

Переосмысливая Цели развития тысячелетия для Африки*

С. Петерсон

Петерсон Стивен – профессор Гарвардского института государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди, Гарвардский университет (США).

Предлагаем Вашему вниманию перевод статьи Ст. Петерсона, посвященной проблеме достижения Целей развития тысячелетия в Африке. Данная статья является доработанной версией материала, подготовленного для встречи финансовых экспертов в Аддис-Абебе (Эфиопия) 3–4 декабря 2009 г. Статья послужила основой для готовящегося «Доклада о положении детей в Африке 2011: бюджетирование для благополучия детей» (The African Report on Child Wellbeing 2011: Budgeting for Children).

Мировая экономика и особенно беднейшие страны находятся в очень тяжелой ситуации. На возникновение кризиса оказали влияние такие глобальные факторы, как чрезмерный леверидж, дискредитировавшие себя финансовые институты и эксперты с неопределенными прогнозами на неопределенное будущее. Больше всего в результате кризиса пострадали беднейшие страны, им потребуется немало времени, чтобы оправиться от потрясения. В сложившихся обстоятельствах Цели развития тысячелетия (ЦРТ) являются не лучшей стратегией развития для стран Африки. ЦРТ никогда не получали требуемой финансовой поддержки со стороны развитых стран, и в будущем их позиция вряд ли изменится, так как теперь перед развитыми странами стоят новые неотложные задачи: повышение социальных расходов, борьба с терроризмом, смягчение последствий изменения климата, стимулирование экономики, стабилизация финансовой системы. Инвестиционная стратегия ЦРТ фокусируется на решении социальных, а не инфраструктурных задач развития, создавая дополнительную нагрузку на бюджет. Несспособность ЦРТ решить проблему мобилизации средств в государственный бюджет свидетельствует о финансовой неустойчивости данной стратегии. Наиболее подходящей стратегией для оказания международной помощи представляется стратегия Целей десятилетия по развитию инфраструктуры, направленная на инвестирование в инфраструктуру (мобилизация бюджетных доходов, строительство дорог, обеспечение электроэнергией и развитие сельского хозяйства), а не в социальную сферу.

Оригинальный текст статьи, размещенный на веб-сайте Института государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета, является рабочим документом и публикуется с согласия автора. Все права на статью принадлежат автору.

Ключевые слова: экономическое развитие, Цели развития тысячелетия (ЦРТ), управление государственными финансовыми ресурсами, иностранная помощь, поддержка бюджета.

Key words: economic development, Millennium Development Goals, public financial management, foreign aid, budget support.

* Перевод выполнен выпускницей магистерской программы мировой экономики Карлова университета в Праге А.С. Лопатиной под ред. м.н.с. Центра международных сопоставительных исследований Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) НИУ ВШЭ Л.В. Заварыкиной и к.соц.н., директора Центра международных сопоставительных исследований ИМОМС НИУ ВШЭ О.В. Перфильевой.

Основные тезисы

Бюджет и программа «Дети Африки»

Глобальный экономический кризис изменил повестку дня глобального развития как для развитых, так и для развивающихся стран.

Причиной кризиса является неспособность систем как государственного, так и частного финансового управления контролировать риски.

Цели развития тысячелетия, направленные на развитие социальной сферы, создают проблему бюджетного дисбаланса и, таким образом, повышают экономический риск.

Устойчивое развитие требует устойчивой фискальной политики.

Дilemma развития Африки заключается в принятии непростого решения о выборе между текущей стагнацией и улучшением ситуации в будущем – выборе между инвестированием в социальную сферу и инвестированием в инфраструктуру.

Развитие социальной сферы подразумевает долгосрочные обязательства (в основном по оплате труда), которые должны финансироваться из государственного бюджета, а не за счет непостоянных потоков иностранной помощи.

Лучший вариант использования странами Африки иностранной помощи – реализация Целей десятилетия по развитию инфраструктуры (мобилизация бюджетных доходов, строительство дорог, обеспечение электроснабжения и развитие сельского хозяйства), доказавших свое влияние на рост экономики, который, в свою очередь, стимулирует увеличение национального дохода для финансирования социальной сферы.

Странам Африки следует самостоятельно финансировать социальную сферу, не прибегая для этого к иностранной помощи. Налоги – это цена, которую мы платим за жизнь в цивилизованном обществе.

Забытая Африка

Когда Т. Гоббс описывал плачевное положение людей, проживающих «тяжелые, жестокие и короткие» жизни, в том же высказывании он заметил, что большие бедствия человеку приносит одиночество. Избавление от одиночества может быть не только важным фактором повышения качества человеческой жизни, но также способно помочь понять беды, от которых страдают люди, и откликнуться на них. Это положение является важным дополнением существующих теорий равенства и справедливости [70].

В странах Африки 50% новорожденных детей умирают в течение 24 часов после рождения. Уровень смертности в странах Африки к югу от Сахары в 30 раз превышает аналогичные показатели в развитых странах. Уровень смертности рожениц на 100 тыс. человек составляет более 1000 человек в Африке, 500 – в Южной Азии, 130 – в Южной Америке и 8 – в экономически развитых странах [1, 12, 61].

Государственное управление финансами предполагает определенный риск. Риск существует всегда, его сложно измерить, но игнорировать опасно. Он является сутью финансового управления, как в государственном, так и в частном секторе. Кризис нашего времени заключается в неумелом управлении финансовым риском как внутри этих секторов, так и между ними. Неспособность контролировать финансовые риски разрушила экономики стран и подорвала основы экономики как науки, которая определяла финансовую политику.

Данная статья содержит два тезиса. Во-первых, глобальный экономический кризис привел к беспрецедентному напряжению в бюджетной сфере и осложнил наше пони-

мание взаимозависимости между частной и государственной системами финансового управления. Неопределенность относительно неопределенности этого взаимодействия продолжает мучить участников финансового управления и рынка. Во-вторых, научные дисциплины, сформировавшие ключевые стратегии экономического развития, были дискредитированы глобальным финансовым и экономическим кризисом, в результате доверие к ним полностью утрачено. Кризисы могут способствовать появлению инновационных решений или, по крайней мере, пересмотру используемых принципов¹.

Преодоление одного из тяжелейших глобальных экономических кризисов со времен Великой депрессии 1930-х годов осложняется дефицитом ресурсов, необходимых для дальнейшего развития, особенно стран Африки. Невиданное изобилие, характерное для первых лет десятилетия, испытали даже страны Африки, но оно вряд ли снова повторится. В то время как «золотой миллиард» начинает оправляться от кризиса, миллиард самых бедных жителей планеты не видит выхода из кризиса и все больше скатывается в бедность – по образному выражению Р. Зеллика (R. Zoellick), «они оставлены в горящем доме»² (Вставка 1).

Мы живем в эпоху финансов. Управление финансами – главный вопрос сегодняшнего дня, так же, как и нашего туманного будущего. Государственные и частные финансовые структуры способствовали экономическому провалу, причинив наибольший ущерб самым незащищенным жителям планеты – детям бедных стран. По оценкам экспертов, в результате недавнего кризиса прожиточный минимум 89 млн человек опустился ниже границы бедности в 1,25 долл. США в день, и большинство из них – это дети в странах Африки. Более 1 млрд людей в мире ложатся спать голодными. И хотя рынок ценных бумаг во многих странах в последнее время заметно оживился, скорее всего, экономический кризис продлится еще многие годы. Мировая экономика и особенно беднейшие страны находятся в тяжелейшей ситуации. Заемные средства испарились, эксперты (если среди них еще остались желающие высказать свое мнение) не определились по поводу неопределенной ситуации, и, что еще более важно, институты, которые должны бороться с кризисом, ослаблены и дискредитированы³. Леверидж, финансовые институты, эксперты – три главных феномена современности, которые ввели в заблуждение весь мир⁴ (Вставка 2).

¹ Я не очень уверен в возможности первого, но убежден в важности переоценки принципов.

² Накануне встречи «Группы двадцати» в октябре 2009 г. Р. Зеллик (R. Zoellick) отметил: «В то время как некоторые страны начали двигаться в сторону выхода из кризиса, многие страны до сих пор остаются в горящем здании... Мы вступаем в новую зону опасности, грозящую нам не свободным падением, а преступной беспечностью». В преддверии саммита Всемирный банк представил доклад о неустойчивости дальнейшего развития стран с низким уровнем доходов [62].

³ См. рассуждение П. Кругмана (P. Krugman) о «преступной небрежности» в книге «Возвращение великой депрессии и кризис 2008» [44]. М. Вольф (M. Wolf) высказал свое мнение в отношении Федеральной резервной системы США: «Это антигерой, искусственный раздуватель экономики, который исказил рынок активов, навязал эмиссию денежных средств на торговых партнеров по всему миру...» [82]. К. Борио (C. Borio), научный руководитель Банка международных расчетов, предупредил участников саммита «Группы двадцати» в октябре 2009 г. о том, что рынки настолько сфокусированы на прошлых рисках, что больше не в состоянии определить новые опасности, в особенности возможность дефолта государственного долга [81].

⁴ Автор использует игру слов. В оригинале три главных феномена современности, потрясших мир, обозначаются автором словом *LIE*, что в переводе с английского означает *ложь*. Автор складывает *LIE* из заглавных букв каждого из трех феноменов: *L* – Leverage, *I* – Institutions, *E* – Experts. При переводе уникальность каламбура утрачена (*Прим. перев.*)

Вставка 1

Глобальный кризис

1% (спад международного ВВП в 2008 г. – первое понижение со времен Великой депрессии) [83].
9% (спад в международной торговле в 2008 г. – самый серьезный за последние 15 лет) [83].
С 10,5 до 1,9 трлн долл. (снижение движения капитала на 82% с 2007 г. по 2008 г.) [83].
С 30 млрд до 13 млн долл. (движение нетто-капитала в страны с низким уровнем доходов с 2007 г. по 2008 г.) [83].
11,6 млрд долл. (дефицит финансирования социальных программ в беднейших странах) [62].
40% (спад экспорта из стран Африки в 2008 г.) [83].
7,9% (спад ремитирования в страны Африки) [83].
59 млрд долл. (оценка потребности стран с низким уровнем дохода в иностранной помощи) [62].
89 млн долл. (рост числа лиц, живущих в крайней бедности, к концу 2010 г.) [62].
350 млн человек (из 650 млн человек, проживающих в странах Африки, с прожиточным минимумом ниже 1,25 долл. в день) [62].
122 млн человек (из 163 млн жителей Африки, находящихся в состоянии крайней бедности⁵) [12].
1 млрд человек (рост числа тех, кто ложится спать голодным) [35].
21,8 млрд долл. (прогнозируемый размер премиального фонда «Голдман Сакс» в 2009 г.) [28].

Вставка 2

LIE (феномены, которые ввели в заблуждение весь мир)

Леверидж (L – Leverage)

Частный сектор

600 трлн долл. – увеличение объема деривативных контрактов в 2008 г. (100 трлн долл. – в 2000 г.) [56].
25% ипотечных кредитов в США превышают стоимость активов [43].

Государственный сектор

12 трлн долл. долговых обязательств, которые должны выпустить страны – члены ОЭСР в 2008 г. (9 трлн долл. – в 2000 г.) [83]
13% ВВП – гарантии займов государственным компаниям в России [8].
10% ВВП – гарантии займов государственным компаниям в Турции [8].
53% ВВП – гарантии займов государственным компаниям в ОАЭ [8].

Финансовые институты (I – Institutions)

Финансовые, бухгалтерские и аудиторские фирмы.
Центральные банки.
Кредитные агентства.
Контрольные органы.
Бреттон-Вудские институты.
Бухгалтерские и аудиторские агентства.
Академические круги.

Эксперты (E- Experts)

Бухгалтеры и аудиторы.
Ученые, занятые в частном и государственном секторах финансового управления, экономисты.

⁵ К категории «крайне бедных» относятся люди, живущие менее чем на 0,5 долл. в день [2].

