могут различаться. Повышение эффективности требует решения сложных задач в области политики как на международном, так и страновом уровнях, не в последнюю очередь в силу того, что сотрудничество в целях развития в своей основе является политическим процессом.

Оценка проблем

Сложная институциональная структура глобального управления помощью создает реальные трудности, учитывая что в области развития действует 280 двусторонних донорских агентств, 242 многосторонние программы, 24 банка развития и порядка 40 учреждений Организации Объединенных Наций. Дополнительную сложность привносит растущее число частных фондов, а также наличие очень большого числа неправительственных организаций (НПО). Широкое распространение донорской деятельности — включая, согласно оценкам, 340 000 проектов развития во всем мире, — заставляет нас задуматься об эффективности существующих способов управления помощью.

Действительно, в силу массы факторов эффективность помощи может оказываться менее чем оптимальной. К ним относятся отсутствие предсказуемости помощи, проблемы координации действий между большим числом доноров, а также фрагментация помощи — и все они имеют реальные последствия на страновом уровне.

Отсутствие предсказуемости. Согласно предварительным данным одного недавнего обследования реализации Парижской декларации (OECD-DAC, 2008a), в любой средней стране только 45 процентов помощи поступает своевременно, в соответствии с планами доноров. Такое отсутствие предсказуемости означает, что государственные власти в развивающихся странах сталкиваются с трудностями при планировании или принятии мер в ответ на потребности их граждан, когда финансирование не поступает для создания обещанных новых больниц или школ (см. «Управление в условиях внезапных изменений в поступлении помощи» на с. 34).

Отсутствие координации. Нескоординированная помощь также создает проблемы. В 2005 году государственные власти Вьетнама приняли 791 делегацию (миссию) доноров, то есть более чем по две в день, включая праздники и выходные

(OECD-DAC, 2006). В Танзании, например, работники здравоохранения в некоторых районах затрачивают более 20 дней в квартал — свыше 25 процентов их рабочего времени — на составление отчетов различным донорам. Учитывая недостаточный потенциал на страновом уровне и первоочередное внимание, уделяемое представлению ответов на запросы доноров, трудно себе представить, как гражданские служащие могут уделять внимание действительно важным вопросам.

Фрагментация помощи. Фрагментация помощи на страновом уровне усиливается. Фрагментация происходит не только в силу увеличения числа доноров, но и расширения финансируемой ими деятельности. Все это слишком часто ложится тяжелым бременем на развивающиеся страны и их потенциал и уменьшает устойчивость и ценность получаемой помощи (см. карту).

Проведенное Комитетом содействия развитию (КСР) ОЭСР обследование по вопросу об увеличении масштаба и повышении качества помощи (OECD-DAC, 2008b) показало, например, что в 2005–2006 годах 38 развивающихся стран получили официальную помощь на цели развития (ОПР) от 25 или более доноров, входящих в КСР, и многосторонних доноров. В 24 из этих стран 15 или более доноров совместно предоставляли менее 10 процентов совокупной помощи, но каждый из них обычно требовал от развивающихся стран выполнять их соответствующие и различающиеся процедуры и нормы.

В то же время некоторые государства страдают от недостаточного внимания со стороны сообщества доноров и имеют в общей сложности всего по 10 доноров. Настало время критического взгляда на фрагментацию помощи и усиления потен-

Разрыв в обязательствах

В 2005 году, по случаю проведения в Нью-Йорке Саммита «Тысячелетие+5», члены Комитета содействия развитию (КСР) объявили о принятии ими обязательств об увеличении чистого объема официальной помощи на цели развития (ОПР). В случае их выполнения эти обязательства приведут к выделению дополнительно 50 млрд долл. США ОПР в год в чистом выражении, которые должны быть предоставлены к 2010 году (в ценах 2004 года). Чистая ОПР увеличилась с 69 млрд долл. США в 2001 году до 107 млрд долл. США в 2005 году; этому способствовало крупное списание задолженности, квалифицированное как ОПР. В 2006 году произошло небольшое уменьшение ОПР, а в 2007 году ОПР продолжалось дальнейшее снижение, что отражало окончание оказания чрезвычайной помощи по уменьшению бремени задолженности Ирака и Нигерии в 2005 и 2006 годах. На долю Нигерии пришлось почти четверть всей чистой ОПР странам Африки в 2006 году.

