

Эффективность иностранной помощи: сдерживающие факторы и подходы к ее оценке

А.В. Абрамова

В статье представлен аналитический обзор ключевых проблем, стоящих на пути повышения эффективности иностранной помощи. Рассмотрены сдерживающие факторы, обусловленные практикой оказания помощи донорами и уровнем социально-экономического развития стран-получателей. Базируясь на практике национальных агентств и многосторонних институтов, автор рассматривает основные проблемы и подходы к оценке эффективности иностранной помощи при реализации программ и проектов в области содействия международному развитию.

Проблема обеспечения эффективности иностранной помощи стала одной из наиболее актуальных при определении направления дальнейшей эволюции системы содействия международному развитию. Несмотря на рост объемов выделяемых средств на достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ), определенных Декларацией тысячелетия ООН в 2000 г., все очевиднее становится невозможность выполнения поставленных задач в заявленные сроки, так как достижение ЦРТ требует дальнейшего увеличения объема выделяемых средств с одновременным повышением эффективности их использования.

Общепризнанным является тот факт, что иностранная помощь стала одним из важнейших элементов обеспечения социально-экономического развития в странах Юга, в том числе основной возможностью решения широкого круга острых гуманитарных проблем. Более того, сегодня ряд развивающихся стран выделяется в отдельную категорию государств, зависящих от поступления иностранной помощи (aid dependent countries): в частности, в 18 развивающихся странах доля финансовых средств доноров составляет более 10% ВВП, еще в 12 этот показатель превышает 5%¹. Возрастающая зависимость стран Юга, в первую очередь Африки, от потоков иностранной помощи при нарастающей остроте социально-экономических проблем

побуждает ряд исследователей ставить вопрос о неэффективности или даже фиаско системы иностранной помощи².

Результаты исследований международных институтов показывают, что острота социально-экономических, гуманитарных и экологических проблем в странах-реципиентах не только не ослабевает, но и нарастает³. Особенно актуальной является проблема роста бедности населения в развивающихся странах. Эта ситуация усугубляется в последние годы природными катаклизмами, политической нестабильностью и мировым экономическим кризисом. Так, согласно докладу ООН 2010 г. «О Достижении ЦРТ», в условиях крайней нищеты в 2005 г. в мире проживало 1,4 млрд. человек. Прогноз показывает, что к 2015 г. этот показатель не только не сократится, но и вырастет⁴.

В настоящее время негативное влияние на сокращение уровня бедности в мире оказал финансовый кризис 2008-2009 гг. и последовавший за ним рост цен на продовольствие. По оценке экспертов Всемирного банка, в 2010 г. из-за роста цен на продовольствие армия живущих на 1,25 долл. в день бедных увеличилась на 44 млн. человек⁵. Это повлекло за собой и усугубление проблемы продовольственной безопасности. Согласно отчету Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, в рассматриваемый период 925 млн. человек страдали от

Абрамова Анна Владимировна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

■ Иностранная помощь и развитие

недоедания, при этом 80% из них проживали в развивающихся странах⁶.

Имеют место две точки зрения на решение проблемы возрастающей зависимости стран-реципиентов от иностранной помощи. Согласно первой, необходимо повышать эффективность помощи, увеличивая ее объем, параллельно совершенствуя и расширяя практику оценки ее результативности, что создает условия для стабильного экономического развития в стране-реципиенте. Согласно второй, ставится вопрос о том, что институт помощи стал сдерживающим фактором на пути экономического роста в развивающихся странах и требует кардинального пересмотра. Но та и другая группа исследователей единодушны в том, что при существующем комплексе гуманитарных и социальных проблем в странах-реципиентах, иностранная помощь необходима, но система содействия международному развитию требует критического осмысления и реформирования, ориентированного на повышение ее эффективности и достижение в разумные сроки заявленных в Декларации тысячелетия целей.

Факторы, определяющие эффективность иностранной помощи. Дискуссия об эффективности иностранной помощи и возможностях ее комплексной оценки разгорается в последнее десятилетие все шире. Особую остроту этим вопросам придает тот факт, что при сформировавшейся архитектуре содействия международному развитию необходима дальнейшая консолидация и координация усилий стран-доноров и реципиентов, имеющих подчас разные интересы. Одной лишь готовности сторон к решению данной проблемы явно недостаточно. На практике в ряде случаев отмечается расхождение между официальной риторикой и прогрессом на пути повышения эффективности реализации программ развития. Это подтверждается и выводами аналитиков, представленными в различных отчетах по оценке результатов программ помощи, проводимых самими донорами. Например, в отчете Европейской комиссии за 2010 г. «О прогрессе в области повышения эффективности иностранной помощи» содержится вывод о том, что степень координации действий могла быть улучшена, при очевидном наличии приверженности достижению этой цели и некотором движении в этом направлении⁷.