Обобщая причины одного из предыдущих финансовых кризисов, У. Байджхот (W. Bagehot), редактор журнала «Экономист», заявил, что кризис случается «из-за глупых людей» с «глупыми деньгами»⁶. Возможно, что в этот раз причины были иными. Кризис произошел по вине умных людей, использующих деньги глупых людей. В этот раз ситуация действительно иная⁷. И описание ситуации неопределенности возникает на светло-оранжевых страницах «The Financial Times». Мир оказался в незнакомой нам прежде ситуации острого международного дисбаланса, в которой у государств беспрецедентный объем долга, а общественные интересы кредитного рынка находятся в руках компаний, которые уже много десятилетий знали о рискованности своих финансовых инноваций, а также о невозможности ее измерить, и не раскрывали эту информацию с целью максимизации прибыли.

Научные круги несут немалую вину за произошедший кризис. Известнейшие ученыe в области финансов знали за четверть века до того, как разразился кризис субстандартного ипотечного кредитования, что риск, связанный с использованием ценных бумаг, подкрепленных ипотекой, не поддается измерению. Тем не менее ценные бумаги, подкрепленные ипотекой, остаются самой важной, и конечно же самой прибыльной, финансовой инновацией XX в.⁸

Многие называют настоящий кризис «моментом Мински» в честь Х. Мински (H. Minsky), предсказавшего кризис 25 лет назад в ходе анализа трудов Кейнса (J.M. Keynes). Мински утверждает, что в основе кризиса лежат две причины: отсут-

⁶ У. Байджхот (W. Bagehot), главный редактор журнала «Экономист» в 1960-х годах, много лет назад описал кризис, переживаемый нами сейчас: «Многое уже было сказано о панике, маниях, больше, чем мы можем понять или вообразить, обладая даже самым развитым интеллектом. Но одна вещь не поддается сомнению: в определенный момент времени огромное количество глупых людей обладают огромным количеством глупых денег... Через определенный период времени... деньги этих людей – слепой капитал, как мы его называем, – становятся особенно большим и неуемным; он ждет, чтобы его поглотили, и вот мы видим “перенасыщение”; он находит кого-нибудь, и мы наблюдаем “спекуляцию”; его поглощают, и мы наблюдаем “панику”» [82].

⁷ Одним утешением сегодняшнего кризиса будет то, что у нас есть возможность посмотреть в зеркало заднего вида, которым является экономическая история [67]. Проблема заключается в том, что лобовое стекло по-прежнему в тумане.

⁸ В 1985 г. знаменитый профессор финансов Школы бизнеса Андерсона Университета Калифорнии в Лос-Анджелесе взял академический отпуск на год, для того чтобы разработать модель определения стоимости активов для инвестиционного банка «Соломон Бразерс» для нового финансового инструмента – ценных бумаг, подкрепленных ипотекой. Вернувшись к преподаванию в университете на следующий год, в своей лекции по финансам он рассказал студентам, что ему удалось смоделировать риск изменения процентной ставки, но не риск неплатежей по кредитам. Одной из причин невозможности моделирования данного риска явились ограничения используемого языка программирования, который хотя и стал предметом культа аналитиков инвестиционных банков, все же не позволял работать с матрицей большого размера. Р. Букстабер (R. Bookstaber) рассказал об истоках сегодняшнего кризиса тридцатилетней давности, включая невозможность смоделировать риск, и о попытке банка «Соломон Бразерс» секьюритизировать долг [7]. Возможно, лучшую оценку финансовых инноваций секьюритизированного долга дал У. Баффет (W. Buffet), описавший банк «Соломон Бразерс», как «казино с рестораном» (У. Баффет был крупнейшим акционером компании). Краеугольным камнем корпоративных финансовых отношений является модель определения стоимости активов, допускающая наличие линейной зависимости между риском и прибыльностью. Но с ценными бумагами, подкрепленными ипотекой, ось абсцисс совершенно не ясна. И. Дерман (E. Derman), бывший бюджетный аналитик «Соломон Бразерс», размышляя о своей работе в компании, отметил: «Модели оценки риска ипотеки содержат гремучую смесь допущений, что в сравнении с элегантным формализмом модели Блэка – Шоулза (Black – Scholes model) выглядит уродливо» [20, 29]. В преддверии кризиса 1987 г. Дж. Кеннет Гэлбрейт (J. Kenneth Galbraith) написал: «Рынок нестабилен по своей природе по причине приверженности к внешне впечатляющим, но в конце концов губительным инновациям в структуре финансов» [27].

ствие необходимого инструментария в арсенале экономистов и их ограниченный опыт. Недостаток инструментария состоит в том, что:

«капиталистическая финансовая система в стандартной теории Кейнса рассматривается в циклическом и дискуссионном контексте. Нехватка опыта заключается в том, что, в отличие от Кейнса, который на личном опыте хорошо знал деятельность рынка капиталов, карьера большинства экономистов включает в себя только академическую работу и службу в государственных структурах»⁹ [50, 51].

Если бы Федеральная резервная система США во главе с председателем А. Гринспаном (A. Greenspan) полностью осознавала невозможность моделирования риска обеспеченных долговых облигаций, был бы он все так же уверен в способности рынка капиталов к саморегулированию?

Кризис подорвал основы экономики как науки и поставил вопрос о ее способности эффективно регулировать государственную политику.

«Сегодня в руинах лежит не только вся экономика, но также и экономическая парадигма, которая доминировала в годы, предшествовавшие кризису, или, по крайней мере, должна была доминировать». Дж. Стиглиц (J. Stiglitz)¹⁰.

«Утратила ли экономическая теория развития свой путь? Складывается впечатление, что очень часто экономисты-исследователи начинают не с актуальных для практиков вопросов экономики развития, а пытаются найти вопросы, ответы на которые они могут дать при помощи часто используемых инструментов. Основные вопросы, с которыми сталкиваются высокопоставленные политики, чрезвычайно сложны. Однако неужели современные исследования настолько узконаправленны, что не предоставляют политикам необходимую аналитику? Я считаю, нам необходим практико-ориентированный подход, тесно связанный с потребностями политики в области развития». Р. Зеллик (R. Zoellick)¹¹.

Помимо того, что экономическая теория оказалась неспособной предоставить необходимые данные для принятия политических решений, бухгалтерская отчетность, основа капитализма, также не оправдала ожиданий.

«Если вы спросите, почему так успешна американская финансовая система... мое понимание ситуации заключается в том, что нет более важной инновации, чем общепринятые принципы бухгалтерского учета: это означает, что каждый инвестор должен иметь доступ к информации о том, как в компании соблюдают дисциплину в предоставлении отчетности и мониторинге своих действий». Л. Саммерс (L. Summers)¹².

⁹ Двадцать четыре года назад, анализируя работу Кейнса, Мински (Minsky) подчеркнул, что в «Трактате о деньгах», предшествовавшем более поздней «Общей теории», Кейнс отмечал, что финансовые рынки обречены на крах, но они же являются и двигателем экономического роста.

¹⁰ Из статьи «В поисках новой экономической парадигмы» по случаю основания Института новой экономической мысли (Institute of New Economic Thinking) в качестве члена его наблюдательного совета [54].

¹¹ Из речи «Демократизация экономики развития» («Democratizing Development Economics»), произнесенной Р. Зелликом в Университете Джорджтаун 29 сентября 2010 г. по случаю открытия. Недавний обмен мнениями между П. Кругманом (P. Krugman) и Н. Фергюсоном (N. Ferguson) об относительных преимуществах истории и экономики для понимания сегодняшнего кризиса иронично подчеркивает упадок экономической теории. Фергюсон высказал мнение, что «даже кошке позволено смотреть на короля, и иногда даже историк может оспорить мнение экономиста» [65].

¹² П. Кругман цитирует речь Л. Саммерса (L. Summers), заместителя секретаря Казначейства, произнесенную в 1999 г. П. Кругман [44] утверждает, что «почти каждый вовлеченный в процесс принятия политических решений в 1999 г. верил, что Америка располагает прозрачным корпоративным

Строго иерархическая структура финансовых рынков (академическое сообщество, инвестиционные компании, бухгалтерские фирмы, правительство) оказалась непригодной.

Тем не менее в современном финансовом кризисе есть и положительный момент: он заставил переосмыслить основы экономического роста не только в бедных, но и во всех странах мира, задуматься над тем, что все хорошо в меру, что необходимо создавать независимую организацию, которая бы контролировала всех агентов экономической деятельности (комерческие фирмы, иностранную помощь и сами правительства). Реальный экономический рост, а не пускание рыночных пузырей, не может быть достигнут за счет долгов, он должен оплачиваться за счет сбережений и осмотрительного заимствования средств с целью создания финансово устойчивых производственных активов. Не существует коротких путей к прогрессу ни для развитых, ни для развивающихся стран [36]. Экономический рост должен быть переосмыслен, так же как и наше понимание финансовых рынков, на которых основывается капиталистическая экономика [16]. Финансовые рынки – это не только основная движущая, но и разрушительная сила для рыночной экономики.

Неортодоксальный экономист Э. Райнерт (E. Reinert) согласен с Р. Зелликом (Zoellick) в том, что экономическая теория развития утратила свой путь. Вместо того, чтобы сконцентрироваться на основополагающих принципах роста, экономическая теория развития отдает все силы «палиативной экономике», лучшим примером которой являются Цели развития тысячелетия [68].

Переосмысливая развитие для «беднейшего миллиарда» (большая часть которого – дети Африки)

Для нивелирования последствий левериджа потребуется не один год, и еще не ясно, как это отразится на положении институтов и экспертов¹³. Положительным же эффектом от произошедшего кризиса является осознание того, что парадигма развития для беднейших стран планеты должна быть пересмотрена в кратчайшие сроки. Более того, финансовый кризис вывел на передний план проблему финансовых последствий от предоставления иностранной помощи и бюджетную нестабильность, создаваемую ЦРТ. Стратегии развития должны определяться жестким бюджетным ограничением. Хочется верить, что вторым положительным эффектом от кризиса, перечеркнувшим надежды развивающихся стран на экономический рост, будет также осознание необходимости перезагрузки и приоритизации экономического развития. Так, проблему безработицы – одну из острых проблем африканских государств – можно преодолеть только за счет экономического развития¹⁴.

бухгалтерским учетом, что позволяет инвесторам принимать правильные решения, а также контролирует и призывает менеджмент к ответственности, благодаря чему в стране сложилась стабильная, отлаженная финансовая система». Гете назвал двойную бухгалтерию одним из замечательнейших изобретений человечества, и, с точки зрения историков экономики, это ключевое нововведение, обеспечивающее развитие капитализма.

¹³ Имеются в виду три главных феномена, введших, по мнению автора, в заблуждение весь мир: леверидж, финансовые институты, эксперты (*Прим. перев.*).

¹⁴ Работа П. Колльера (P. Collier) о миллиарде людей, живущих за чертой бедности, опубликованная до начала финансового кризиса, критикует ЦРТ по двум аспектам: все усилия сконцентрированы на обеспечении системы социального обслуживания, а не на достижении экономического роста; и невыделение миллиарда людей, живущих за чертой бедности, из 5 млрд бедняков. Колльер (Collier) считает, что для 4 млрд бедняков социальные программы могут оказаться полезными, а наибеднейшему миллиарду поможет только экономический рост [15].

Цели развития тысячелетия подвергаются критике не в первый и не в последний раз [74]. Но на этот раз глобальный экономический кризис вверг развивающиеся страны, прежде всего беднейшие, в еще более нестабильное и хрупкое положение, при котором факторы *определенности* и возврата государственных инвестиций (обеспеченных как самой страной, так и предоставленных из-за рубежа) приобрели еще большую значимость. Экономический рост должен быть достигнут «на старый лад» – его надо заработать, а не занять – при помощи тщательного управления финансовой системой. Единственный элемент стабильности, упомянутый в ЦРТ, – это экологическая, а не финансовая устойчивость.

С преступной беспечностью, на которую указал Р. Зеллик (Zoellick), нельзя бороться путем возрождения старых методов, успешность которых весьма сомнительна. Настоящая статья призывает заменить ЦРТ Целями десятилетия по развитию инфраструктуры, которые привнесут определенность, необходимую для развития.

Тезис

Цели развития тысячелетия (ЦРТ) – не лучший способ решения проблем развивающихся стран («беднейшего миллиарда»): они никогда не получали и вряд ли когда-нибудь получат требуемое финансирование в полном объеме. Цели финансово нестабильны и не являются лучшей формой инвестирования в бедные страны с точки зрения уровня и определенности возврата вложенных инвестиций. Глобальный экономический кризис требует пересмотра парадигмы развития, возвращения к основам, к экономическому росту и соблюдению этических стандартов финансовой деятельности.