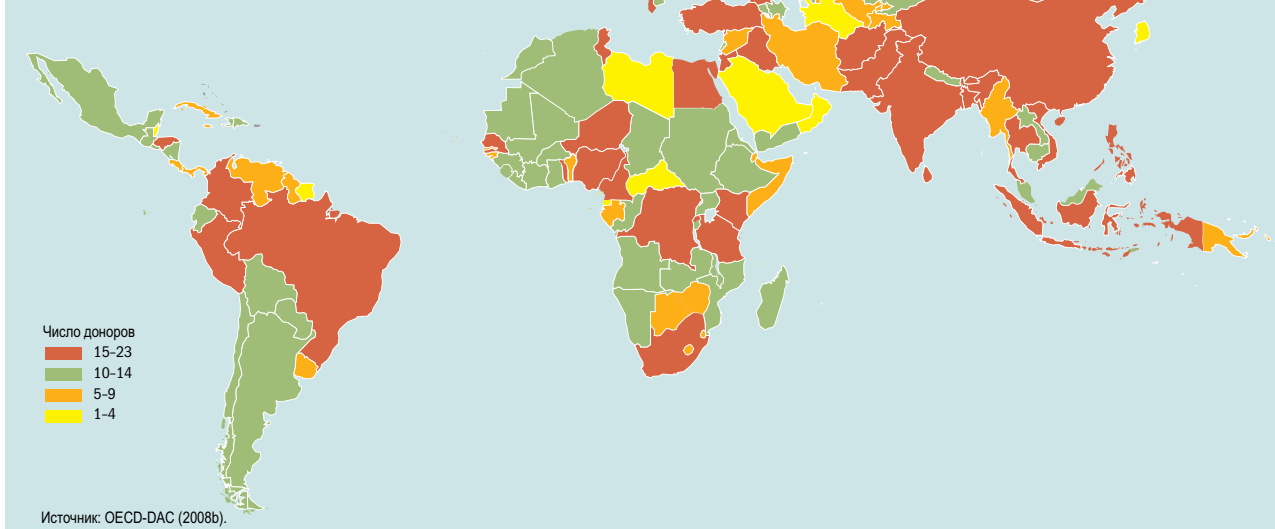
Поскольку ожидается, что уменьшение бремени задолженности будет снижаться в предстоящие годы, ежегодное увеличение других форм помощи должно быть существенным, для того чтобы обязательства доноров были выполнены. Перспективные планы расходов в отношении валовой программируемой страновой помощи (ПСП) были впервые опубликованы КСР в мае 2008 года. КСР определяет ПСП как общую сумму ресурсов, доступных развивающимся странам. Она рассчитывается как совокупная валовая ОПР за вычетом гуманитарной помощи, облегчения бремени задолженности, административных издержек доноров, условно исчисляемой стоимости обучения студентов, расходов на информационные кампании о развитии, расходов на исследования, стоимости приема беженцев странами-донорами, продовольственной помощи, помощи по линии местных органов государственного управления в странах-донорах, а также базовых грантов НПО в странах-донорах и международным НПО.

Планы расходов показывают, что 23 члена КСР, Всемирный банк, Африканский, Азиатский и Межамериканский банки развития, основные организации ООН и глобальные фонды, занимающиеся проблемами здравоохранения и охраны окружающей среды, вместе взятые увеличат свою ПСП приблизительно на 20 млрд долл. США в период 2004–2010 годов (с учетом более высоких уровней пополнения механизмов льготного кредитования Всемирного банка, Африканского банка развития и Азиатского банка развития). Несмотря на это, по оценкам КСР, необходимо выделить еще почти 30 млрд долл. США для достижения общих уровней помощи, соответствующих целевым показателям, индивидуально установленным членами КСР на 2010 год (OECD-DAC, 2008).