Накопленный за последние десятилетия опыт предоставления иностранной помощи международными организациями системы ООН, национальными агентствами помощи, неправительственными организациями, позволил экспертам очертить круг факторов, напрямую определяющих эффективность этой деятельности. Степень их негативного воздействия обсуждается не только в «узком» кругу экспертов из стран-доноров и реципиентов, но и на международном уровне, что находит отражение в повестке дня саммитов ООН, Группы восьми и ряда других встреч на высшем уровне. Факторы,

напрямую определяющие эффективность иностранной помощи, могут быть объединены, в зависимости от источника, в две группы:

- связанные со сложившейся практикой ее оказания донорами;
- определяющие особенности взаимодействия с институтом иностранной помощи со стороны стран-реципиентов⁸.

Понимание донорами и получателями иностранной помощи всего комплекса факторов в их взаимосвязи определяет направления по дальнейшей разработке и совершенствованию подходов к оценке эффективности программ на микро- и макроуровне.

Первая группа факторов, снижающих эффективность иностранной помощи и связанных с деятельностью стран-доноров, охватывает следующие вопросы:

- согласованность действий между ведомствами в стране, предоставляющей помощь;
- проблемы координации деятельности доноров в стране-реципиенте;
- волатильность иностранной помощи;
- приоритеты стратегического экономического и политического развития страны-донора при определении страны-получателя финансовых средств и отраслей народного хозяйства, в которые она будет направлена;
- широкое использование практики «связанной помощи»;
- недостаточная связь программ содействия развитию с национальными приоритетами страны-реципиента;
- высокий уровень бюрократизации процедур, что в первую очередь относится к многосторонним институтам системы ООН.

Одной из важнейших причин, ограничивающих эффективность реализации программ содействия международному развитию, является недостаточная координация деятельности стран доноров. Решению этих вопросов уделяется особое внимание при совершенствовании методологии оценки содействия международному развитию. Кроме того, проблема координации действий институтов, предоставляющих помощь развитию, становится еще более острой при использовании секторного подхода. Решение вопросов координации деятельности донорского сообщества предполагает их рассмотрение в трех плоскостях:

- как межведомственное взаимодействие на национальном уровне;
- как согласованность действий национальных и многосторонних институтов содействия развитию;
- как сотрудничество с соответствующими министерствами страны-реципиента.

К сожалению, существующая практика оказания помощи развивающимся странам свидетельствует о том, что согласованность действий доноров имеет место в недостаточном объеме, несмотря на явный прогресс в этой области. Проблема координации касается как опытных

участников системы содействия развитию, так и «новых» стран-доноров, не являющихся членами Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР ОЭСР). Очевидно, что чем более разветвленной является система национальных институтов, отвечающих за участие страны в содействии международному развитию, тем больше усилий необходимо предпринимать для согласования направлений деятельности всех заинтересованных ведомств, что напрямую ведет к снижению эффективности иностранной помощи.

В этой связи ярким примером подобной практики является Бразилия, где система разработки программ в области предоставления иностранной помощи и контроля за их реализацией является децентрализованной – за разработку национальной стратегии участия в области содействия развитию отвечают три ведомства: МИД, Министерство науки и технологии, Министерство по планированию международных дел. При этом бюджетами иностранной помощи располагают отдельные отраслевые министерства⁹. Примером одной из наиболее оптимальных национальных моделей институциональной организации содействия международному развитию может служить система Великобритании: здесь в 1997 г. был создан возглавляемый министром Департамент международного развития с широким кругом полномочий¹⁰.

Можно отметить и то, что в отчетах исследовательских групп, осуществляющих мониторинг реализации проектов и оценку их результативности, преимущественно отражается только два аспекта проблемы координации: взаимодействие доноров между собой и с национальными институтами в стране-реципиенте. Ограниченная координация действий доноров и государств-реципиентов ведет к слабой согласованности программ помощи с национальными приоритетами социально-экономического развития стран Юга.

Так, например, при оценке эффективности помощи Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) Судану в 2004-2009 гг. было отмечено, что помощь носила преимущественно тактический характер и не всегда комплексно учитывала стратегические цели развития сельского хозяйства страны. Отмечалась, в частности, несогласованность программ ФАО с необходимостью механизации аграрного сектора страны, определенного правительством Судана в качестве одного из приоритетных направлений развития отрасли¹¹. Проблема четкой координации действий доноров приобретает также особую остроту при поддержке государств после завершения вооруженных конфликтов. Анализ экспертов Всемирного банка показал, что в ряде случаев помощь предоставляется в этот период или в излишнем объеме, или не в оптимальное время, что отрицательно сказывается на результативности ее использования в стране-получателе¹².