Значение и текущее состояние государственного управления финансами в странах – получателях помощи развитию

Рациональное государственное управление финансами – основа развития страны, целью которого является поддержка и защита будущего нации – ее детей. Африка – это «континент детей, где более 51% населения моложе 18 лет, а в таких странах, как Нигерия, Эфиопия и Уганда, доля детского населения составляет 55–60%» [61]. Для того, чтобы понять, как государственное управление финансами поддерживает защиту прав африканских детей, а точнее, прав граждан Африки, необходимо проанализировать внешние и внутренние факторы экономического роста. Помощь развитию как международный межправительственный перевод денежных средств представляет собой внешний фактор экономического развития стран – получателей помощи. Насколько совместимы, таким образом, внешние ресурсы с внутренними ресурсами стран, и как это влияет на их развитие? Ключом для понимания соотношения внешних и внутренних ресурсов является государственное управление финансами. Если страны заинтересованы в сохранении суверенитета, а институты гражданского общества продолжат отстаивать принципы прозрачности и подотчетности предоставления помощи развитию, миф о государственном управлении финансами необходимо развенчать во благо будущих поколений. Вся система государственного управления финансами укладывается в схему, состоящую из трех принципов и двух решений (Вставка 3).

Вставка 3

Принципы и решения государственного управления финансами

Первый принцип

Реализация государственных программ в рамках жестких бюджетных ограничений.

Вторичные принципы

Оптимальное распределение ресурсов между бюджетными программами.
Эффективность выполнения бюджетных программ.

Два решения

Финансирование и инвестирование.

В фундаментальном труде «Политика бюджетного процесса» А. Вилдавски (A. Wile-davsky) обобщает политическую сложность перечисленных выше принципов, тем самым подчеркивая необходимость упрощения финансовой системы для реализации государственной политики [80]. В другой классической работе в области государственных финансов, написанной практиком финансового управления Х. Далтоном (H. Dalton), бывшим Канцлером казначейства Великобритании), отмечается двойственность и сложность данной ситуации:

«Любой государственный деятель, который старается организовать общественное обсуждение государственной финансовой системы, должен понимать, что между ним как практиком и как аналитиком возможен конфликт. Пытаясь разрешить этот конфликт, ищущий выхода подвергает себя опасности взять худшее от обоих, потеряв при этом и перфекционизм теоретика, неуклонно следующего принципам рациональности, и мудрость государственного управленица, умело направляемого аппаратом чиновников... Наука о государственном управлении финансами имеет... особое очарование, но по той же причине при чрезмерном использовании в ней абстракции теряется связь с реальностью, так же как и избыточное использование эмпирического расчета выглядит ограниченным» [17].

Государственное управление финансами – это управление иллюзией, как ни старайся, чего-то всегда будет недоставать [80]. Государственное управление финансами – это также иллюзорный баланс между абстракцией и прагматичным расчетом. Тем не менее стратегия развития не должна быть иллюзией.

Финансовое управление, государственное или частное, опирается на два решения: решение о финансировании и решение об инвестировании. Государственное и частное финансовое управление отличаются друг от друга относительным весом этих двух решений. В государственном секторе превалируют решения о финансировании, тогда как для частного сектора верно противоположное¹⁵. В частном секторе доминируют инвестиционные решения; при этом структура капитала не затрагивается и на нее можно повлиять через изменение доли рынка. Несмотря на то, что оптимальная структура капитала фирмы является предметом постоянных споров (соотношение акционерного капитала, долговых обязательств и чистой прибыли), она все же формируется путем непосредственных расчетов [52]¹⁶.

В государственном управлении финансами преобладают решения о финансировании. Государственный бюджет, который является наиболее важным документом реализации политики правительства, формируется на основании полномочия государства взыскать финансовые средства в доход государственного бюджета, что, в свою очередь,

¹⁵ Термин «решения о финансировании в государственном секторе» означает структуру совокупных финансовых ресурсов (государственные доходы/займствования; иностранные субсидии/займы). Термин «решения о финансировании в государственном секторе» шире, чем дополнительное финансирование бюджетного дефицита посредством внешних грантов или государственных/иностранных заемствований.

¹⁶ Ф. Модильяни (F. Modigliani) и М. Миллер (M. Miller) пришли к выводу, что структура капитала фирмы не влияет на рыночную цену ее акций, поскольку риск долгового банкротства от увеличения заемного капитала уравновешивается за счет снижения корпоративных налоговых выплат [52].

обеспечивает полномочие государства осуществлять расходы¹⁷. Налоги обязательны, доходы фирмы таковыми не являются. Таким образом, государственное финансовое управление начинается с реализации первого принципа, приведенного выше, – реализации государственных программ в рамках жестких бюджетных ограничений (решение о финансировании), что предполагает распределение бюджетных средств между программами (решение об инвестировании) и обеспечение их эффективной реализации (решение об инвестировании). Хотя, согласно Модильяни (Modigliani), структура капитала не является определяющим фактором успешности фирмы, она все же имеет огромное значение для финансовой устойчивости развитых стран, и решающее значение для стран, зависящих от внешней помощи.

Как ни парадоксально, ЦРТ поддерживают частную, а не государственную модель баланса решений. Для ЦРТ решения об инвестировании (расходы сектора социальной сферы) важнее решений о финансировании, так как обеспечение устойчивости дальнейшего развития рассматривается как задача на перспективу.

Решения о финансировании Целей развития тысячелетия

«Логика внешней помощи исходит из положения о том, что внешняя помощь предоставляет развивающимся странам не просто дополнительные ресурсы, но дополнительные бюджетные ресурсы. Помощь содействию развитию может стать причиной серьезных проблем государственного управления в странах – получателях помощи в случае, если дополнительные ресурсы оказывают влияние на возобновление государственного бюджета, а расходы по его возобновлению не покрываются за счет пополняемых дополнительных ресурсов (поскольку условное увеличение государственных расходов должно обеспечиваться увеличением внутренних доходов или сокращением других расходов государственного бюджета)» [57].

Решения, принимаемые в отношении финансирования ЦРТ, сосредоточены на том, каким образом ресурсы (внутренние и внешние) поступают в бюджет. Решения о финансировании не могут быть отделены от инвестиционных решений, так как рациональное управление бюджетом требует наличия стабильной структуры капитала (баланса текущих и капитальных затрат), которой соответствуют финансовые ресурсы (внутренние/внешние, субсидии/займствования). Согласно Пенроузу (Penrose), международные программы помощи, особенно те, которые ориентированы на поддержку ЦРТ, в большинстве случаев не принимают во внимание процесс поступления внешних ресурсов в национальный бюджет. Без внимания остается также факт существенной бюджетной нагрузки условий внешней помощи, требующих реализации социальных программ. Выполнение этих условий возможно только при регулярных государственных расходах и мобилизации бюджетных поступлений, что неизбежно ведет к бюджетному дисбалансу. Наибольшую нагрузку на национальный бюджет, отвлекая ресурсы от капитальных инвестиций, несет самая дорогостоящая ЦРТ – обеспечение всеобщего начального образования, тогда как именно капитальные инвестиции ведут к экономическому росту (росту прибыли, заработной платы, занятости населения), который, в свою очередь, приносит доходы в государственный бюджет, обеспечивая возможность выделения ресурсов (больше инвестиций, больше доходов, освоение внешней помощи, больше социальных услуг) на развитие социальной сферы.

¹⁷ Различие между государственным и частным финансовым управлением четко выражается в доминировании бюджета в государственных финансах и удельных издержек в частных.

ЦРТ вносят три важных элемента нестабильности в неустойчивое финансовое положение бедных стран:

1. ЦРТ концентрируются на расходах в социальной сфере, вклад которой в экономический рост вызывает сомнение (например, начальное образование).

2. ЦРТ не уделяют должного внимания инвестициям в инфраструктуру, имеющим очевидное влияние на экономический рост, на основании которого формируется доход в государственный бюджет (при условии, что капитальные затраты оправданы).

3. ЦРТ не предусматривают для национального дохода принимающих стран покрытия расходов, возникающих при получении иностранной помощи, ориентированной на расходы в социальной сфере и поддерживаемой инвестициями (национальными или за счет внешней помощи).

Национальный доход препятствует расширению устойчивого бюджета и ограничивает его возобновляемость и рост. Внешняя помощь развитию часто фокусируется на капитальных расходах бюджета, не принимая во внимание влияние субсидий и займов на пополняемый бюджет. Таким образом, возникающие расходы по реализации программ развития ложатся на плечи принимающих стран, это становится не только их проблемой, но и предметом национальных расходов¹⁸. По мнению Л. Саммерса (L. Summers), устойчивость государственных финансов является одним из трех столпов экономического роста.

«Я предполагаю, что темп роста экономик стран в основном определяется тремя факторами: способностью интегрироваться в глобальную экономику посредством торговли и инвестиций; возможностью поддерживать устойчивость государственных финансов; способностью создать институциональную среду, в которой обеспечивается выполнение договорных отношений и определены права собственности»¹⁹.

Таким образом, согласно Саммерсу, разумная фискальная политика и оздоровление бюджета жизненно необходимы для экономического роста. Р. Хаусманн (R. Hausmann) не согласен с этим мнением и считает, что «макроэкономическая политика – это не стратегия роста... ее предназначение – избежание кризиса» [32]. По мнению Р. Хаусманна (Hausmann), политика на макроуровне «поддерживает потенциал экономики на ее предельной скорости, однако речь не идет об увеличении предельной скорости экономического роста» [32]. Анализ Р. Хаусманна не затрагивает непосредственно африканские страны, находящиеся в прямой зависимости от внешней помощи, одним из условий предоставления которой является разработка и реализация страной – получателем помощи национальной стратегии борьбы с бедностью. Несмотря на то, что в целом Р. Хаусманн признает существование различных путей развития для развивающихся стран, тем не менее автор не исследует роль и элементы внешней помощи, а также условия ее предоставления, вследствие чего общая картина развития Африки остается неполной. Р. Хаусманн отмечает, что «эффект Перотти» (Perotti effect), согласно которому сокращение расходов должно вести к росту, не доказан [32]. Но для стран, зависящих от внешней помощи, ограничение расходов только увеличивает бюджетный дисбаланс и никак не помогает (а иногда и вредит) экономическому росту.

¹⁸ В лекции государственного управления финансами для руководителей в Гарварде П. Пенроуз (P. Penrose) напомнил государственным чиновникам, что основа государственного управления финансами – это управление постоянными затратами, так как именно они ведут к росту дефицита.

¹⁹ Summers L. Godkin Lecture. Harvard University, 2005.

В то же время программы рационального инвестирования действительно содействуют экономическому росту²⁰.

Решения о финансировании Целей развития тысячелетия: поддержка бюджета

В контексте решений о финансировании ЦРТ важно понимать, каким образом внешняя помощь включается в бюджет. Для этого необходимо ответить на два вопроса: какие расходы должны финансироваться за счет внешней помощи, а какие нет? как внешняя помощь должна быть представлена в финансовых отчетах правительства? Внешняя помощь обычно предоставляется посредством двух инструментов – поддержки проекта и поддержки бюджета. Денежные средства, выделенные на поддержку бюджета, могут включаться, а могут не включаться в бюджет. Некоторые многосторонние организации оказывают другие формы внебюджетной помощи (например, фонды социальной реабилитации)²¹. Макроэкономический вопрос о том, включается ли вообще внешняя помощь в бюджет, будет рассмотрен ниже.

Основной метод финансирования ЦРТ, предпочтаемый и правительствами стран – получателей помощи, и донорами, – поддержка бюджета. Обработка иностранных займов вполне ясна – они размещаются в финансовых отчетах правительства в качестве дополнительных средств как источник финансирования капитальных или текущих расходов. Обработка же иностранных субсидий не вполне прозрачна, так как они могут быть включены в бюджет в качестве основных средств как источник доходов государственного бюджета (понятия схожие, но все же различающиеся), или в качестве дополнительных средств, так же как займы, но как источник финансирования²².

²⁰ В своем анализе Р. Хаусманн не затрагивает вопрос о реакции правительств стран – получателей иностранной помощи [6, 14].

