

НОВЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

Сотрудничество в области содействия развитию. Доклад ОЭСР–2007 OECD Development Cooperation – 2007 Report

Публикация ежегодного *Доклада о сотрудничестве в целях развития* (ДСР) направлена на мониторинг показателей успешности реализации поставленных целей помощи развитию и на информирование общественности о результатах этого мониторинга, а также о последних тенденциях в сфере оказания международной помощи развитию.

В очередном ДСР приводятся результаты анализа эффективности помощи развитию по ключевым индикаторам, при этом помощь развитию рассматривается в системе факторов, влияющих на прогресс развивающихся и наименее развитых стран; формулируются рекомендации по повышению эффективности механизмов управления предоставляемой помощи для получения результатов развития; а также рассматривается опыт повышения эффективности помощи развитию на примере сектора здравоохранения.

В докладе представлена наиболее полная статистика о сотрудничестве в целях развития за прошедший год, а также дается интерпретация представленных статистических данных. В Статистическом приложении приводится наиболее актуальная статистическая информация, предоставленная странами-членами и наблюдателями Комитета по содействию развитию (DAC), и другими донорами.

1. Оценочная таблица результатов: 12 показателей прогресса

Оценка успеха в достижении целей помощи развитию проводится ежегодно на основании 12 показателей (измерений), которые были выделены в качестве ключевых в 2003 г.

В ДСР–2007 председатель DAC Ричард Манниг представляет результаты анализа эволюции официальной помощи развитию (ODA) за период июнь 2003 – январь 2008 г., т.е. за период своего председательства в Комитете. Выделенные показатели могут быть объединены в шесть направлений: объем помощи, рас-

пределение помощи, нестабильные ситуации, эффективность помощи, усилия стран-получателей и достижение результатов. Последний показатель отражает прогресс на пути достижения Целей развития тысячелетия.

Результаты проведенной оценки свидетельствуют, что очевидный прогресс за прошедший год достигнут только по 5 из представленных ниже 12 показателей (измерений) успеха. Результаты оценки формулируются как выполнение обязательств, невыполнение обязательств, отсутствие четкой картины выполнения обязательств, а также как недостаточное выполнение обязательств (в том случае, если прогресс очевиден, но недостаточен).

1.1. Объем помощи

Измерение 1: Предоставление донорами не менее 75 млрд долл. чистыми выплатами (в ценах и валютных курсах 2002 г.).

Выполнено

Выплаты в 2006 г. составили 77,8 млрд долл. (хотя эта сумма за вычетом помощи Ираку и составляет 70,7 млрд долл.).

Измерение 2: Совокупность увеличенных потоков помощи включает в себя реальное перемещение ресурсов в экономику развивающихся стран.

Не выполнено

Помощь повысилась с базового уровня 57,5 млрд долл. в 2002 г. до уровня 77,8 млрд долл. (расчет на базе доллара 2002 г.) в основном за счет списания долга. Данный показатель не уменьшает значимость усилий по списанию долгов, которые оказали позитивное влияние на многие страны в последнее время. Однако поскольку списание долга снизится в будущем, будет крайне важно повысить программируемую помощь для достижения целей ODA, зафиксированных в обязательствах членов DAC (см. *Рис. 1* в части моделирования объемов ODA на период 2007–2010 гг.).