Еще одним фактором, снижающим эффективность предоставляемой помощи, является

ее волатильность (aid volatility). В последние 40 лет она не только не уменьшалась, а, наоборот, возрастала¹³. Исследования экспертов МВФ и Брукингского института показывают, что в 90-е гг. эта тенденция только усиливалась¹⁴. Из стран-доноров, для которых характерна подобная практика, можно выделить в первую очередь США¹⁵. Пример Пакистана свидетельствует о том, что наибольший «вклад» в волатильность потоков помощи в стране был обеспечен именно США. Их доля в общем объеме официальной помощи развитию Пакистана в 2007 г. составила 21%¹⁶.

Следует отметить, что волатильность потоков иностранной помощи становится дополнительным фактором экономической неустойчивости в развивающихся странах. Так, значительные объемы иностранной помощи выделяются на поддержку бюджета развивающихся стран, преимущественно наименее развитых, хаотичность их распределения напрямую влияет на денежно-кредитную и фискальную политику в этих государствах. Например, в Эфиопии в 2008г. официальная помощь развитию составляла 132,8% всех государственных расходов в стране¹⁷. Также необходимо отметить, что сокращение объемов иностранной помощи ведет к снижению расходов государственного бюджета, в первую очередь, за счет социального сектора, а также к увеличению налоговых ставок, что напрямую сказывается на экономическом росте страны. Сложность прогнозирования потоков иностранной помощи накладывает серьезные ограничения на эффективность долгосрочных и среднесрочных национальных стратегий развития в странах-реципиентах. Опыт Мозамбика свидетельствует о том, что возможность прогнозирования на трехлетний период бюджетных расходов была предоставлена в 2007 г. ограниченному кругу доноров, активно работающих в стране, – Африканским банком развития, Финляндией, Францией, Германией и Швецией¹⁸.

Огромное значение для стабильного экономического развития страны-реципиента помощи имеет также степень ее зависимости от средств, выделяемых в значительном объеме ограниченным числом крупных доноров. Так, наиболее уязвимыми с точки зрения волатильности иностранной помощи являются Эфиопия, Сальвадор и Камерун. Для этих стран характерна высокая концентрация средств, которые предоставляются двумя донорами¹⁹.

Проблема волатильности становится еще более актуальной в условиях приверженности доноров к реализации секторного подхода (sectorwide approach, SWAP), который предполагает четкую и поэтапную реализацию программ и проектов, ориентированных на всестороннее развитие сектора. Понятие «сектора» в этом случае трактуется достаточно широко. Например, в качестве отдельного сектора при таком подходе выделяют системы образования и здравоохранения, комплекс экологических проблем регионов и стран-получателей иностранной помощи, ин-

■ Иностранная помощь и развитие

фраструктуру (транспортную систему, электроэнергетику и информационного коммуникационные технологии) и ряд других сфер.

Примером подобной зависимости от нестабильности и невозможности прогнозирования объемов выделяемых средств и от секторных приоритетов доноров может служить опыт развития здравоохранения в Бенине. Так, в этой стране доля иностранной помощи, выделяемой на двусторонней и многосторонней основе, в структуре всех расходов на здравоохранение колебалась в 2000-х гг. от 5% до 30%²⁰. Еще более зависимой от иностранной помощи является система здравоохранения Эфиопии, где данный показатель составил в 2007 г. 69,7%²¹.

Отчеты о результатах реализации программ помощи свидетельствуют о том, что в совокупности с ограниченной координацией деятельности донорского сообщества с национальными институтами в стране-получателе иностранной помощи, волатильность ведет также к дублированию и пересечению программ. Таким образом, формируются условия для превалирования краткосрочного планирования и финансирования проектов. Это в свою очередь, ограничивает возможности максимально комплексного использования секторного подхода, который сегодня рассматривается в качестве приоритетного направления при обеспечении устойчивого развития стран Юга. В 2008 г. в Пакистане 45% всех проектов развития из-за высокой волатильности были краткосрочными, то есть менее 3 лет. На них пришлось около 34% всех полученных средств, выделенных на содействие развитию страны²².

Нестабильность потоков иностранной помощи вносит свой вклад и в формирование инвестиционного климата в развивающихся странах. Объем и динамика притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в наименее развитые страны в определенной степени определяется политикой доноров в части выделения официальной помощи развитию (ОПР) в сфере инфраструктуры. По мнению экспертов ЮНКТАД, ОПР, направленная на реализацию проектов в данной области, а так же на поддержку социального развития, может стать катализатором для привлечения ПИИ в другие секторы народного хозяйства стран Юга²³. При этом нестабильность иностранной помощи не позволяет сделать однозначный вывод о ее циклическом характере воздействия на экономику стран-реципиентов.