²¹ В 1996 г. в Эфиопии мной была предложена концепция трех каналов распределения государственных средств: 1-й канал – министерство финансов, 2-й канал – иностранная поддержка проектов, 3-й канал – целевое финансирование из иностранных источников (например, Программа социального страхования, программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом). Так как проект реформирования национальной финансовой системы, которым я руководил, завершался, относительный объем каналов «первой линии» реализации программы приблизительно составлял: 30% – 1-й канал, 12% – 2-й канал, 58% – 3-й канал. Совместная с правительством 12-летняя программа реформирования государственной финансовой системы стала привлекать все меньше государственных средств. К сожалению, разработанная система каналов была исказена некоторыми гуманитарными организациями, утверждающими, что предоставляемые им средства поступают через канал 1а и т.д. Система каналов предназначалась для отслеживания финансовых потоков даже при условии перераспределения средств по разным статьям в бюджете. Озабоченность гуманитарных агентств тем, что они не смогут отслеживать распределение денежных средств, поступающих на поддержку бюджета, где смешиваются фонды различного характера (иностранные субсидии, иностранные заемные средства, собственные средства страны), породили странные обсуждения. Один из участников этих бесконечных обсуждений финансовых вопросов в Эфиопии сделал, возможно, поистине инновационное предложение – наклеивать штрих-код на эфиопские бирры, в которые конвертируются предоставляемые средства в иностранной валюте, и затем проводить аэросъемку распределения фондов по всей стране. К сожалению, такая инновация в управлении государственными ресурсами с привлечением авиации зарубежных государств не может быть разрешена страной – получательницей средств по причине обеспечения внутренней безопасности.

²² П. Хеллер (P. Heller) отмечает проблему финансирования заработной платы за счет предоставленной ссуды, но утверждает, что главная сложность с учетом получаемых ссуд в качестве основных средств как источника дохода вместо учета их в качестве дополнительных средств как источника финансирования приводит к росту совокупного спроса. П. Хеллер настаивает на том, что субсидии, учтенные как статья дохода, должны быть «высокопродуктивными», способствующими экономиче-

Главным аргументом учета полученных субсидий в качестве основных средств является то, что субсидии, так же как и бюджетные доходы, увеличивают чистую стоимость активов правительства. Иностранные субсидии, однако, не всегда поступают согласно установленному графику, что может нарушить процесс формирования государственного бюджета²³. В Эфиопии субсидии от иностранных гуманитарных организаций не-постоянны. Страны, получающие средства, часто рассматривают их как «бесплатный подарок», но для реализации спонсируемых программ необходимы дополнительные финансовые ресурсы. Правительства заимствуют субсидии, которые еще не поступили, и начинают реализовывать программы, для которых были предназначены эти субсидии. Если субсидии отражают только цели и интересы организаций внешней помощи и не включены в единый бюджет, они могут привести к фрагментации и ослабить бюджет. Учет субсидий в качестве доходов или источников финансирования также зависит от решения МВФ, который учит страны-реципиенты придерживаться консервативной политики учета (включать расходы за счет займов в качестве дополнительных бюджетных средств).

Определив метод учета займов в финансовых отчетах, рациональная финансовая система управления требует соблюдения соответствия финансовых поступлений (национальных и внешних) трем видами расходов: *текущие расходы / оплата труда, текущие расходы / операционные расходы и расходы на обслуживание, текущие расходы / уставные и капитальные*. Так как средства на поддержку бюджета смешаны с фондами министерства финансов, экспертам планирования и бюджетирования не просто соблюсти соответствие расходов источникам финансирования. Рациональное финансовое управление должно следовать правилам приведения в соответствие финансовых расходов и поступлений. Текущие расходы на оплату труда и текущие уставные расходы должны финансироваться только за счет постоянного источника в государствен-

скому росту инвестициями в материальную инфраструктуру и человеческий капитал» [34]. Хотя такой аргумент может иметь место в отношении одновременных капитальных инвестиций, где средства на текущие расходы могут быть не потрачены или расходы могут быть отложены до получения нового гранта, но такие действия неприменимы по отношению к текущим расходам на оплату труда (например, зарплаты учителям). Хеллер не уточняет, что он подразумевает под инвестированием в человеческий капитал, и не принимает участия в обсуждении вклада инвестиций в образование для достижения экономического роста.

²³ В странах с децентрализованной налогово-бюджетной системой со значительным вертикальным дисбалансом разница между государственным доходом и объемом международных субсидий разительна. В Эфиопии финансовые трансферты из государственного бюджета в региональные бюджеты составляет примерно 85% всех ресурсов. Если регион получает субсидию из иностранного источника, получение средств в национальной валюте откладывается, хотя и не полностью. Учитывая нестабильность предоставления иностранных субсидий, несколько регионов от них отказались — местная валюта бирр была для них лучшим вариантом, чем американский доллар, поскольку получение бирра было гарантировано, не подразумевало никаких условий и могло быть использовано на любые расходы, в том числе и на оплату труда. К 2003 г. предоставление субсидий Африканским банком развития стало настолько нестабильным и, следовательно, настолько разорительным для регионов, что правительство Эфиопии приняло решение не включать иностранные субсидии в расчет источников межрегионального трансфера средств, фактически исключив их из бюджета. Европейская комиссия инициировала программу открытого обсуждения предоставления внешней помощи с правительствами стран-реципиентов и партнеров по программам развития. Европейская комиссия провела конференцию в Аддис-Абебе с целью самокритики, на которой бельгийская консалтинговая компания закончила свою презентацию впечатляющим слайдом «Европейская комиссия — важный, но ненадежный партнер». В этот период Европейская комиссия была крупнейшим донором Эфиопии (примерно 140 млн долл. США в год). И конечно, еще одна причина неуверенности в иностранной помощи — это условия ее получения, которые не должны противоречить интересам реципиента, что не всегда удается соблюсти в странах Африки.

ном бюджете, а не за счет внутренних займов или внешней помощи. Правило соответствия операционных расходов и расходов на обслуживание более сложное, так как расходы на обслуживание должны финансироваться за счет государственного дохода, но небольшие одновременные расходы, такие как расходы на первичное медицинское обслуживание, лекарства, складируемые учебные материалы, могут финансироваться за счет внешней помощи, в частности за счет субсидий. Капитальные расходы, за исключением некоторых из них, могут финансироваться из любого источника средств (внешнего/внутреннего, субсидии/займы)²⁴. Даже в том случае, когда субсидии учтены как основные средства, они не должны использоваться для финансирования оплаты труда или уставных расходов, которые являются долгосрочными обязательствами.

Государственные расходы должны рассматриваться с точки зрения их качества, а не количества (качество – это функция секторного распределения и структуры расходов). Начальная школа нуждается в сбалансированной структуре четырех типов расходов – расходы на оплату труда, уставные расходы, операционные расходы, расходы на обслуживание и капитальные расходы. Большинство услуг в бедных странах не оказываются в полной мере, так как оплата труда зачастую вытесняет самые необходимые операционные расходы и расходы на обслуживание²⁵. Даже там, где оплата труда доминирует, сами зарплаты могут быть недостаточными, особенно если на одного преподавателя приходится слишком много учеников.

Цели развития тысячелетия концентрируются на расходах в социальной сфере, в которой преобладают текущие расходы на оплату труда (например, зарплата преподавателям и медикам). Хотя сама по себе цель расширения сферы социальных услуг похвальна (несмотря на то, что вклад образования, особенно начального, в достижение экономического роста вызывает вопросы), текущая стратегия финансирования этой цели нежизнеспособна. Нецелесообразно финансировать долгосрочные текущие обязательства при помощи краткосрочных, подверженных изменениям финансовых ресурсов (внешние субсидии и тем более займы). Программы поддержки бюджета, которые могут исчезнуть быстрее, чем появились, только усиливают эту неустойчивость. Рациональное финансовое управление требует от государства не допускать структурного дефицита (структурный дефицит – это разница между доходом в государственный бюджет и текущими расходами на оплату труда, уставными расходами, операционными расходами и расходами на обслуживание)²⁶. Несмотря на то, что существуют и креативные стратегии приведения в соответствие затрат на оплату труда и полученной внешней помощи (например, оплата труда по контрактам только при условии получения внешней помощи), все же в Африке более распространены долгосрочные трудовые отношения²⁷. Возможный политический и социальный хаос в случае потери огромным количеством квалифицированных преподавателей и медиков оплачиваемых рабочих мест, особенно в сельской местности, – это вероятность, над которой должны задуматься.

²⁴ Традиционное определение капитальных затрат основывается на источнике их финансирования (внеоборотные средства), а не на их характеристиках (средства, используемые более одного года с пороговым значением).

²⁵ Один из оправдывающих себя методов бюджетирования расходов на услуги – это просмотр коэффициентов постоянных затрат на определенную услугу. Значение коэффициента может значительно варьировать в зависимости от услуги и не является прямым указанием к действию. Однако это все же проверенный метод, позволяющий быстро просмотреть проект бюджета и определить его компоненты.

²⁶ Государственный доход должен быть измерен с помощью консервативных инструментов оценки и исключать одновременный неналогооблагаемый доход, например, продажу активов.

²⁷ Правительство Кении в настоящее время предлагает преподавателям трудоустройство на основании долгосрочных контрактов.

маться правительства стран – получателей помощи (а также военное руководство этих стран)²⁸.

Таблица 1. Сведения об операциях центрального правительства некоторых африканских государств

Страна	Фискальный год	Структурный профицит / дефицит, %	Соотношение капитальных и текущих расходов, %
Эфиопия	2006/2007	21,2	52
Гана	2005	21,4	64,2
Либерия	2007/2008	13,7	13,8
Руанда	2005	(25)	44
Танзания	2005/2006	(50,1)	32,6
Уганда	2004/2005	(1,5)	60

Примечание. В таблице использованы данные из последнего публичного отчета МВФ «Сведения об операциях центрального правительства», ст. IV. Консультации: Эфиопия 2008 г., Гана 2007 г., Либерия 2008 г., Руанда 2006 г., Танзания 2007 г., Уганда 2006 г. Расходы на борьбу с бедностью отражены в различных видах расходов (текущие расходы на оплату труда, текущие операционные расходы и расходы на обслуживание, текущие уставные и капитальные расходы), что не позволяет оценить структурный дефицит.

В табл. 1 представлен структурный профицит / дефицит шести африканских стран и соотношение капитальных и текущих расходов. На основании среза последних данных МВФ [75], а не спроектированных данных, можно сделать следующие выводы. Во-первых, фавориты доноров (Руанда и Танзания) имеют значительный структурный дефицит, хотя соотношение капитальных и текущих расходов не позволяет сделать однозначного заключения (Танзания близка к 30%-й норме, тогда как Руанда превышает ее)²⁹. В 2000/2001-м фискальном году, когда Уганда была в центре внимания доноров, у нее был скромный структурный дефицит – 5,2%, но отношение капитальных расходов к текущим было неприемлемо высоким – 79% [75]. Другие страны, представленные в табл. 1, имеют структурный профицит, и отношение их капитальных расходов к текущим также неприемлемо высокое. Срез одного финансового года, показывающий действительные расходы и доходы, не может прояснить ситуацию в целом, необходимо отслеживать динамику развития трендов. Краткосрочный рост расходов на капитальное инвестирование может оставаться на высоком уровне на протяжении определенного периода времени (например, рост гидроэнергетического потенциала Эфиопии). Но, помимо правительственный отчетов, необходимо также изучить коэффициенты использования капитальных инвестиций и расходов на эксплуатацию реализованных

²⁸ Т.Р. Гурр (T.R. Gurr) полагает, что основной фактор, ведущий к общественным беспорядкам, получает развитие в случае неудовлетворения растущих ожиданий населения [31]. Возможно ли, что ЦРТ формируют нереалистичные ожидания, тем самым создавая условия для революций в бедных странах, которые, в свою очередь, отвлекают ресурсы, необходимые для реализации ЦРТ?

²⁹ Одно из правил составления бюджета заключается в том, что капитальные расходы в среднем не должны превышать 30%, чтобы оставить операционный резерв на случай дополнительных текущих расходов [72].

проектов. Проведенный анализ позволяет прийти к заключению, что размер структурного дефицита Танзании является проявлением неосмотрительности в финансовом управлении.