Фрагментация помощи: слишком много доноров, которые выделяют слишком мало помощи?

На карте показано количество доноров, которые совместно предоставляют всего одну десятую часть выделяемой конкретной стране помощи.

(Валовые объемы фактически предоставленной программируемой помощи по конкретным странам, 2005–2006 годы)



циала управленческих систем и механизмов по корректировке деятельности в случае, когда очевидно, что уровень присутствия доноров не носит оптимального характера.

Расширяющаяся база доноров

Новые формирующиеся тенденции в области помощи — в частности, участие новых крупных доноров — вместе с обещаниями об увеличении масштаба и повышении качества помощи указывают на то, что дискуссии и достижение консенсуса на международном уровне относительно трансформации управления помощью приобретают как никогда важное значение.

Даже если обещания об увеличении масштаба и о повышении качества помощи не могут быть выполнены (см. вставку), уровни оказания помощи, вероятно, будут продолжать повышаться. На это есть ряд причин.

Появилось значительно большее число источников финансирования, которые, вероятно, будут одновременно создавать возможности и усиливать некоторые из проблем для эффективности помощи. Ожидается, что широкий круг стран с формирующимся рынком и стран с переходной экономикой увеличит долю оказываемой ими помощи, включая новые государства-члены Европейского союза, ближневосточные фонды, Китай и Индию, а также другие страны, такие как Таиланд, Малайзия и Сингапур.

Возрастает также значение частных источников финансирования развития, и в их число входят частные фонды, НПО и частный сектор (действующие посредством новых инициатив, таких как Красный проект, наряду с выполнением более традиционной роли корпоративной социальной ответственности). Более того, новые глобальные инициативы (такие как Всемирный альянс по вакцинам и иммунизации [ГАВИ] и Инициатива по ускорению реализации программ образования) приведут к расширению доступных ресурсов для развития.

Хотя информация об ОПР, оказываемой странами, которые не являются членами КСР, недостаточна для оценки объемов помощи, доля этих стран в глобальной помощи, вероятно, будет возрастать (Manning, 2006). Согласно оценке, сделанной в рамках проведенного в 2005 году исследования, в 1999–2004 годах на долю доноров, не являющихся членами КСР, приходилось порядка 12 процентов глобальной помощи, хотя ее объ-

емы различаются на страновом уровне: в случае некоторых стран помощь доноров, не являющихся членами КСР, составляла свыше 33 процентов получаемой ими помощи (Harmer and Cotterrell, 2005). Кроме того, возросли частные потоки капитала. Согласно докладу «Финансирование мирового развития» за 2008 год (World Bank, 2008), страны с формирующимся рынком привлекли рекордную сумму в 1 трлн долл. США чистого притока частного капитала.

Преодоление трудностей

Поскольку в оказании помощи участвуют многочисленные заинтересованные стороны, и в данной области нет единого органа, формирующего политику, трансформация управления помощью на многих уровнях представляет собой попытку устранить эти весьма реальные и существенные препятствия.

Более того, начинают появляться механизмы управления на международном и национальных уровнях, что может облегчить прогресс по ряду направлений.

В ответ на призывы к изменению порядка оказания помощи, а не только ее объема, начали появляться *международные партнерства*. Например, организованная КСР Рабочая группа по эффективности помощи была создана в контексте международного консенсуса, достигнутого в Монтеррее в отношении необходимых действий для содействия международным партнерствам на благо развития и ускорения прогресса в достижении ЦРТ. В состав рабочей группы входят все 22 донора-члена КСР и Европейская комиссия, 11 многосторонних учреждений и 23 развивающиеся страны. Партнерство способствовало достижению консенсуса между донорами и партнерами по ключевым вопросам, касающимся эффективности помощи, в частности Парижской декларации. Кроме того, посредством инструмента обследования, применяемого в 54 странах, был создан набор заслуживающих доверия целей и норм, используемый при оценке практики всех доноров и получателей помощи.