При рассмотрении проблемы волатильности иностранной помощи было бы не правильно игнорировать положительный эффект от подобной практики в случае возникновения вооруженных конфликтов и природных катастроф в развивающихся странах. В таких ситуациях помощь преимущественно ориентирована на решение гуманитарных задач. Так, в 2000 г. было отмечено резкое увеличение объемов предоставляемой помощи Мозамбику для борьбы с

последствиями наводнений, в 2002 г. Эфиопии в связи с засухой в стране²⁴. Причинами волатильности иностранной помощи являются макроэкономическая ситуация в странах-донорах, издержки неэффективного планирования, непредвиденное нарушение сроков начала реализации программ содействия развитию.

Изучая проблему эффективности иностранной помощи, необходимо учитывать и ряд факторов, непосредственно связанных с экономической и политической ситуацией в стране-реципиенте, которые включают в себя:

- недостаточную способность стран-получателей осваивать предоставляемые финансовые средства (aid absorption capacity) при существующем уровне развития;
- слабость национальных институтов, в первую очередь финансовых;
- высокий уровень коррупции;
- эрозия социального капитала;
- низкий уровень квалификации рабочей силы;
- нестабильность политических систем²⁵.

Совокупность вышеуказанных факторов резко ограничивает возможности повышения эффективности программ содействия международному развитию при увеличении объемов выделяемых на достижение ЦРТ финансовых ресурсов. Несмотря на усилия по содействию международному развитию, отмечается ограниченный прогресс со стороны развивающихся стран в области повышения эффективности освоения иностранной помощи, а в некоторых странах отмечается ухудшение. Так, сопоставительный анализ данных за период 1986-1988 гг. и 2003-2008 гг., проведенный Х. Кангом, показал, что ситуация в этой сфере в Филиппинах не только не улучшилась, но и усугубилась²⁶.

Однако необходимо констатировать, что ответственность за сложившуюся ситуацию несут и получатели иностранной помощи, и доноры. В этой связи одними из возможных путей решения данной проблемы является расширение объемов помощи, направляемых в социальный сектор, преимущественно в сферу образования и здравоохранения, а также более тесное взаимодействие сторон на этапах планирования и реализации программ содействия международному развитию, что должно способствовать стабилизации макроэкономической ситуации в странах Юга.

Ключевые подходы и проблемы оценки эффективности иностранной помощи. Концептуальные основы повышения эффективности иностранной помощи были закреплены на уровне международного сообщества на самитах ООН и Форумах высокого уровня: Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития (2002 г.), Римская декларация по гармонизации помощи (2003 г.), Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи (2005 г.), Аккрская программа действий (2008 г.).

Основные положения, изложенные в указанных выше документах, нашли свое отражение при совершенствовании методологии оценки эффективности помощи и ее практическом применении. Далеко не всегда существующие методики позволяют оценить всю совокупность вышеуказанных факторов, определяющих эффективность иностранной помощи. В них акцент делается преимущественно на вопросах:

- релевантности программ содействия развитию социально-экономической ситуации в стране-получателе финансовых средств, их связи с национальными стратегическими программами развития;
- эффективности взаимодействия доноров с министерствами и ведомствами внутри страны, которой предоставляется помощь, уровне координации действий внутри донорского сообщества.

В качестве отдельной компоненты вводится раздел соответствия программ иностранной помощи национальным интересам страны-донора, что особенно актуально для программ содействия международному развитию, реализуемым на двусторонней основе. Например, в отчете Европейской комиссии за 2008 г. об эффективности содействия международному развитию в области энергетики первый блок индикаторов отражал релевантность программ и проектов целям обеспечения энергетической безопасности стран ЕС²⁷.

Эффективность реализации проектов определяется грамотным планированием поэтапной реализации проектов, построением оптимальной системы управления, мониторинга и оценки результатов. Поэтому рекомендации по итогам поведения мероприятий по оценке эффективности иностранной помощи позволяют совершенствовать подходы к повышению эффективности реализации программ содействия развитию на микро- и макроуровне и служат основой планирования последующей деятельности донора в стране-реципиенте.

Ряд многосторонних институтов и национальных агентств накопили богатый опыт управления потоками иностранной помощи и оценки ее эффективности. К той категории можно отнести Всемирный банк, Азиатский банк развития, а также национальные агентства помощи США, Великобритании, Франции, Японии. В таких странах как Китай, Бразилия, Индия и ЮАР, объединенных термином «новые доноры», система планирования, мониторинга и оценки результатов оказания помощи находится в настоящее время на этапе становления.