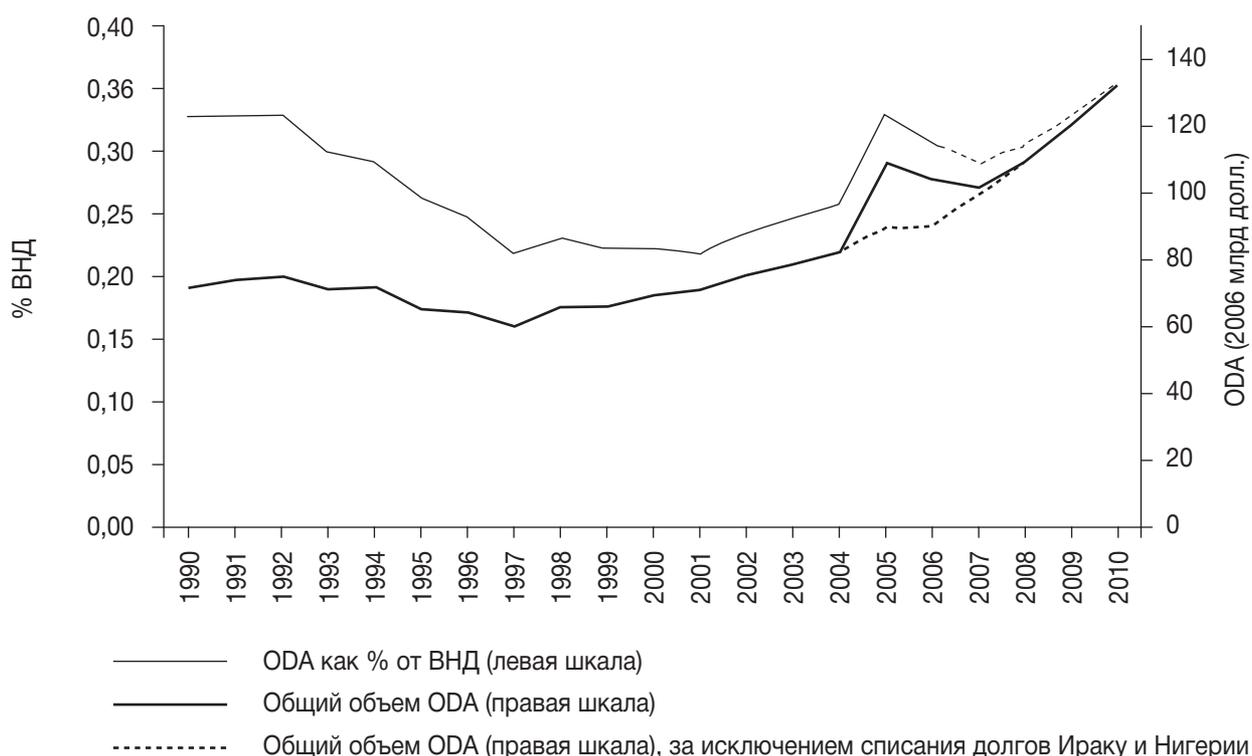
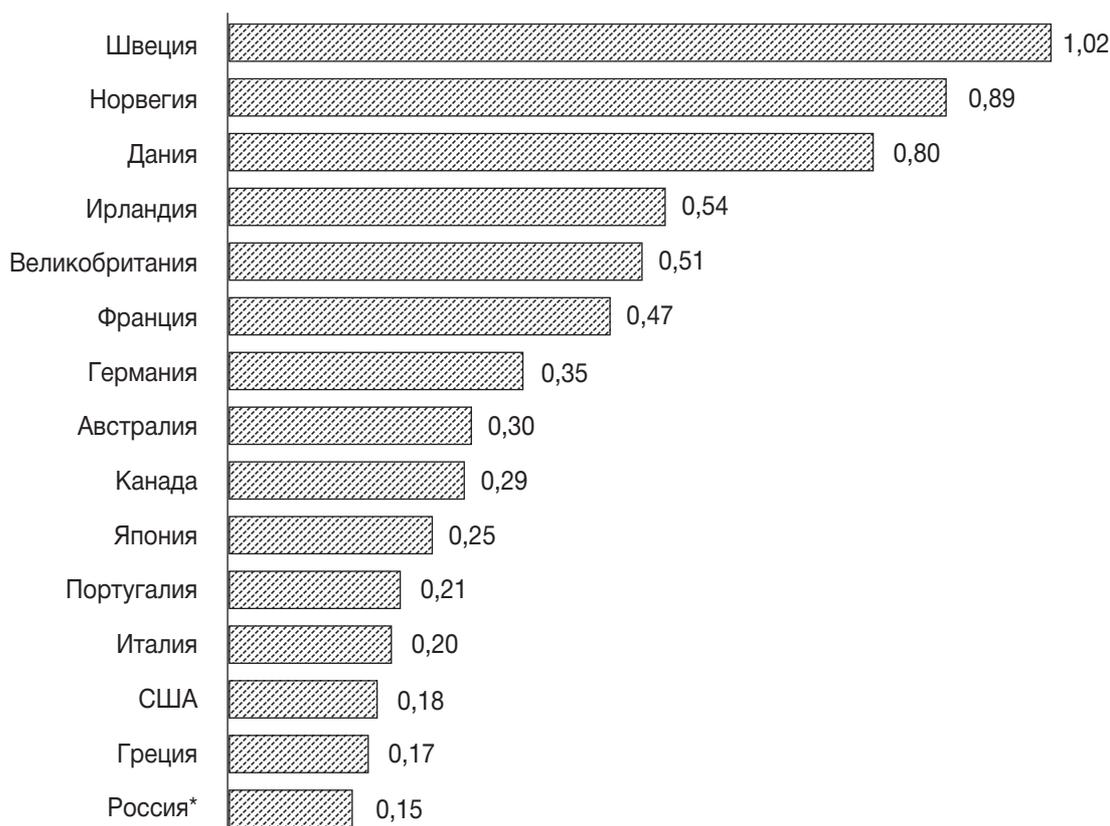