Координация между донорами и получателями помощи. Одним из наиболее многообещающих аспектов улучшения взаимодействия на страновом уровне является создание механизмов управления, приводящих к более широкому диалогу и координации между донорами и получателями помощи. В рамках совместных стратегий помощи, например, опреде-

ляются сравнительные преимущества доноров и проводится независимый обзор прогресса, достигнутого в выполнении обязательств как доноров, так и получателей. Часто эти стратегии включают распределение большей доли помощи через собственные бюджетные системы стран, что усиливает восприятие странами программ использования средств в качестве собственных. Такого рода механизмы управления также способствуют усилению подотчетности между партнерами.

Танзания, например, имеет хорошо развитую систему взаимной подотчетности, которая опирается на работу независимой группы мониторинга, которая каждые два года проводит обзор прогресса доноров и правительства в выполнении их соответствующих обязательств, в силу чего и доноры, и получатели подотчетны за выполнение своих обещаний.

Системы управления по конкретным направлениям также начинают реагировать на необходимость большего сосредоточения усилий на страновом уровне. Новые фонды и организации обеспечивают значительные новые ресурсы для намеченной области деятельности (борьба с малярией и СПИДом, первичное образование и т.д.). Иногда они способствуют «гармонизации снизу вверх» посредством таких инициатив, как Инициатива по ускорению реализации программ образования, и они также стремятся к улучшению координации действий между учреждениями (или, как принято говорить, к улучшению разделения труда между донорами) в секторе здравоохранения. В июле 2007 года была создана неформальная группа, объединяющая восемь учреждений, действующих в сфере здравоохранения, в целях укрепления координации между учреждениями как на глобальном, так и страновом уровне, а также поощрения более эффективных методов работы, в частности в рамках организаций, для достижения более быстрых результатов в соответствии с ЦРТ в области здравоохранения. В группу «Здравоохранение-8» входят Всемирная организация здравоохранения, ЮНИСЕФ, Фонд народонаселения Организации Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, ГАВИ, Фонд Билла и Мелинды Гейтс и Всемирный банк.

Появились также партнерства между донорами, странами-получателями помощи и **неправительственными заинтересованными сторонами**. Например, в январе 2007 года была создана Консультативная группа по гражданскому обществу и эффективности помощи с целью привлечения гражданского общества к решению вопросов, касающихся эффективности помощи, в качестве стороны, занимающейся как пропагандой надлежащей практики, так и обеспечением помощи и ее финансированием.

Еще не все проблемы решены

Хотя достигнут прогресс в укреплении механизмов управления на нескольких уровнях, очевидно, что многое еще предстоит сделать для выполнения обязательств, определенных в 2005 году. Весьма представительными являются следующие три важные задачи.

- **Продолжение работы по усилению восприятия программ странами в качестве собственных.** Хотя доноры поощряют развивающиеся страны к определению собственных стратегий сокращения бедности, а качество национальных стратегий развития повысилось, сохраняются существенные недостатки в плане обеспечения работоспособности национальных стратегий. В оценке Парижской декларации и Обследованиях по мониторингу Парижской декларации отмечается, что стратегическое видение стран часто не увязывается с их налогово-бюджетной политикой или бюджетным процессом. В результате этого такие стратегии слабо влияют на практическую работу, так как ресурсы не перераспределяются в соответствии с определенными в них приоритетами. Более того, как было указано в оценке Парижской декларации

(2008с) и Обследованиях по мониторингу Парижской декларации (2006 и 2008а), формулировка восприятия программ в качестве собственных имеет узкое определение, и весь упор делается на исполнительную власть. Меньше внимания уделяется тому, как законодательная власть могла бы более эффективно формировать программы развития и участвовать в их реализации. Они также часто ограничиваются высокотехнологичными секторами, которые в основном формируются и управляются исполнительной властью.

Когда дело доходит до использования собственных систем стран (вместо того чтобы полагаться на процедуру и практику доноров), отсутствие прогресса особо бросается в глаза. Например, несмотря на успехи в повышении качества систем управления государственными финансами стран, доноры в недостаточной степени расширяют использование этих систем (см. рис. 1). Использование страновых систем также часто ограничивается определенными формами обеспечения помощи. Например, в Руанде использование собственных систем ограничивается обеспечением донорами общей бюджетной поддержки или поддержки бюджетов определенных секторов, когда помощь оказывается непосредственно через государственный бюджет. Доноры, оказывающие помощь в форме проектов, уже не столь часто используют системы конкретных стран.