При проведении мероприятий по оценке эффективности помощи страны-доноры, члены КСР ОЭСР, опираются на принципы и критерии, предложенные Комитетом²⁸. В принципах закреплена обоюдная ответственность стран, предоставляющих помощь и государств ее получающих, за эффективность реализации программ и проектов. Кроме того, принципы

отражают необходимость использования четко определенных рекомендаций и подходов к оценке результатов проекта:

- проведение оценки должно быть независимым от процесса планирования и реализации программ помощи;
- исследование эффективности помощи должно проходить при сотрудничестве доноров и получателей средств;
- необходимо учитывать важную роль рекомендаций для дальнейшего совершенствования взаимодействия заинтересованных сторон;
- результаты отчетов должны быть в свободном доступе.

На основе указанных выше принципов КСР ОЭСР были разработаны критерии проведения исследований в области оценки эффективности программ²⁹. Они включают в себя: релевантность приоритетам доноров и реципиентов, соответствие результатов заявленным при планировании проектов целям; результативность, эффективность использования средств, возможность дальнейшего устойчивого развития объекта по завершении предоставления помощи. Одним из примеров успешного использования этих принципов и критериев оценки эффективности предоставления иностранной помощи может служить отчет Агентства международного сотрудничества Японии. В нем отражена результативность обучающих программ и семинаров, ориентированных на повышение навыков использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в частном и государственном секторе в Камбодже, Вьетнаме, Мьянме и Лаосе в 2001-2003 гг.³⁰. При использовании критерия релевантности программы помощи стратегическим приоритетам развития сектора ИКТ в этих странах было отмечено, что помощь полностью им отвечала и способствовала преодолению проблемы «цифрового неравенства». Именно она является одной из центральных при рассмотрении вопросов развития инфраструктуры ИКТ в большинстве стран Юга. В соответствии с критерием необходимости обеспечения устойчивого развития экспертная группа также рассмотрела и отразила в отчете наличие возможности последующего совершенствования навыков использования ИКТ в последующей практической деятельности участников семинаров: по завершении обучения было создано сообщество интернет-пользователей, что дало слушателям возможность обмениваться опытом использования ИКТ в коммерческой практике.

При определении степени эффективности и воздействия на получателей помощи широкое распространение получили следующие два подхода: метод «затраты-результат» и оценка воздействия программы или проекта на развитие страны или отдельные элементы ее социально-экономической системы. Первый подход позволяет оценить непосредственно в финансовом выражении результаты реализации проекта. На

■ Иностранная помощь и развитие

современном этапе данная методология часто используется при оценке эффективности иностранной помощи, направляемой на развитие инфраструктуры и социального сектора в странах Юга. Примером успешного использования такого подхода может служить сектор ИКТ, где этот подход получил широкое распространение.

Второй подход, оценка степени воздействия иностранной помощи на ее получателя, предполагает проведение более комплексного анализа, учитывающего динамику изменений в социальной, политической и экономической сферах во всем их многообразии в стране или регионе. Эта методология дает возможность исследовать позитивные и негативные эффекты содействия развитию на трех уровнях в зависимости от поставленных целей и задач – проектом, сектором и при поддержке национальных бюджетов. Данная методология позволяет также оценить насколько прогресс в развитии страны или региона был связан непосредственно с мероприятиями, проводимыми донорами и какова была в этом процессе роль внешних факторов. Как известно, этот подход базируется на использовании методов количественного и качественного анализа, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки. Практика их применения показывает, что наиболее оправданным является их сочетание. Это позволяет проводить максимально комплексный анализ всех факторов, влияющих на результативность проектов и программ помощи, и, соответственно, улучшать взаимодействие донорского сообщества с получателями помощи.

Сложившаяся практика проведения мероприятий по оценке эффективности иностранной помощи показала, что оптимальным является использование методик качественного анализа в дополнение к количественному анализу. Такой подход позволяет дополнить выводы, основанные на математическом моделировании, сведениями о характере изменения в социальной или политической сферах, восприятии населением иностранной помощи. Необходимо отметить, что методы качественного анализа находятся в сильной зависимости от субъективного отношения эксперта к объекту изучения, понимания им культурных и социальных особенностей населения развивающихся стран³¹. Это становится особенно важным при оценке эффективности проектов, ориентированных на борьбу с бедностью в этих государствах.

Опыт работы экспертов Всемирного банка и Азиатского банка развития свидетельствует о том, что временные затраты на проведение исследования с использованием методологии оценки степени воздействия на получателя иностранной помощи могут составлять до 2 лет и более. Это зависит, прежде всего, от продолжительности программы и широты охвата проблем, на которые выделялась иностранная помощь. В среднем этот период составляет около 6 месяцев³². Необходимо отметить также, что

подготовка отчетов об эффективности проведения мероприятий содействия развитию непосредственно по завершении проекта иногда не дает возможности рассмотреть отложенные во времени результаты, особенно это становится актуальным при секторных программах и еще более комплексной поддержке национального бюджета.