Рис. 1. Общий объем ODA, предоставленной членами DAC в 1990–2006 гг., и моделирование Секретариатом DAC объемов ODA на период 2007–2010 гг.



* Данные по России за 2007 г. Минфин.

Источник: ОЭСР.

Рис. 2. Помощь развитию в странах ОЭСР в 2006 г., % ВВП

Важно также учитывать растущее участие других доноров – стран, пока не являющихся членами DAC, и различных благотворительных организаций – в помощи развитию. Так, расходы стран ОЭСР, не являющихся членами DAC, выросли с 0,4 млрд долл. в 2002 г. до 1,9 млрд долл. в 2006 г. Большую активность также проявляют страны, не являющиеся членами ОЭСР. Гранты со стороны частных благотворительных фондов и организаций также существенно возросли – с 8,8 до 14,6 млрд долл.

1.2. Распределение помощи

Измерение 3: Доля ODA в пользу наименее развитых стран (НРС) и других стран с низкими доходами (ДСНД) существенно выросла.

Выполнено

Доля ODA в пользу беднейших стран выросла с 40% чистой двусторонней ODA в 2002 г. до 46% в 2006 г., общая ODA выросла с 47% до 49%. На эту динамику в 2006 г. оказали влияние два фактора: значительный рост ODA для Ирака (без этого фактора доля двусторонней ODA составила 52% и общей ODA – 54%) и существенное списание коммерческой задолженности Нигерии (без этого фактора объемы чистой двусторонней ODA для НРС и ДСНД сократились с 40% в 2002 г. до 39% в 2006 г.).

На региональном уровне отмечается явный рост доли Африки в программируемой помощи, хотя многое еще предстоит сделать, чтобы выполнить обязательства, принятые на саммите «Группы восьми» в 2005 г. в Глениглсе по удвоению ODA в пользу Африки к 2010 г. (по сравнению с уровнем 2004 г.).

Измерение 4: Выделение большей доли ODA странам с относительно большой долей бедного населения и хорошими показателями результативности.

Не выполнено

Вознаграждают ли доноры эффективное использование помощи? Несмотря на существенное улучшение в реальном выражении, ответ отрицательный, поскольку доля, выделяемая группе стран, составляющих две пятых от общего списка стран Всемирного банка по индексу IRAI (World Bank's IDA Resource Allocation Index), из которых все являются НРС или ДСНД, сократилась с 19% в 2002 г. до 17% в 2006 г.