- **Подотчетность по-прежнему считается наиболее слабым звеном.** Подотчетность является наиболее сложным аспектом надлежащего управления помощью. Внутренняя подотчетность стран-получателей помощи перед их избирателями во многом зависит от прохождения помощи через страновые системы (например, механизмы исполнения бюджета и парламентского рассмотрения процесса). Взаимная подотчетность доноров и стран-получателей помощи означает, что они разделяют цели развития и что создаются механизмы ответственности и устанавливаются санкции (мягкие или жесткие) на случай невыполнения сторонами их обязательств.

Однако даже при наличии систем взаимной подотчетности они часто не задействуются. Например, несмотря на усилия доноров, направленные на повышение предсказуемости помощи, за период с 2005 по 2007 годы по этому направлению не было достигнуто большого прогресса, что затрудняет планирование получателями помощи (см. рис. 2).

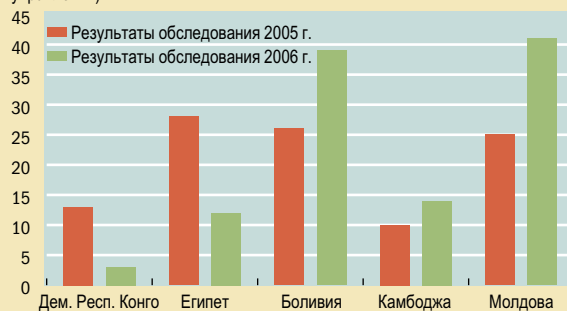
- **Наконец, несмотря на создание ряда механизмов управления на международном и национальном уровнях, сохраняется существенный разрыв в плане прозрачности** между заявлениями для общественности и тем, как принимаются ре-

Рисунок 1

Ограниченный прогресс

Во многих странах, включенных в обследование, системы государственного финансового управления (ГФУ) по-прежнему используются не в полной мере.

(Использование систем ГФУ в процентном отношении ко всей фактически предоставленной донорами помощи для сектора государственного управления)



Источник: OECD-DAC (2008а).

шения относительно оказания помощи. На страновом уровне часто нет достаточной прозрачности в отношении того, как расходуются государственные средства, как заключаются контракты и как ведется мониторинг за результатами. Что касается доноров, то по-прежнему слабая связь поддерживается по вопросам определения предъявляемых условий и принятия решений об использовании страновых механизмов.

Преобразование обязательств в эффективную помощь

Выводы, сделанные в Обследованиях по мониторингу Парижской декларации и Оценке Парижской декларации, указывают на ряд областей, в которых должен быть достигнут реальный прогресс в целях укрепления эффективности помощи. Парижская декларация является политической программой, а не просто технической договоренностью. Как было отмечено в Оценке Парижской декларации 2008 года, «на повестке дня стоят реальные вопросы власти и политики, которые во многих случаях требуют политического решения». Поэтому вряд ли удивительно, что изменение управления помощью путем чисто технических решений может потерпеть неудачу при появлении первых же трудностей. Учитывая это, следует извлечь ряд важных уроков, ориентируясь на Форум высокого уровня по эффективности помощи в Аккре и на последующую перспективу.

Сосредоточение внимания на результатах, не на заслугах. Донорам следует уделять больше внимания достижению результатов, а не обеспечению того, чтобы оказываемая ими помощь была заметна. Многие донорские учреждения требуют широкого признания их заслуг и усилий по оказанию помощи странам, так как это является требованием к их собственной подотчетности в их странах (и, в частности, перед их налогоплательщиками). Однако это не должно препятствовать повышению эффективности помощи.