Данную проблему хорошо иллюстрирует опыт оценки эффективности использования иностранной помощи в Буркина-Фасо, получившей средства на поддержку национального бюджета в 1999-2004 г. Экспертами Университета Бирмингема была проведена комплексная оценка влияния иностранной помощи на все ключевые сферы социально-экономического развития в стране, в том числе на сокращение бедности и повышение качества социального капитала. Результаты исследования показали, что для оценки роли беднейших слоев населения в улучшении социального капитала необходим дальнейший мониторинг, поскольку эффект от программ борьбы с бедностью в стране является отложенным во времени³³.

Затраты на проведение оценки степени воздействия на получателей иностранной помощи оцениваются в 1-5% от всего объема средств, выделяемых на реализацию программы или проекта³⁴. Включение расходов на проведение оценки эффективности иностранной помощи в бюджет проекта является желательным. Это позволяет максимально использовать методы количественного анализа уровня достижения ожидаемых результатов при привлечении большого объема статистической информации, а также дополнять его результаты выводами, полученными при использовании методологии качественного подхода.

Так, например в 1997 г. Всемирный банк направил 61 млн. долл. на строительство дорог в сельских районах Вьетнама в течение последующих 5 лет. Ожидалось, что совершенствование транспортной инфраструктуры будет способствовать борьбе с бедностью и повышению уровня жизни крестьянского населения за счет улучшения доступа к учреждениям здравоохранения и образовательной системы. В бюджете проекта 3% всех средств были выделены на проведение мероприятий по оценке эффективности программы, начатых одновременно с ее реализацией. Это позволило использовать два метода количественной оценки, при этом сбор статистической информации в 18 провинциях Вьетнама, охваченных программой Всемирного банка, осуществлялся каждые два года, в 1999, 2001 и 2003 гг.³⁵

Вышеизложенный подход получил в настоящее время широкое распространение, поскольку он позволяет максимально ответить на те вопросы, которые являются наиболее актуальными в свете необходимости повышения эффективности содействия международному развитию: ответственность программ и проектов национальным

стратегиям социально-экономического развития стран-получателей иностранной помощи; характер взаимодействия с национальными министерствами и ведомствами, уровень координации действий внутри сообщества доноров, эффективность деятельности отдельных институтов помощи, усилия стран-получателей по повышению согласованности действий доноров.

Анализ практики проведения оценки эффективности иностранной помощи позволяет очертить круг проблем, актуальность решения которых не ослабевает:

- во-первых, проведение оценки эффективности проектов на первом этапе предполагает четкое определение целей, показателей и формулировку вопросов, ответы на которые будут в полной мере отражать уровень эффективности использования ресурсов и оптимальное достижение заявленных целей. На этом этапе основной опасностью является недостаточный или избыточный перечень индикаторов, что в первом случае может исказить результаты исследования, во втором приводит к его удорожанию и увеличению сроков его проведения. Например, опыт экспертов Всемирного банка показал, что большая опасность заложена при выборе ограниченного числа индикаторов при разработке национальных стратегий борьбы с бедностью, когда правительство страны начинает стремиться к достижению максимально высокого уровня, заложенного в стратегии показателя, в ущерб системному прогрессу в рассматриваемой сфере. Так, обеспечивая развитие системы начального образования, можно повысить количество обучающихся в школах без создания дополнительного числа учебных заведений³⁶;
- во-вторых, при проведении исследований в отдельных секторах возникают сложности с четким определением объекта изучения. Ярким примером является оценка эффективности мероприятий по борьбе с бедностью, поскольку границы термина «бедность» являются весьма размытыми³⁷. Помимо уровня доходов, степень бедности может оцениваться и с использованием других критериев. Например, социальной изоляции, развития человеческого потенциала и т.д.³⁸;
- в-третьих, важную роль играют случайные факторы, которые не всегда могут быть учтены при оценке эффективности. Например, в случае секторными программами развития сельского хозяйства это может быть связано с изменениями природных условий, экологическими катастрофами, политической стабильностью.

Отдельного внимания заслуживает проблема наличия и качества статистической информации, которая бы отражала динамику социально-экономического развития в стране, а также данные об объемах иностранной помощи,

предоставленной на протяжении определенного периода времени отдельным секторам или их совокупности. В ряде случаев не учитываются также объемы средств, предоставляемых неправительственными организациями, что искажает реальную картину участия донорского сообщества в содействии развитию в странах Юга.