Измерение 5: Тенденция к снижению чрезвычайной и гуманитарной помощи, по крайней мере как доли от общего объема помощи.

Не выполнено

Надежды на то, что спрос на чрезвычайную и гуманитарную помощь уменьшится, не оправдались. На практике отмечался его небольшой рост – с 5% от общей ODA в 2002 г. до 6% в 2006 г. В реальном выражении абсолютные цифры выделяемой чрезвычайной помощи выросли на 90% между 2002 г. и 2006 г., что связано, прежде всего, с колоссальными объемами помощи пострадавшим от цунами в Индийском океане в 2004 г. и землетрясения в Пакистане в 2006 г.

1.3. Нестабильные ситуации

Измерение 6: Осуществление хорошо продуманных вмешательств в странах с плохими результатами, там где возможны эффективные переносы.

Нет четкой картины

По прогнозам специалистов, доля крайне бедного населения и населения, проживающего в худших социальных и экологических условиях, в будущем будет расти в регионах нестабильности, обусловленной причинами разного характера. В этих ситуациях – например, в государствах, в которых осуществляется постконфликтное урегулирование, или в государствах, нарушающих демократические политические принципы, – доноры должны придерживаться строгой и взвешенной политики помощи, осуществляя свои интервенции с учетом текущей обстановки по соблюдению прав человека и т.д.

Несмотря на определенные признаки прогресса на местах, гораздо больше предстоит сделать, чтобы максимально повысить эффективность вмешательств доноров в трудных ситуациях, в частности, улучшить координацию между донорами и помощь по построению компетентных и подотчетных местных институтов.

1.4. Эффективность помощи

Измерение 7: Рост доли «несвязанной» помощи¹.

Выполнено

Прогресс был достигнут, но не полностью. Ряд членов DAC полностью (например, Австра-

¹ Не связанной условиями покупки услуг у страны, предоставляющей помощь.

лия, Ирландия, Норвегия, Великобритания) или почти полностью (например, Бельгия, Дания, Финляндия, Швеция и Швейцария «развязали» свои программы двусторонней помощи. Европейский союз также принял ряд нормативов для «развязывания» помощи. US Millennium Challenge Corporation (MCC) также предоставляет помощь в «несвязанном» виде.

Доля финансовой помощи от членов DAC, зарегистрированной как «несвязанная», увеличилась с 42,5% в 2002 г. до 53,0% в 2006 г., тогда как доля «связанной» помощи сократилась с 7,3% до 3%. Однако общая картина до конца не ясна, поскольку по большей доле финансовой помощи нет отчетности. Более того, последние данные также свидетельствуют о том, что большая доля контрактов, финансируемых из «несвязанной» помощи, по-прежнему достается поставщикам страны-донора.

Измерение 8: Выделение все большей помощи в соответствии и с учетом местных приоритетов, программ и систем, а также фиксация ее в бюджетах получателей.

Нет четкой картины

Одним из измерений прогресса доноров в ориентировании помощи на политику и системы стран-получателей является доля помощи правительству, фиксируемая в национальном бюджете. Исследование 2006 г. выявило существенные различия в результатах как среди членов DAC – от 24% до 87%, так и среди стран-получателей – примерно от 32% до 99%.

Измерение 9: Существенное увеличение показателей гармонизации по сравнению с базовым уровнем 2002–2003 гг.

Нет четкой картины

Гармонизация связана с сотрудничеством доноров по оптимизации и повышению эффективности помощи для избежания дублирования усилий и снижения ненужных расходов, как собственных, так и стран-получателей. Одним из полезных показателей гармонизации является доля совместно проводимой аналитической работы. Среди членов DAC доля гармонизированной работы колебалась от 12% до 80%.