Амбициозные пятилетние секторальные программы развития (СПР) в сфере образования, здравоохранения и водоснабжения, начатые в Эфиопии в 1997 г., иллюстрируют последствия бюджетного дисбаланса в результате оказания внешней помощи. Соотношение капитальных и текущих затрат на СПР колеблется от 54 до 130% в год на протяжении пяти лет реализации программ. По окончании пятилетки значительная часть выделенных ресурсов не была израсходована, но, что еще более важно, большое количество построенных комплексов оказались заброшенными или закрытыми из-за отсутствия персонала и финансирования для их эксплуатации³⁰. Если реализация ЦРТ будет продолжена, ситуация может повториться и в более крупном масштабе на всем африканском континенте.

ЦРТ способствуют неосмотрительному управлению текущими и капитальными расходами. Как одновременное крупное вложение капитальные инвестиции могут финансироваться, за некоторыми исключениями, за счет иностранной помощи (субсидии или займы). Неортодоксальный экономист Э. Райнерт (E. Reinert) так описывает несбалансированные расходы на социальные программы, финансируемые внешней помощью:

«Одно нововведение ЦРТ заключается в том, что внимание уделяется финансированию национальных социальных программ из внешних источников, а не силами самих стран — получателей помощи. Восстановление после разрушительных природных катаклизмов, которое всегда носило временный характер, благодаря ЦРТ сегодня приобрело постоянную форму. Этот подход поставит множество стран в зависимость от “социальных пособий по безработице”, другими словами, это “колониализм соцобеспечения”» [5, 68]³¹.

Исследования в области стоимости и финансирования ЦРТ принимают во внимание только необходимость самой внешней помощи для финансирования ЦРТ. Вопрос, который обходят стороной эти исследования, заключается в том, сможет ли расширенная социальная программа поддерживаться ресурсами самой страны в долгосрочной перспективе. Имеется только предположение, что увеличение социальных услуг должно быть инициировано и закреплено внешней помощью развитию [38, 39].

Решения о финансировании Целей развития тысячелетия: функция реакции правительства

Даже если согласиться с тем, что ЦРТ — правильная стратегия, а прямая поддержка бюджета — правильный инструмент для ее реализации, сможет ли получающая сторона должным образом воспользоваться предоставляемой помощью? Может ли поддержка бюджета в некоторых, если не во всех случаях, отсрочить поступление внешней помощи для реализации ЦРТ? Реакция правительства на поступление внешней помощи

³⁰ В одном из обсуждений ЦРТ в области здравоохранения представитель гуманитарной организации отметил, что «все, что было необходимо для реализации программы, это только 10 тыс. медсестер».

³¹ П. Бауэр (P. Bauer) утверждал, что «социальная помощь, предоставляемая международными гуманитарными организациями, искажает процесс развития в соответствии с представлениями, которые часто оказываются неподходящими, что, в свою очередь, сдерживает развитие, а не способствует ему» [5].

может быть представлена в виде четырехсекторной матрицы: освоенная / неосвоенная валюта, израсходованные / неизрасходованные национальные денежные средства³². Исследование, проведенное МВФ, показало, как пять стран Африки (Эфиопия, Гана, Мозамбик, Танзания и Уганда) отреагировали на поступление внешней помощи [46]. Правительства этих стран либо не освоили средства и не смогли создать резервы, либо не полностью освоили средства или не полностью их израсходовали. Эфиопия, самая бедная и наиболее густонаселенная страна из всех пяти, а также самый крупный из представленных стран возможный получатель средств для финансирования ЦРТ, не освоила и не использовала внешнюю помощь³³.

«Освоить и потратить средства – это классическая модель действий при получении внешней помощи, описанная во всех учебниках: правительство должно увеличить инвестирование, а внешняя помощь финансирует увеличение импорта. Однако в странах, включенных в исследование, эта стратегия полного поглощения ресурсов и их полного использования встречается редко. Чаще всего страны не спешат осваивать выделенные средства и, следовательно, повышать валютный курс, по причине того, что это ведет, по крайней мере отчасти, к снижению экспортной конкурентоспособности» [46].

Исследование пяти африканских стран показало, что для стран – получателей помощи устойчивость государственной финансовой системы является более важным приоритетом, чем реализация ЦРТ. Учитывая вероятность снижения объемов внешней помощи, те небольшие объемы, которые предназначены для 25 беднейших стран, по-прежнему находящихся в крайне опасной ситуации, будут прежде всего направлены на преодоление шока от потери ликвидности и в последнюю очередь – на социальную сферу.

Решения о финансировании Целей развития тысячелетия: реформирование сферы государственного управления финансами как условие предоставления помощи

Несмотря на отсутствие задачи разработки детального плана реформирования системы государственного управления финансами, все же необходимо иметь ясное представление о том, что бюджетирование – очень важный процесс с точки зрения получения внешней помощи. Реализация программ поддержки национальных бюджетов стран – получателей помощи усилила обеспокоенность международных агентств содействия развитию относительно возможности возникновения фидуциарного риска, что, естественно, привело к повышению внимания агентств к «рейтингам» надежности систем государственного управления финансами стран – получателей помощи³⁴. Отчасти про-

³² П. Пенроуз (P. Penrose) предложил термин «функция реакции правительства» для описания реакции на шок, вызванный поступлением внешней помощи, в курсе лекций по финансовому управлению для руководителей в Гарвардском университете в июле 2007 г.

³³ В [33] подсчитано, что если бы Эфиопия получила средства на реализацию ЦРТ, бюджет внешней помощи превышал бы государственный бюджет в 5 раз.

³⁴ Расширение использования рамки «Финансовая отчетность государственных расходов» (ФОГР) и ее эволюция от диагностического до неявного условия предоставления помощи развитию является хорошей иллюстрацией этой тенденции. ФОГР имеет множество недостатков, но наиболее уместным в рамках данного анализа является неспособность рассматриваемого инструмента оценить качество капитального и возобновляемого бюджетов. ФОГР позволяет частично оценивать «пропускную способность» системы государственного управления финансами страны. Программа не оценивает источники эффективности работы системы и качество результатов процесса, а также эффект от

граммы поддержки бюджета получили распространение как метод снижения издержек предоставления внешней помощи. Однако, как показала практика, поддержка бюджета приводит к издержкам соблюдения условий соглашений, одним из которых является реформирование системы управления финансами страны – получателя помощи, что часто имеет отрицательный эффект³⁵.

Внешняя помощь развитию часто понуждает, по сути, предписывает, правительствам африканских стран проводить неоднозначные реформы под видом «лучшей международной практики». Тогда как под безобидной передачей основ государственного финансового управления часто подразумевается обязательное внедрение странами – получателями помощи новейших методик, которые не только не доказали своей эффективности, но и сложны для исполнения даже в развитых странах³⁶.

Обобщение всегда опасно, особенно когда дело касается такой области, как финансовое управление, где контекст решает все. Тем не менее сравнительный анализ систем государственного управления финансами в англоязычных и франкоязычных странах Африки, проведенный Я. Линертом (I. Linert), поучителен [45, 72]. Линерт утверждает, что изученные им системы стабильны, но им не хватает дисциплины. Опираясь на свой непосредственный практический опыт работы с системами государственного финансового управления в Африке и преподавание курсов государственного финансового управления в Гарварде для чиновников высокого ранга, Линерт отмечает, что многие специалисты в Африке разделяют данную точку зрения.

Внешняя помощь должна поддерживать, а не подрывать сложившуюся дисциплину управления финансовой системой в стране – получателе внешней помощи. Слишком частые попытки международных агентств помощи развитию переделать или дублировать программы отчетности являются разрушительными – они повышают риск и способствуют нестабильности. Такого рода вмешательство особенно вредно, поскольку на реализацию программ внешней помощи привлекаются лучшие специалисты. Финансовые системы не должны использоваться для удовлетворения условий займа или для получения компенсации за предоставленную поддержку бюджета. Государственное управление финансами – это независимая территория. Как и у любой независимой территории, ее границы должны быть четко обозначены и в случае нападения следует дать решительный отпор. Соблюдение основополагающих правил приносит результат.

Государственное финансовое управление выполняет фундаментальную функцию. Так же как оплата труда преподавателей и работников здравоохранения, текущие затраты на финансовое управление не должны зависеть от непостоянных потоков средств

расходов. ФОГР не оценивает фидuciарный риск. Инструмент «Комплексная оценка соблюдения процедур по контролю за использованием финансовых средств» не так давно стал использоваться для оценки рисков государственной системы управления финансами. Примером этой методологии оценки является разработанное руководство «Управление риском использования финансовых средств в рамках предоставления гуманитарной помощи» [47].

³⁵ Когда в рамках предоставления иностранной помощи развитию в 1997 г. в Эфиопии были инициированы секторальные программы развития (*Sectoral Development Programmes*) в сфере образования и здравоохранения, параллельно была внедрена система отчетности с отдельной классификацией бюджета, отдельным планом счетов и компьютерной системой. Тем самым региональные департаменты финансового управления были фактически разделены на центры по работе с программами внешней помощи и центры, работающие с внутренней финансовой системой страны. Разделение не только затруднило формирование целостной картины региональной финансовой системы, но также задержало, по крайней мере на два года, реализацию в стране реформы государственной системы управления финансами.

³⁶ Метод ведения бухгалтерского учета по нарастающему итогу, используемый Национальной системой здравоохранения Великобритании, показал неоднозначные результаты [49].

из-за границы. Когда в 1996 г. Эфиопия представила агентствам внешней помощи самостоятельно разработанную программу реформирования государственного аппарата, она запросила помочь, но решила использовать выделенные ресурсы, следуя принципу «разделяй и властвуй». Правительство страны решило остаться у пульта управления реформами, не поддалось нежелательному влиянию доноров / кредиторов и не стало занимать средства для проведения реформ.

Отношение страны как собственника к своей финансовой системе – вопрос ненаучного характера. Он не только напрямую касается независимости страны, но и заставляет ее сконцентрироваться на национальных приоритетах развития, а не на интересах иностранных государств или международных агентств помощи. Африканским правительствам надо немедленно взять под контроль финансовую систему своих стран, чтобы иметь возможность направлять небольшие и, скорее всего, уменьшающиеся ресурсы, на развитие сельских областей. Они нуждаются в стабильном и прозрачном финансовом управлении, которое контролируется и финансируется правительствами стран Африки [59]³⁷. Странам Африки необходимо грамотное управление финансами. При функционировании сложных систем увеличивается риск, эти системы часто не работают, их формирование требует времени (например, интегрированная информационная система управления финансами) [21, 22, 25, 58].

Согласно расчетам, Африке для реализации реформы государственного финансового управления требуется 10–15 лет и 7–10 лет – для введения в работу интегральной информационной системы финансового управления (IFMIS) [64]. Важная деталь, которую часто не принимают во внимание, – это смена метода ведения счетов страны с модифицированного кассового на метод учета по принципу начислений. Этот переход не оказывает положительного, а иногда оказывает отрицательное влияние в краткосрочном, среднем и долгосрочном периоде на качество жизни детей [49].

Относительно проведения реформ в сфере управления государственными финансами имеет место некоторая неразбериха. На наш взгляд, есть два уровня реформы государственного финансового управления. Во-первых, государственное управление финансами включает четыре компонента: признание, совершенствование, изменение и стабильность (ПСИС) [60]. Вначале признается потребность в реформировании системы, которая, в свою очередь, определяет, насколько возможно ее осуществление путем совершенствования системы или же необходимы изменения. Как только потребность удовлетворена, достигнутое состояние должно быть зафиксировано. В основном реформирование системы государственного управления финансами предполагает именно изменение, оставляя в стороне другие три компонента. Второй уровень реформы системы государственного управления финансами заключается в отдельном рассмотрении элементов системы и механизма ее функционирования [60]. Часто условия получения помощи на проведение реформ государственного управления финансами и сами реформы государственного управления финансами были сфокусированы на системах, в особенности на применении техник лучших мировых практик.

Финансовая реформа не должна быть дорогостоящей. Как правило, ее главная задача заключается в улучшении деятельности уже существующих систем. Средства, направленные на проведение реформ, в некоторых странах могут быть потрачены на строительство водных скважин и другой необходимой инфраструктуры, а остаток должен

³⁷ В работе Ст. Петерсона (St. Peterson) [59] представлены четыре элемента реформы государственного сектора (контекст, право собственности, цель, стратегия), которые объясняют принципы проведения реформ в целом, так же как и непосредственно в области государственного финансового управления.