Эксперты отмечают также, что слабое развитие национальных статистических систем в развивающихся странах ведет к отсутствию информации по отдельным макроэкономическим показателям или неточности предоставленных данных³⁹. В результате возможности проведения сопоставительного анализа, максимально комплексного мониторинга и оценки эффективности использования иностранной помощи резко ограничиваются. Особенно характерной данная ситуация является для наименее развитых стран мира.

Например, средства, выделяемые многосторонними и национальными агентствами помощи на цели формирования системы здравоохранения в Эфиопии, составляют 64% всей предоставляемой стране в 2000-е гг. официальной помощи развитию. Средства в сектор здравоохранения поступают по трем основным каналам:

- из бюджета страны через Министерство финансов и экономического развития;
- через отраслевые ведомства, получающие помощь непосредственно от доноров и не посредственно от доноров, которые не всегда предоставляют информацию о направлениях своей деятельности правительству страны⁴⁰.

Отсутствие систематизированной и комплексной информации об объеме финансирования системы здравоохранения в стране делает весьма затруднительным анализ оценки эффективности использования иностранной помощи в стране-реципиенте. Низкий уровень развития национальных систем сбора и анализа статистической информации в совокупности с волатильностью иностранной помощи отрицательно сказываются на возможности правительств наименее развитых стран мира осуществлять планирование бюджетных расходов.

Проведенный анализ показывает, что оценка эффективности содействия международному развитию является важным инструментом при определении направлений дальнейшей эволюции системы содействия международному развитию. Решение комплекса социально-экономических проблем стран Юга только за счет увеличения объемов иностранной помощи без значительного повышения эффективности ее использования представляется весьма проблематичным. Очевидно, что проведение мероприятий по оценке воздействия помощи на ее получателей позволяет определить, какие из использованных инструментов помощи доказали свою эффективность в конкретных социальных экономических и политических условиях. При долгосрочном партнерстве доноров и реципи-

■ Иностранная помощь и развитие

ентов это дает также возможность оценить прогресс в наиболее проблемных областях:

- учете национальных интересов государств-получателей помощи при планировании программ;
- координации деятельности всех участников процесса;
- гармонизации и стандартизации практики предоставления иностранной помощи.

К сожалению, существующие методы измерения эффективности требуют дальнейшей доработки с учетом изменений, происходящих в развивающихся странах. Результаты отчетов международных институтов системы ООН свидетельствуют о том, что комплекс проблем социально-экономического развития стран Юга завязывается в еще более плотный узел. Их решение требует от международного сообщества перехода к более решительным действиям,

направленным, в том числе, и на повышение отдачи от программ содействия международному развитию. Ожидается, что определенный прогресс в этом направлении может быть достигнут на Форуме высокого уровня, который будет проходить в Бусане (Корея) в ноябре 2011 г.

Abramova A.V. Foreign Aid Effectiveness: Constraining Factors and Approaches to Its Evaluation.

Summary: *The article provides an analytical overview of key challenges in improving foreign aid effectiveness. Constraints conditioned by aid delivery practice and social and economic level of development in aid-recipient countries are considered. The author's analysis of key issues and approaches to aid effectiveness evaluation is based on review of current practices of national aid agencies and multilateral institutions.*

Ключевые слова

Иностранная помощь, эффективность иностранной помощи, Комитет содействия развитию ОЭСР, Всемирный банк, оценка эффективности иностранной помощи, координация деятельности, секторный подход, результативность иностранной помощи, количественные и качественные методы оценки.

Keywords

Foreign aid, foreign aid effectiveness, Development Cooperation Directorate OECD, World Bank, foreign aid effectiveness evaluation, coordination, aid volatility, sectorwide approach, quantitative and qualitative methods in evaluation.