Измерение 10: Очевидное улучшение эффективности и результативности расходов по техническому сотрудничеству (включая более скоординированную поддержку, большее использование страновых преимуществ и потенциала, и т.д.).

Нет четкой картины

Одной из проблем в оценке этого измерения – как для доноров, так и для получателей – является разнообразие различных видов помощи, которые могут фигурировать под общим названием «техническое сотрудничество». На данный момент нет четкой картины прогресса в этой области.

1.5. Усилия стран-получателей

Измерение 11: Страны-получатели увеличивают объемы предоставляемых услуг и повышение национальных внутренних доходов на несколько процентных пунктов для избежания нездоровой зависимости от иностранной помощи.

Выполнено

Помощь является только дополнением к собственным усилиям развивающихся стран по улучшению национальной экономики. Рост государственных расходов на здравоохранение и образование и текущих доходов (как процент от ВНД) являются хорошими показателями развития и использования национального человеческого потенциала, внутренних возможностей, растущей опоры на внутренние ресурсы. Этот показатель нелегко поддается точному измерению, однако можно отметить общий прогресс в повышении доходов (от 15% в 2000 г. до 18% в 2004 г.), а также увеличение в среднем по странам-реципиентам DAC на здравоохранение и образование. Наиболее показательны темпы роста доходов в Африке к югу от Сахары, где они превысили рост ODA за период 2001–2006 гг.

1.6. Достижение результатов

Измерение 12: Увеличенная и более эффективная поддержка начинает давать результаты для достижения прогресса на пути к более труднодостижимым Целям развития тысячелетия (ЦРТ), и особенно в Африке к югу от Сахары.

Определенный (но недостаточный) прогресс

Во многих отношениях это самое важное измерение. При этом оценка прогресса на данном направлении зависит от следующих факторов:

- **Достаточно надежная базовая статистическая информация.** Это по-прежнему остается проблемой для многих показателей (например, для показателей материнской смертности или ВИЧ/СПИД). Однако предоставляемые ста-

тистические данные становятся все более полными и заслуживающими доверия. Например, последние данные по уровню бедности опираются на результаты опросов более 500 домохозяйств из более 100 развивающихся стран, представляющих 93% населения развивающегося мира.

- **Четкое понимание динамики прогресса и темпов роста.** 2007 г. часто рассматривается как «середина пути» в направлении достижения ЦРТ. На самом деле, базовым годом для ЦРТ следует считать 1990-й. ЦРТ отражают многие рекомендации, сформулированные по итогам сессий ООН 1990-х гг., несмотря на то, что они были сведены в единый пакет в 2000 г. на Саммите тысячелетия. Поэтому в большинстве случаев представленные результаты отражают прогресс первых 15-ти из 25-ти лет.
- **Определенная связь между помощью и ее результатами.** Очень важно также принимать во внимание, что прогресс достижения ЦРТ зависит не только от усилий в области помощи развитию, но и во многом от местных усилий. Поэтому при анализе важно учитывать, что помощь может быть лишь одним из факторов наблюдаемых изменений.

Достижение цели по снижению бедности: В докладе по ЦРТ за 2007 г. (Millennium Goals Report 2007) отмечается, что при сохранении нынешней тенденции цель ликвидации крайней нищеты и голода будет достигнута задолго до 2015 г. В более ранних докладах отмечалось, что количество людей с доходом менее 1 долл. в день уже снизилось до уровня меньше 1 млрд человек, однако более свежие данные по основным экономическим показателям ставят под сомнение этот оптимистический вывод и скорее свидетельствуют о том, что этот важный рубеж пока не преодолен.

Прогресс на других направлениях: Несмотря на значительный прогресс в отношении цели по снижению бедности, вряд ли удастся достичь оставшиеся ЦРТ к 2015 г. на глобальном уровне или в большинстве регионах (в частности, в Африке к югу от Сахары и регионах Тихоокеанского бассейна).