быть сэкономлен. Финансовые реформы крайне важны. Однако вместо того, чтобы тратить на их реализацию большие средства, правительства и гуманитарные организации должны использовать подходы, предполагающие наименьшие расходы, и обеспечивать организации сферы услуг доступом к источнику средств. Реформы государственного финансового управления часто не только не полезны, но и ведут к убыткам.

Как ни странно, улучшение государственного финансового управления часто является условием поддержки бюджета, в то время как мобилизация доходов государства – нет. Соглашаясь с политически корректной позицией, в соответствии с которой реализация проектов на средства доноров не должна обременять страны-реципиенты оплатой расходов на эксплуатацию этих проектов, отметим, что все же улучшение мобилизации доходов государства является основным элементом финансовой стабильности и должно заменить привлечение средств из-за границы.

И наконец, проекты поддержки бюджетов, такие как ЦРТ, создают победителей и проигравших. Так, например, при поддержке бюджета внешняя помощь не затрагивает потребности гражданских институтов в странах – получателях помощи. Не будет ли более разумным в условиях сокращения ресурсов в глобальном масштабе создать портфолио каналов предоставления помощи развитию (правительство, организации гражданского общества, корпоративная ответственность), которые бы финансировали и предоставляли услуги прежде всего наименее защищенным социальным группам населения? Уменьшение количества каналов предоставления услуг жителям труднодоступных территорий в сельской местности сокращает излишки и увеличивает риск. Также непонятно, насколько программы поддержки бюджета ослабляют адвокативную деятельность и целевую помощь детям Африки.

Учитывая вероятность сокращения объемов внешней несвязанной помощи, бремя восполнения необходимых ресурсов ляжет на институты гражданского общества. Диверсификация программ помощи развитию, а именно реализация не только проектов поддержки национальных бюджетов, но и других форм, поддерживающих развитие институтов гражданского общества в развивающихся странах, создаст условия для становления системы институтов социальной защиты населения, способной обеспечить «беднейший миллиард» необходимой помощью³⁸.

Решения о финансировании Целей развития тысячелетия: чего нет, того нет

По мнению Дж. Сакса (J. Sachs), основной проблемой содействия международному развитию является ужасающее несоответствие уровня внешней помощи тем проблемам, которые существуют в развивающихся странах (там, где нужен пожарный шланг, используется лейка) [69]. Даже если согласиться с этим заключением, сегодняшние реалии таковы, что ресурсов становится все меньше и меньше, поэтому развивающимся странам придется взять на себя решение многих задач в условиях значительного сокращения поддержки внешних доноров.

Семь лет назад П. Хеллер (P. Heller) и С. Гупта (S. Gupta) отметили две финансовые проблемы, характерные для ЦРТ: бедные страны не смогут эффективно освоить выделенные им ресурсы, и поток ресурсов не будет постоянным³⁹. Они предсказали,

³⁸ Роль бюджетной поддержки в усилении политических режимов, ограничивающих развитие гражданского общества, – тема для отдельного исследования.

³⁹ Хеллер (Heller) и Гупта (Gupta) [33] отметили, что уже через несколько лет страны ОЭСР начнут выходить из рецессии и, возможно, будут в состоянии выполнить обязательства в рамках ЦРТ

что развитые страны не смогут выделить необходимый объем средств для осуществления ЦРТ, составляющий 0,7% ВВП, и к 2012 г. им придется сократить бюджет внешней помощи, чтобы поддержать собственные программы социального обеспечения⁴⁰. Программы социального обеспечения крайне важны для реализации Целей тысячелетия стран ОЭСР – Целей социального обеспечения тысячелетия. Хеллер и Гупта не предвидели возникновения других потребностей государственных ресурсов развитых стран: борьба с терроризмом, борьба с последствиями изменения климата, стимулирование экономики, расходы на стабилизацию финансовой системы (Вставка 4).

Вставка 4

Наиболее срочные цели тысячелетия

ЦСОТ: Цели социального обеспечения тысячелетия

- Для США 10% ВВП в 2008 г.; 18% – в 2050 г.

ЦТБТ: Цели тысячелетия по борьбе с терроризмом

- Война в Афганистане (только расходы США на сегодняшний день составляют 209 млрд долл.).
- Война в Афганистане (в случае продолжения США, Германия и Франция увеличат свое военное присутствие).
- Война в Ираке (возможные военные расходы в настоящий момент составляют триллионы долларов).

ЦТСК: Цели тысячелетия по смягчению последствий изменения климата

- Соглашения, принятые в Копенгагене (75–150 млрд долл. США ежегодно?).

ЦТСЭ: Цели тысячелетия по стимулированию экономики

- Средства, направленные на стимулирование экономики в США (787 млрд долл. и больше).

ЦТСФС: Цели тысячелетия по стабилизации финансовой системы.

Частный сектор

- 600 млрд деривативных контрактов в 2008 г., в 2000 г. этот показатель составлял 100 млрд.

Государственный сектор

- 12 млрд долл. обязательств, которые страны ОЭСР должны выпустить в 2008 г., в 2000 г. эта цифра составляла 9 млрд.
- 13% ВВП – государственные гарантии займа государственных компаний в России.
- 10% ВВП – государственные гарантии займа государственных компаний в Турции.
- 53% ВВП – государственные гарантии займа государственных компаний в ОАЭ.

Источник: [18, 73]⁴¹.

(0,7% ВВП) до конца 2012 г. Но их предсказание не просуществовало более пяти лет. Примером реакции стран на текущий кризис служит решение Ирландии о сокращении объемов внешней помощи в 2010 г. на 25%.

⁴⁰ При анализе объемов официальной помощи на цели развития необходимо отдельно рассматривать военную помощь, льготы, помощь на цели развития и торговые кредиты.

⁴¹ Государственный долг США в 2008 г. составлял 41% ВВП и в следующем десятилетии удвоится [18]. Эти цифры шокируют, но еще более катастрофичными представляются последствия ситуации в мировом масштабе. Рейтинг агентства AAA облигаций казначейства США, самой важной ценной бумаги в мире, может оказаться в зоне риска [18]. Ставка процента на долг США к 2019 г. с текущих 5% утроится. Ожидаемый рост расходов правительства США на программы социального обеспечения возрастет с 10% ВВП в 2011 г. до 18% к 2050 г. [18] Трудно точно оценить расходы на борьбу с терроризмом, но суммарный объем расходов США только в Афганистане в 2011 г. составил 209 млрд долл. Перед конференцией в Копенгагене в декабре 2009 г. Европейский союз предложил развитым странам выделять от 22 до 50 млрд евро в год на борьбу с последствиями изменения климата. Однако наибольшие затраты потребуются странам ОЭСР для стабилизации своих финансовых систем, а именно рекапитализации финансовой инфраструктуры. Расходы на стабилизацию финансовой системы превысили несколько триллионов долларов, и полный объем предстоящих расходов еще неизвестен.

Расходы на стабилизацию финансовой системы и восстановление доверия к ней, снижение государственного и частного долга будут приоритетами при перераспределении глобальных ресурсов в течение многих лет, если не многих десятилетий. Если эта проблема не будет решена, исчезнет любое взаимодействие, и понятия равноправия и несправедливости утратят всякий смысл. Главный вопрос нашего времени – это вопрос о том, что является устойчивым бюджетным дефицитом. Он остается в центре государственного управления финансами. По прогнозам МВФ, развитые страны в течение не менее 10 лет будут вынуждены ограничивать расходы и рост налоговых ставок, что вряд ли воодушевит на увеличение объемов помощи развивающимся странам⁴². Учитывая, что только несколько развитых стран когда-либо выделяли 0,7% ВВП на поддержание ЦРТ даже при благоприятных экономических условиях, вряд ли цель будет достигнута в настоящих условиях в свете новых приоритетов⁴³. То, что ЦРТ не являются финансово стабильными, не должно удивлять, – это только отражает общую картину глобальной финансовой системы. Пока глобальная экономика не будет восстановлена, вряд ли объемы финансовой внешней помощи вернутся на прежний уровень, но, что более важно, частные денежные переводы, прямые инвестиции и торговля с бедными странами также останутся на низком уровне.

Решения об инвестициях в ЦРТ

Проведя анализ решений финансирования ЦРТ, рассмотрим ЦРТ с точки зрения принятия решений об инвестициях. ЦРТ представляют собой триумф краткосрочности над долгосрочностью [30]. Фискальный дефицит стран Африки – один из худших в мире, что диктует необходимость жестких решений при разработке программ развития. Страны Африки прежде всего нуждаются в экономическом росте, привлекающем инвестиции, которые бы создавали постоянные рабочие места, а уже затем нуждаются в развитии социального сектора. Право на неголодное существование и трудоустройство, которое его обеспечивает, является первоочередным правом всех детей⁴⁴. Задачи подъема сельского хозяйства через развитие инфраструктуры и создание возможности получения ресурсов через оплачиваемое трудоустройство должны занимать более важное место, чем задачи развития социальных услуг (в особенности низкокачественных и нерентабельных программ общего доступа, как, например, начальное образование, положительное влияние которого на экономический рост не доказано). Решение о целях государственного инвестирования, которое должна принять Африка, заключается в нелегком выборе между лучшим будущим и стагнирующим настоящим. Сокращение ресурсов в результате глобального финансового кризиса сделали принятие этого решения еще более тяжелым. Целое поколение детей африканского континента может просто не найти выхода из этой губительной ситуации.

С 1970 г. по 1993 г. в странах Африки государственные расходы на социальные услуги возросли, а на развитие сельского хозяйства, горного дела и производства уменьши-

⁴² Долги стран «Группы двадцати» достигли 118% ВВП и, по оценкам МВФ, от них потребуется снижение расходов и увеличение налогов в объеме, эквивалентном 8% ВВП, в течение 10 лет только для того, чтобы снизить долг до прежних 60% ВВП.

⁴³ Хотя нет однозначной оценки расходов на ЦРТ, согласно некоторым расчетам, необходимо от 80 до 149 млрд долл. Оценку расходов на ЦРТ см. в [14].

⁴⁴ Дж. Ширан (J. Sheeran), исполнительный директор Продовольственной программы ООН, отметила: «Каждый ребенок заслуживает хотя бы одну небольшую чашку еды в день». 1,02 млрд людей, т.е. шестая часть населения планеты, голодает, и каждые шесть секунд один ребенок умирает от голода. В п. 4 Конвенции о правах ребенка утверждается, что каждый ребенок имеет право на жизнь.

лись [66]. Страны с высоким продолжительным экономическим ростом реинвестируют 25% ВВП, из которых 5–7% ВВП вкладывается в производство, тогда как многие развивающиеся страны инвестируют на эти цели 2% ВВП и менее [30]. Э. Райнерт (E. Reinert) кратко излагает проблему развития:

«Я утверждаю, что палиативная экономика (ЦРТ) заняла в значительной мере место экономики развития. Действительно, определение баланса между экономикой развития (радикальное изменение структур производства в бедных странах) и палиативной экономикой (облегчение мучений нежизнеспособной экономики) является ключевым решением, позволяющим избежать долгосрочных негативных эффектов. Необходимо отметить, что поворот к худшему произошел с момента передачи ответственности за мировое развитие ООН институтам, находящимся в Вашингтоне» [28].

Цели развития тысячелетия просты. Они не требуют от политической элиты принятия тяжелых решений и проведения болезненных реформ, необходимых для роста. Они позволяют политическим лидерам топтаться на месте.