Примечания

1. V. Ramkumar, P. de Renzio. Improving Budget Transparency and Accountability in Aid Dependent Countries: How Can Donors Help? Budget Brief, №7, 2009. <http://www.internationalbudget.org/resources/briefs/brief7.pdf>
2. R.C.Riddell. Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press. 2007. D.Moyo. Dead Aid. Why aid is not working and how there is another way for Africa. Penguin Group. 2009.
3. Отчеты и доклады Всемирного банка, ВОЗ, ФАО и др.
4. The Millennium Development Goals Report 2010. <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>
5. Food Price Watch. April 2011. http://www.worldbank.org/foodcrisis/foodpricewatch/april_2011.html
6. The State of Food Insecurity in the World. <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>
7. Aid Effectiveness - Annual Progress Report 2010. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0422_COM_2010_0159_EN.PDF
8. R.C.Riddell. Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press. 2007. P. 358.
9. А.К.Ваз, Л.Ю. Иноу. Новые доноры содействия международному развитию. (перевод Е.А.Швец). //Вестник международных организаций. – 2010. – №2. – С.112.
10. O. Barder. Reforming Development Assistance: Lessons from the UK Experience- Center for Global Development. Working Paper 70, 2005. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4371>
11. Evaluation of FAO-Sudan Cooperation (2004-2009). http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/389/en/SUDAN_CE_REPORT_FINAL_4Mar10.pdf
12. P. Collier, A. Hoeffler. Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies. Poplity Research Working Paper. 2002. <http://www-wds.worldbank.org>
13. J. Hudson, P. Mosley. Aid Volatility, Policy and Development. Sheffield Economic Research Paper Series 2007, SERP Number: 2007015. <http://www.shef.ac.uk/content/1/c6/07/67/88/SERP2007015.pdf>
14. Independent Evaluation Office, An Evaluation of the IMF and Aid to SubSaharan Africa, International Monetary Fund (Washington DC: March 2007); H.Kharas. Trends and Issues in Development Aid. Wolfenson Center for Development. Working Paper 1, 2007. <http://www.brookings.edu>
15. Raj M. Desai, Ho Kharas. The Determinants of Aid Volatility. Global Economy and Development. Working Paper 42, September 2010. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/09_aid_volatility_desai_kharas/09_aid_volatility.pdf
16. W. Fengler (editor), H.Kharas (editor). Delivering Aid Differently: Lessons from the Field. Washington DC, USA. Brooking Institution Press, 2010. P. 141.
17. W. Fengler (editor), H.Kharas (editor). Delivering Aid Differently: Lessons from the Field. Washington DC, USA. Brooking Institution Press, 2010. P. 87.
18. Human resources for health and aid effectiveness in Mozambique. P.30. http://www.hrh-observatory.afro.who.int/images/Research_Analysis/Mozambique-aid-effectiveness_eng.pdf

19. J. Hudson, P. Mosley. Aid Volatility, Policy and Development. Sheffield Economic Research Paper Series 2007, SERP Number: 2007015. <http://www.shef.ac.uk/content/1/c6/07/67/88/SERP2007015.pdf>
20. Sustainability Analysis of HIV/AIDS Services in Zambia. P.4. www.healthsystems2020.org/.../2271_file_HAPSAT_Zambia_Final_Report.pdf
21. W. Fengler (editor), H.Kharas (editor). Delivering Aid Differently: Lessons from the Field. Washington DC, USA. Brooking Institution Press, 2010. P. 87.
22. A. Malik. Quality and Coordination of Official Development Aid in Pakistan. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/08_pakistan_aid_malik/08_pakistan_aid_malik.pdf
23. World Investment Report 2010. Investing in Low-Carbon Economy. UNCTAD 2010. P.62.
24. A. Markandya, V. Ponczek, S. Yi. What Are the Links between Aid Volatility and Growth? Policy Research Working Paper 5210. World Bank 2010. <http://www-wds.worldbank.org>
25. D.Moyo. Dead Aid. Why aid is not working and how there is another way for Africa. Penguin Group. 2009.
26. H. Kang. The Philippines' Absorptive Capacity for Foreign Aid. <http://www.eaber.org/intranet/documents/41/2440/>
27. Evaluation of EC Support to Partner Countries in the area of Energy. Final Report, April 2008. Evaluation for the European Commission. www.ec.europa.eu
28. DAC Principles for Evaluation of Development Assistance. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>
29. DAC Criteria for Evaluating Development Assistance. http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html
30. Terminal Evaluation. http://www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/tech_and_grant/project/term/asia/philippines_2004_3.html
31. Judy L. Baker. Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners. The World Bank Washington, D.C. 2000. P.8.
32. Monitoring and Evaluation. Some tools, Methods and Approaches. World Bank 2004. www.worldbank.org/oed/ecd
33. Evaluation of General Budget Support –Burkina Faso Country Report. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2006/705_bkfs_en.pdf
34. Impact Evaluation. Methodological and Operational Issues. 2006. Asian Development Bank. P.18.
35. van de Walle, D., and D. Cratty. Do Donors Get What They Paid For? Micro Evidence on the Fungibility of Development Project Aid. Policy Research Working Paper No. 3542, World Bank, Washington, DC. 2005
36. N. Hicks, K. Bassing. Monitoring and Evaluation in PRSCs in Practice. World Bank 2004. <http://siteresources.worldbank.org>
37. R.C.Riddell. Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press. 2007. P. 167.
38. S. Maxwell. The Meaning and Measurement of Poverty. 1999. <http://www.odi.org.uk/resources/download/2277.pdf>
39. Linda G. Morra-Imas, Ray C. Rist. Road to results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations. World Bank Publications. 2009. P.xv.
40. W. Fengler (editor), H.Kharas (editor). Delivering Aid Differently: Lessons from the Field. Washington DC, USA. Brooking Institution Press, 2010. P. 88.