Тем не менее по ряду направлений и для ряда регионов (включая Африку) наблюдается стремительный прогресс, в том числе:

- Численность крайне бедных людей в Африке к югу от Сахары выровнялась и

их уровень бедности уменьшился приблизительно на 6% с 2000 г.

- Несмотря на то что число учащихся в начальной школе выросло с 80% в 1991 г. до 88% в 2005 г., основной прогресс в развивающихся странах произошел после 1999 г. Так, уровень приема в начальную школу в Африке к югу от Сахары возрос на 36% в период с 1999 по 2005 г., что свидетельствует о серьезном позитивном тренде в этих странах.
- В целом смертность от кори снизилась с 757 тыс. в 2000 г. до 242 тыс. в 2006 г., т.е. на 68%. В Африке снижение составило около 91% за тот же период, что позитивно сказалось на существенном снижении уровня младенческой и детской смертности в последние годы.
- В странах с переходной экономикой (юго-восток Европы и СНГ) снижение бедности после 2000 г. шло такими же стремительными темпами, как и рост бедности во многих из этих стран в 1990-е гг.

2. Может ли международная помощь приписывать себе исключительную заслугу в достигнутом прогрессе?

Очевидно, что достигнутому прогрессу способствовал не только фактор оказания помощи. Увеличение торговых и финансовых потоков, экономический рост вследствие повышения цен на многие товары и благоприятный международный экономический климат, особенно начиная с 2002 г., вносят также существенный вклад в достижение прогресса в развивающихся и наименее развитых странах. Кроме того, для многих стран с развивающейся рыночной экономикой объемы ODA были слишком незначительными, по крайней мере, для того чтобы определить очевидные экономические успехи этих стран.

В то же время очевидно, что успехи, достигнутые бедными странами, в частности в области здравоохранения и в меньшей степени в области базового образования, обязаны прежде всего росту ODA. Во многих странах Африки рост товарного спроса также стал важным фактором экономического роста, уровень бедности наконец начал существенно сокращаться. Вряд ли такое сокращение было бы возможным без множественного влияния в течение многих лет таких факторов, как прове-

дение политических реформ, поддерживаемых помощью, совершенствование управления и рост инвестиций.

Кроме того, в современных условиях глобализации ключевое значение приобретает помощь для торговли, поскольку именно торговля является основным двигателем экономического роста и фактором снижения бедности. Однако во многих бедных и развивающихся странах нехватка базовых возможностей для развития торговли связана с несовершенством или отсутствием эффективной торговой политики, институтов, инфраструктуры. Из-за этого страны не могут в полной мере воспользоваться торговыми возможностями современной глобальной экономики. Спустя два года после принятия в 2005 г. Гонконгской министерской декларации ВТО (Hong Kong WTO Ministerial Declaration) помощь для торговли заняла значительное место в программах помощи основных доноров. В среднесрочной перспективе это направление помощи должно быть продолжено и расширено. Тем более что в большинстве стран-доноров, в соответствии с Парижской декларацией по повышению эффективности внешней помощи (2005 г.), уже сформированы необходимые институциональные и нормативные основы, специализированные структуры, профессиональные команды и оперативные руководящие принципы, специально предназначенные для предоставления «большого количества» и «лучшего качества» помощи торговле.

3. Уроки опыта: двенадцать уроков совместных обзоров DAC

В 2006 г. члены DAC выплатили более 100 млрд долл. государственных средств для развития. По оценкам специалистов, это составляет 90% от общей ODA, потраченной во всем мире. Насколько эффективно используется эта помощь и как повысить ее эффективность?

На этот вопрос позволяет ответить опыт подготовки подобных ежегодных докладов и связанная с этим работа межстрановой экспертной оценки используемых механизмов предоставления помощи развитию и оценки ее эффективности. В очередном Докладе–2007 удалось систематизировать многочисленные экспертные рекомендации и сформулировать их в виде 12 основных уроков по повышению эффективности механизмов управления предоставляемой помощи для получения результатов развития. Эти уроки могут быть объединены в три крупные категории: стратегия, организационный менеджмент и управление доставкой.