Решения об инвестициях в ЦРТ: выбор победителей и проигравших

Уже давно обсуждается вопрос, следует ли правительствам и международным агентствам помочь нацеливать ресурсы на определенных получателей, т.е. фактически выбирать победителей, а следовательно, и проигравших, т.е. принимать инвестиционное решение. Как ни странно, хотя конкуренция является частью рыночной стратегии развития, ЦРТ если и не создают монополию на распределение государственных национальных и внешних ресурсов, то разрушают конкуренцию за них. Стратегия Целей развития тысячелетия основывается на том, что именно выделенные ею потребности развития являются приоритетными и получают максимум ресурсов. ЦРТ имеют очень жесткую структуру, поддерживают существующую иерархическую систему предоставления услуг и не могут создавать совместных проектов. Они не поддерживают и уж конечно не финансируют подход «целостного» предоставления услуг государственными организациями. Улучшение системы здравоохранения страны может быть более эффективно достигнуто путем инвестирования в проекты по обеспечению и доступности чистой питьевой воды, нежели инвестирование непосредственно в саму систему здравоохранения. Обеспечение доступа к воде окажет положительный эффект во многих секторах, в частности потому, что в доступе к воде нуждаются те, кто сам оказывает помощь, специалисты в сфере сельского хозяйства, специалисты по питанию, а также специалисты в области обучения, иными словами, женщины – жительницы сельских районов. Хотя обеспечение доступа к чистой питьевой воде является одной из Целей развития тысячелетия, на наш взгляд, она не должна уступать в приоритете другим ЦРТ (например, цели обеспечения всеобщего начального образования). Около половины колодцев питьевой воды в Эфиопии нуждаются в восстановлении. Не является ли инвестирование в восстановление колодцев питьевой воды лучшей формой поддержки региона, чем инвестирование в начальное образование? Дilemma развития заключается в том, что различные варианты выбора приводят к разным последствиям. Ни выбор в пользу воды, ни выбор в пользу образования не может решить все проблемы.

Решение об инвестировании ЦРТ – не лучшее решение в контексте обеспечения экономического роста в беднейших странах. Инвестиции в образование, например, не оказывают явного влияния на экономический рост, но существуют исследования, до-

казывающие, что сельские дороги имеют большое влияние на экономический рост в бедных странах⁴⁵.

Образование – это самая дорогостоящая ЦРТ, неприкасаемая святыня в дискуссиях о правах детей. Образование служит наглядной иллюстрацией одного из самых тяжелых решений в области развития – выбора между осуществлением надежд нынешнего поколения или улучшением будущего детей. На недавнем форуме, состоявшемся в Аддис-Абебе и посвященном политике в отношении детей (ACPF), нами было отмечено отсутствие оснований для утверждения, что образование оказывает влияние на экономический рост и финансовую стабильность. Для обучения детей требуется сбор налогов, в особенности с тех, кто может их платить, но в настоящий момент этого не делает. Однако, возможно, наша точка зрения не была воспринята или даже принята к рассмотрению присутствующими на форуме специалистами [40, 41]. Для защитников прав детей образование – священная корова. Тем не менее доказательства эффективности инвестиций в образование необходимы, и они до сих пор не получены, особенно доказательство эффективности инвестирования в общее начальное образование⁴⁶. Если согласиться с результатами исследований, утверждающими, что инвестирование в образование оказывает малое или вовсе не оказывает влияния на экономический рост, то тогда следует поставить вопрос о рациональности включения начального образования в ЦРТ. Существует обширная литература на эту тему, но мы полагаемся на выводы специалиста, проработавшего в этой области более 30 лет.

«Хотя вопрос сложен, я думаю, есть основания полагать, что условия, требующие увеличения числа учащихся, не соответствуют целям поддержки бюджета без проведения соответствующего детального анализа. Это утверждение может показаться шокирующим, и оно не означает, что образование не должно быть нашей целью. Вопрос заключается прежде всего в организации образовательной политики в условиях финансовых ограничений; в осознании того, что внешняя помощь не решает вопроса бюджетного дефицита; а также в нахождении баланса между массовым образованием и его качеством и высококачественным высшим и техническим образованием. Другими словами, Цели развития тысячелетия в сфере образования не только создают фискальные проблемы, но также искажают выбор приоритетов между различными секторами экономики» [57].

Выигравших от реализации ЦРТ не много. Эксклюзивный фокус на начальное образование оставляет в стороне среднее и третичное образование, при том, что существуют данные, подтверждающие, что именно уровень образования выше начального стимулирует экономический рост⁴⁷. Макроэкономическая модель экономики Кении,

⁴⁵ Некоторые исследования показали, что объем инвестиций в человеческий капитал значителен, но он сокращается (см. [63]). О влиянии сельских дорог на сокращение бедности см. [42].

⁴⁶ Авторы цитируемой здесь работы не соглашаются с тем, что образование не способствует экономическому росту [4]. Согласно данным, приведенным в работе, «20%-е увеличение числа учащихся в начальных школах увеличит экономический рост на 0,3% в год, а 20%-е увеличение числа учащихся в средних школах увеличит экономический рост на 0,2% в год». Авторы предупреждают, что само по себе увеличение числа учащихся не ведет к увеличению темпов экономического роста.

⁴⁷ Хотя положительный эффект от инвестирования в образование, особенно в начальное, возможно, не оказывает влияния на экономический рост, рост трудоустроенного населения в результате инвестиций в образование оказывает стимулирующее влияние на экономику. Проведенная в рамках проекта Гарвардского университета оценка экономического потенциала южных регионов Эфиопии показала, что региональный экономический рост был создан только за счет трудоустройства в частном секторе, где основными работниками были преподаватели [19]. Активизация трудоустройства в частном секторе в преддверии выборов, особенно среди преподавателей в сельской местности, имеет важное политическое значение с последствиями для стабильности и экономического роста.

разработанная в рамках долгосрочного проекта Министерства финансов и планирования Кении при финансовой поддержке Канадского агентства международного развития, показала, что среднее образование стимулирует экономический рост экономики. Даже если предположить, что социальные сферы, находящиеся в центре внимания ЦРТ, выигрывают от получения ресурсов (например, начальное образование), результаты часто измеряются в количественных, а не в качественных показателях, хотя эти показатели могут быть взаимосвязанными⁴⁸. Следует быть осторожными в своих желаниях. Многие страны Африки не могут позволить себе общего начального образования, и попытки достигнуть этой цели, даже при щедрости гуманитарных организаций, скорее всего, понизят качество всей системы образования. Достижение Целей развития тысячелетия за счет чрезмерного увеличения количества учеников на одного преподавателя, не является развитием⁴⁹.

Решения об инвестициях в ЦРТ: что происходит с развитием сельского хозяйства?

Миллиард людей ложатся спать голодными, тем не менее цели развития сельского хозяйства до сих пор не приняты. К 2050 г. людей на планете станет на 3 млрд больше. На сельское хозяйство перестали обращать внимание уже давно. Опрос, проведенный на недавней конференции Продовольственной сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), показал, что 85% присутствующих предсказывают в будущем повышение цен на продукты питания и одна треть придерживается мнения, что к 2050 г. продовольствия будет недостаточно для пропитания всех жителей планеты [38]. Эпоха дешевой еды закончилась, за последние несколько лет беспорядки из-за нехватки продовольствия имели место в 63 странах. Сельское хозяйство обеспечивает пропитанием 75% малоимущих и является стабильным двигателем роста для бедных стран. В период между 1980 г. и 2006 г. внешняя помощь сельскому хозяйству снизилась на три четверти, в 2005 г. развитые страны инвестировали приблизительно 5% государственных доходов в фермерство, и хотя за время «зеленой революции» урожайность росла на 3–6% в год, на сегодняшний день темпы роста составляют всего 1–2%, а в бедных странах урожайность не растет вовсе [35]. Пугающие предсказания говорят о том, что в следующее десятилетие урожайность в сельском хозяйстве по всему миру снизится на 50%. Невнимание к сельскому хозяйству, а значит, и невнимание к обеспечению продовольственной безопасности является еще одним подтверждением слабости ЦРТ и как стратегии развития, и как системы ее реализации.

Потребуется написать еще одну статью, чтобы прояснить причины подобного невнимания к сельскому хозяйству на протяжении уже более чем двух десятилетий.

⁴⁸ Важен именно тип образования, а не количество людей, его получающих, но ЦРТ фокусируются только на начальном образовании и на количественных показателях [24]. В отчете Комитета по росту Европейской комиссии также отмечается, что использование количественных индикаторов для оценки количества зачисленных в учебные заведения и качества образовательной базы является «плохой идеей».

⁴⁹ Танзания считается страной, добившейся успехов в реализации ЦРТ: количество детей, посещающих школы, значительно увеличилось, но в то же время привело к увеличению количества учащихся, приходящихся на одного преподавателя (51 ученик на одного преподавателя в начальной школе, 37 учеников на одного преподавателя в средней школе). Измерение ЦРТ осуществляется только в количественной форме, при этом увеличение количества учащихся на одного преподавателя снижает качество обучения [9]. Гарвардский проект в Эфиопии выявил, что коэффициент количества учащихся на одного преподавателя в среднем в 70 раз превышает норму.

Приведем лишь несколько наблюдений. В обсуждении проблем развития в основном участвуют городские жители, а не сельские бедняки. ЦРТ предлагают краткосрочную социальную помощь для тех, у кого есть доступ к ее получению и кто имеет наибольший политический вес. Развитие натурального сельского хозяйства, зависящего от сезонов дождей, в ситуации растущего населения намного труднее и значительно отличается от развития орошаемого земледелия [39]. Поддержка развития сельского хозяйства, зависящего от погоды, противоречит многим принципам внешней помощи – она требует субсидирования ресурсов (семена, удобрения, кредиты, в том числе на краткосрочный или среднесрочный период) и субсидирования цен [48, 11]. Для достижения результата в натуральном сельском хозяйстве требуется соблюдение условий комплексности, рисковости и долгосрочности, что делает его менее привлекательным как для правительства стран-реципиентов, так и для доноров и кредиторов, в сравнении с возможностями вложения в более доступные цели, которые могут принести более быстрые и очевидные результаты, особенно в политической сфере.

Ю. Найрере (J. Nyirere) обобщил сложности развития сельского хозяйства в Африке: «... пока Соединенные Штаты летели на Луну, мы пытались добраться до наших деревень, и наша задача была гораздо труднее».

И наконец, продовольственная помощь дает странам Запада преимущества в распределении ресурсов, позволяя им избавиться от излишков производства своих субсидируемых сельских хозяйств вместо выделения дополнительных финансовых средств, что способствует укреплению текущей политической организации. Правительства стран-реципиентов также находятся в выигрышном положении, так как продовольственная помощь дает им дополнительные ресурсы, используя которые, они могут по своему усмотрению поддерживать или наказывать оппозицию, и откладывает необходимость принятия сложных решений в сельском хозяйстве, так как изменения несут в себе риски политической мобилизации и усиления оппозиции [3]. Продовольственная помощь позволяет несостоятельным политическим лидерам оставаться у власти.

Решения об инвестициях в ЦРТ: что происходит с целями обеспечения бюджетных доходов?

Ни одного решения об инвестировании в рост бюджетных доходов беднейших стран не принято. ЦРТ – это программа получения внешней помощи, не программа мобилизации доходов в государственный бюджет. Налоги – это цена, которую мы платим за жизнь в цивилизованном обществе, которое хочет иметь развитую сферу социальных услуг. Создание растущей и устойчивой налоговооблагаемой базы принципиально важно для расширения социальных услуг и, возможно, приносит больший доход от вложенных средств – частных или государственных. Мобилизация бюджетного дохода – это сущность развития, рост, основанный на ресурсах страны. ЦРТ не рассматривают эту сферу.

Многое было сказано о развитии как о партнерстве. Любители поговорить на тему ресурсов для развития (рок-звезды и их менеджеры) не обращают внимания на ресурсное партнерство и не понимают, что краткосрочные паллиативные меры могут привести к долгосрочным бюджетным проблемам и нереализованным ожиданиям. Кроме обеспечения бюджетной стабильности, бюджетный доход – это обратная сторона партнерских отношений для целей развития.

Доход в государственный бюджет страны определяет уровень средств (национальных и внешних), имеющихся для стабильных капитальных и текущих расходов. Стат-

бильный рост социальных услуг может быть обеспечен только за счет получения бюджетного дохода, а не внешней помощи. Рациональное финансовое управление требует, чтобы основной объем расходов на эти услуги — текущие расходы на заработную плату и текущие уставные расходы — финансировался только за счет доходов государственного бюджета⁵⁰. Инвестирование в программы мобилизации бюджетных доходов приносит выгоду, во много раз превышающую вложения, в особенности инвестирование в налоговое администрирование. Практическое правило специалистов по налогам — прибыль от вложений в налоговый аудит — это коэффициент-мультипликатор, варьирующий в диапазоне от семи до девяти. Хотя анализ рентабельности инвестирования в социальные услуги непрост, ни одна из Целей развития тысячелетия не может похвастаться получением прибыли от вложений. Более того, нет ни одной ЦРТ, которая хотя бы в какой-то степени инвестировала в способность формирования дохода, что послужило бы основой для устойчивого развития. Исследования показывают, что даже в самых бедных областях Эфиопии проблеме администрирования налогов не было уделено должного внимания, хотя простая перестановка служащих позволила бы добиться более высоких результатов [77].