Усиление политического руководства и требований эффективности помощи на страновом уровне. Развивающиеся страны должны быть вовлечены на политическом уровне в решение вопросов, касающихся повышения эффективности помощи: они должны четко заявлять свои требования к усилению согласования, гармонизации и подотчетности в рамках жесткой структуры. Разделение труда между донорами и уменьшение фрагментации помощи также потребует восприятия программ развития странами в качестве собственных на страновом уровне. Первым шагом может стать отказ от помощи, которая не согласуется с системами страны. Чтобы уменьшить фрагментацию помощи, развивающиеся

страны должны иметь потенциал для более эффективно-го управления запросами доноров, с тем чтобы им было легче отказываться от помощи, в которой они не нуждаются.

Двусторонняя подотчетность. Страны-партнеры должны взять на себя обязательства укрепить свои страновые системы и расширить потенциал внутренней подотчетности учреждений, таких как законодательные органы и высшие аудиторские учреждения. Доноры, в свою очередь, должны более четко информировать о том, когда и как будет оказана помощь, и сосредоточить внимание на более прозрачном определении предъявляемых условий. Например, для интеграции помощи в бюджетные планы не требуется большого политического риска, и тем не менее доноры часто не ведут работы с властями стран для обеспечения выполнения этого базового условия надлежащего управления помощью.

Ограничение распространения агентств, занимающихся оказанием помощи. Доноры должны стремиться к уменьшению числа агентств и масштабов их деятельности в различных секторах на страновом уровне. На эффективности помощи отрицательно сказывается наличие слишком большого числа доноров, имеющих различные системы и проводящих различную политику. Необходимо разработать четкие критерии для вновь создаваемых фондов и организаций для обеспечения полезности их деятельности.

Общение, общение и еще раз общение. Проведенные донорами самооценки выполнения Парижской декларации показывают, что члены КСР осознают необходимость улучшения связи как со странами-партнерами, так и с общественностью их собственных стран для информирования их о значении повышения эффективности помощи. Как указал один из доноров, «перед нами стоит реальная задача по разъяснению простым людям значения этих инициатив и их важности». Поддержание прочной связи при решении вопросов повышения эффективности помощи, таким образом, имеет ключевое значение для обеспечения устойчивости политических обязательств (с обеих сторон), особенно ввиду того, что предостоят трудные решения по вопросам управления рисками в контексте использовании страновых систем, устранения привязки к определенным требованиям и привлечения новых партнеров к развитию. ■

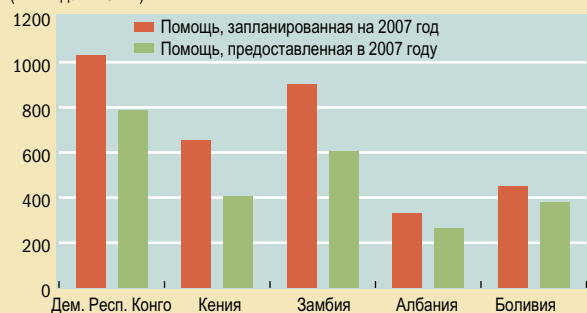
Экхард Дойчер — Председатель Комитета содействия развитию. Сара Файсон — политический советник Отдела повышения эффективности помощи Организации экономического сотрудничества и развития.

Рисунок 2

Несоответствие целям

Существует широкий разрыв между уровнями помощи, запланированной донорами к предоставлению, и фактическими объемами полученной помощи.

(В млн долл. США)



Источник: OECD-DAC (2008a).

Литература:

- Harmer, Adele, and Lin Cotterrell, 2005, Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid. *The Humanitarian Policy Group at the Overseas Development Institute (London)*.
- Manning, Richard, 2006, "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?" *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 4, pp. 371–85.
- OECD-DAC, 2006, "2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration" (Paris).
- , 2008a, "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration" (Paris).
- , 2008b, "Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans" (Paris).
- , 2008c, "Evaluation Synthesis Report on Implementing the Paris Declaration" (Paris).
- , 2008d, *Joint Venture on Public Financial Management: Report on the Use of Country Systems in Public Financial Management* (Paris).
- World Bank, 2008, *Global Development Finance 2008* (Washington).