3.1. Стратегия

Урок 1. Нахождение подходящей правовой и политической основы

Необходимо иметь четкое, выполненное на высшем уровне, изложение целей сотрудничества в целях развития, будь то в законодательной или иной форме, подтвержденное различными заинтересованными сторонами и способное оставаться актуальным достаточно долгое время.

Урок 2. Управление конкурирующими национальными интересами

Не следует допускать, чтобы краткосрочное давление ставило под угрозу долгосрочные общие интересы эффективного развития.

Урок 3. Достижение большей последовательности политики для развития

Необходимо установить четкий мандат и механизмы обеспечения оценки политических мер по их влиянию на бедные страны.

Урок 4. Осведомленность общественности

Необходимо инвестировать в информирование, оценку и обсуждение результатов мер, финансируемых в рамках помощи развитию.

3.2. Организационный менеджмент

Урок 5. Выявление эффективной структуры лидерства

Необходимо наделить достаточно высокопоставленное и публично подотчетное лицо четкими обязанностями на политическом уровне по проведению эффективного сотрудничества в целях развития.

Урок 6. Урегулирование институциональной дисперсии

Необходима рационализация двусторонних структур помощи для облегчения согласованных действий на страновом уровне.

Урок 7. Управление взносами в многосторонние институты

Необходимо способствовать лучшему координированию действий ответственных за различные аспекты многосторонней помощи.

Урок 8. Децентрализация менеджмента на места

Децентрализация ответственности на местный уровень может быть полезной, но для этого необходимы высококачественные и хорошо налаженные системы поддержки.

3.3. Управление доставкой

Урок 9. Управление увеличением масштабов помощи развитию

Радикальные реформы доставки помощи будут крайне важны, так как в связи с ростом объемов помощи, необходимостью повышения ее качества и эффективности возрастает нагрузка на сотрудников специализированных агентств.

Урок 10. Сохранение сфокусированного подхода по странам и секторам

Большинству членов DAC необходимо сконцентрировать свою помощь на меньшем числе стран и меньшем числе секторов и, особенно, меньшем числе направлений деятельности.

Урок 11. Управление, основанное на результатах, оценка и контроль качества

Необходимо выработать культуру управления, ориентированного на результаты, и выстроить стимулы таким образом, чтобы они укрепляли местные структуры подотчетности, а не ослабляли их.

Урок 12. Приоритеты управления человеческими ресурсами

Закрепление и развитие квалифицированного и мотивированного персонала из числа местного населения и экспатриантов крайне важно для эффективности функционирования любого агентства.

4. Повышение эффективности помощи: уроки сектора здравоохранения

С 1999 по 2005 г. помощь развитию в области здравоохранения выросла с 6 до 13,4 млрд долл. В то же время стали очевидными серьезные препятствия, мешающие достижению ЦРТ в области здоровья. Это содействовало тому, что доноры и партнерские страны изменили свои способы ведения бизнеса и смогли прийти к важным соглашениям, используя рамки Парижской декларации. Они помогли заложить важные элементы повышения эффективности помощи, что привело к заметным улучшениям в таких областях, как детская смертность, контроль за малярией и туберкулезом и лечение ВИЧ/СПИД. Однако актуальной остается задача мониторинга прогресса для четкого понимания факторов эффективности и своевременной корректировки неэффективных действий.

С полным текстом доклада можно ознакомиться по адресу www.sourceoecd.org/developmentreport.

Резюме на русском языке под заголовком *Дневник развития ОЭСР. Сотрудничество в целях развития – Доклад 2007. Т. 9. Вып. 1* (© ОЭСР 2008) опубликовано на сайте ОЭСР по адресу www.oecd.org/dataoecd/47/42/40487642.pdf.