Многие специалисты в налоговой сфере соглашаются, что администрирование налогов — это налоговая политика [10]. Это значит, что нет необходимости в глобальных изменениях для реформирования бюджетной политики страны и, следовательно, налоговой системы⁵¹. Улучшение системы формирования государственного бюджета для обеспечения незащищенных слоев населения необходимыми ресурсами не должно рассматриваться как процесс более высокого уровня развития, на который требуются годы. Так же, как и реформа государственных расходов, постепенные изменения в существующей налоговой системе могут обеспечить быстрые и значительные результаты⁵².

Другой причиной, из-за которой бедные страны должны усилить мобилизацию государственных доходов, особенно нетарифных доходов, являются потенциальные потери от введения в силу предложения ВТО Доха раунда по предоставлению доступа на рынки несельскохозяйственной продукции (NAMA). Предполагается, что потери от снижения тарифов будут компенсированы за счет налогов на потребление⁵³.

В условиях «затягивания пояса» в результате глобального кризиса не будет ли честнее и этичнее не ограничивать мобилизацию бюджетных доходов и включить в эту цель также налогообложение для бизнеса в сферах, связанных с преодолением бедности?

⁵⁰ Это должно исключить продажу неналоговых активов.

⁵¹ Не получив должного внимания в ходе налоговой реформы, проводимой федеральным правительством при поддержке многосторонних агентств развития, муниципальное финансовое бюро в Аддис-Абебе заказало местной фирме разработку простой, но эффективной информационной системы по сбору налогов. Система была разработана в кратчайшие сроки и введена в эксплуатацию, в результате чего муниципальная администрация увеличила сбор налогов. Проект реформ системы государственного управления финансами был сконцентрирован на реформе управления расходами, а не доходами. Бюро финансового и экономического развития южного региона обратилось к проекту с просьбой «одолжить» информационную систему у бюро в Аддис-Абебе и помочь в проведении налоговой реформы. Проект пришлось закрыть в связи с опасениями бесконтрольного увеличения подобных обращений.

⁵² Сдача в аренду жилых помещений командированным специалистам по развитию в развивающихся странах приносит существенный доход арендодателям. Но облагается ли этот доход налогом?

⁵³ Еще одна потеря в сфере торговли для развивающихся стран — снижение тарифов доступа на рынки несельскохозяйственной продукции (NAMA). Предполагается, что потери развивающихся стран от снижения тарифов составят порядка 63,4 млрд долл. [37]

Старые цели развития не умирают, они постепенно исчезают

Весной 2009 г. генеральный секретарь ООН выступил с речью в Институте государственного управления им. Дж.Ф. Кеннеди Гарвардского университета. Во время обсуждения высказанных им замечаний студент программы государственного управления финансами задал вопрос о позиции генерального секретаря относительно финансовой стабильности ЦРТ. Генеральный секретарь ответил, что, несмотря на существующие проблемы, связанные с достижением ЦРТ, более 150 стран участвуют в их реализации. Является ли оправданием применения ЦРТ то, что это наиболее простой вариант, с которым может согласиться большинство стран?

Учитывая, что в ближайшие годы объемы внешней помощи, скорее всего, сократятся, ЦРТ могут только ускорить снижение объемов и разнообразия программ внешней помощи. В эпоху сокращения ресурсов на цели развития, даже не для увеличения, а ради сохранения объемов внешней помощи для «беднейшего миллиарда», потребуется продемонстрировать высокий темп достижения результатов, управление на местах, экономию непроизводственных расходов и обеспечение самоокупаемости – условия, которые должны будут выполняться большинством участников проектов содействия развитию.

Обсуждение вопросов внешней помощи часто содержит противоречивые призывы (это не работает и должно быть прекращено – Мойо (Moyo)) и (это еще не было испробовано и на этом необходимо сделать акцент – Сакс (Sachs)) [53, 69]. Эти обсуждения упускают суть проблемы – средства внешней помощи развитию (за исключением средств, выделяемых на военные нужды развивающихся стран), скорее всего, будут перенаправлены на покрытие расходов по социальными обязательствам, борьбу с терроризмом, смягчение последствий изменения климата, стимулирование экономики и наиболее неотложные и поистине глобальные расходы тысячелетия – расходы на стабилизацию финансовой системы.

Не обладая четкой стратегией для решения проблем все более нуждающихся стран-реципиентов, Цели развития тысячелетия не смогут конкурировать за привлечение ресурсов с более четко сформулированными стратегиями социального обеспечения, борьбы с терроризмом, смягчения последствий изменения климата, стимулирования экономики и финансовой стабилизации. Дискуссии о том, являются ли ЦРТ практическими решениями или имеют символическое значение, в то время, когда ситуация резко ухудшается, не решают проблемы.

Внешняя помощь странам Африки необходима и может быть эффективной. Внешняя помощь может быть источником экономического роста и обеспечения продовольствия для выживания. Внешняя помощь как финансовый инструмент дает положительный эффект. Внешняя помощь как инвестирование может привести к проблемам. Потерянные возможности от реализации ЦРТ как стратегии инвестирования не были изучены в необходимом объеме, но очевидно, что есть лучшие варианты инвестирования для создания экономического роста. Даже если Цели развития тысячелетия будут достигнуты, эффект не будет долговременным. Это означает, что ЦРТ не решают проблемы.

Предложение: принять Цели десятилетия по развитию инфраструктуры

Текущий момент нельзя назвать подходящим для пересмотра принятой стратегии развития. Вопросы развития должны сохранять важность и актуальность даже в период худшего экономического кризиса со временем 1930-х годов. На этот раз мы столкнулись

с неопределенностью, которой не было раньше, поэтому необходимо разработать принципиально новую стратегию развития.

Представляется, что принятые Цели развития тысячелетия необходимо заменить новой стратегией: Целями десятилетия по развитию инфраструктуры (ЦДРИ), которая содержит четыре основных элемента:

- цели десятилетия по укреплению налоговых систем;
- цели десятилетия по развитию сельского хозяйства;
- цели десятилетия по строительству дорог;
- цели десятилетия по развитию электроэнергетики.

Принимая во внимание существующую неопределенность, главным в содействии развитию Африки должно стать достижение определенности и снижение риска. Все решения содержат в себе фактические и оценочные элементы, и неопределенность может рассматриваться в двух плоскостях: факты и оценки (рис. 1) [71]. Можно бесконечно спорить о положении ЦРТ в данной матрице. Относительно образования, например, существует *фактическая* неопределенность (неопределенное влияние начального образования на экономический рост) и *оценочная* неопределенность (необходимо ли учитывать среднее и высшее образование). Отсутствие согласия в вопросе о том, как справиться с глобальным кризисом, означает, что стратегии развития для Африки не могут располагаться в квадранте 1 (рис. 1).

Мы полагаем, что с большой вероятностью в квадранте 1 будет находиться стратегия ЦДРИ. Ограничение срока реализации стратегии десятилетием позволит ей не стать одним из множества популярных, но недолговечных проектов, и укрепит дисциплину выполнения заявленных целей в соответствии с поставленными сроками. Концентрация на развитии инфраструктуры (строительство дорог, мобилизация дохода в бюджет, обеспечение энергоснабжения, развитие сельского хозяйства) означает, что стратегия сосредоточится на инвестициях, доказавших свою способность содействовать экономическому росту и сокращению бедности и поддерживать стабильность.

Стратегия ЦДРИ, в частности, развитие материально-технической базы, может использовать все виды финансов (внутренние/внешние; заимствование/субсидирование) и, концентрируясь на поддержке программ, снижать непостоянство потока внешней помощи. В отличие от вложений в расширение социальных услуг, наращивание инфраструктуры за счет внешней помощи может только повысить, а не ослабить конкурентоспособность страны. ЦДРИ снижают риски развития, если известно, что требуется для их разработки, реализации и финансирования, а в их полезности и эффективности не приходится сомневаться (квадрант 1).

Являются ли Цели десятилетия по развитию инфраструктуры моделью развития Китая? Стратегия с упором на создание инфраструктуры, реализуемая в Китае, может оказаться беспроигрышной как для Китая, так и для стран Африки. Как это часто случается, возникновение проблем во многом зависит от того, как реализуется стратегия. Инфраструктурные проекты в Китае не очень сильны в создании новых рабочих мест, также не уделяется значительного внимания повышению квалификации рабочих. В 1980 г., когда за счет внешней помощи Китая в Кении был построен спортивный стадион Касарани, говорили, что рабочие, так же как камни и песок, были импортированы из Китая⁵⁴.

⁵⁴ Многое объясняет тот факт, что в Китае за предоставление внешней помощи отвечает Министерство торговли. В 2009 г. замминистра Китая по торговле посетил Гарвард для обсуждения того, как Китай может быть вовлечен в развитие стран Африки. Я не согласился с коллегами, которые предложили Китаю изучить практику оказания внешней помощи западных стран. По моему мнению, стра-

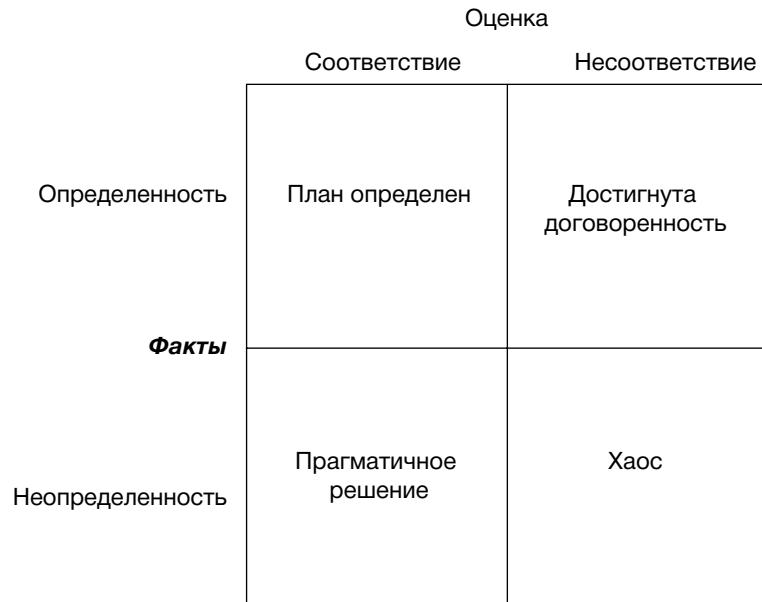


Рис. 1. Матрица принятия решений Томпсона – Тюдена [76]

Возрождение программ поддержки проектов

Программы поддержки бюджета были модной новинкой, «ароматом месяца», в течение нескольких лет. Даже если не обращать внимания на все сложности этого инструмента, упомянутые выше, в кругах разработчиков программ существует мнение, что инструменты теряют свою эффективность, если применяются для решения нескольких задач⁵⁵. Для диверсификации рисков предоставления помощи необходим набор инструментов: поддержка бюджета, поддержка проектов, так же как и наличие негосударственных каналов предоставления финансовых средств – организаций гражданского общества. Программы поддержки бюджета в ограниченном объеме должны продолжать оказывать помощь странам Африки для создания резервов с целью смягчения шока и синхронизации потоков бюджетных средств и внешней помощи. Программы поддержки проектов должны быть возрождены для снижения непостоянства потоков внешней помощи, но также для того, чтобы сфокусировать внимание на инвестициях в инфраструктуру. Трудности и затраты поддержки бюджета были неоправданно сброшены со счетов, тогда как польза от поддержки проектов была упущена из виду. Проекты реализуются на контрактной основе и действуют внешнюю помощь на долгосрочный период – то, что не удается сделать проектам среднесрочного прогноза расходов (Medium Term Expenditure Frameworks). Поддержка проекта менее инвазивна. Поддержка бюджета предполагает, что агентства внешней помощи должны провести оценку фискального риска и принять меры по его снижению, что часто означает на-

тегия развития инфраструктуры Китая является лучшим вариантом для стран Африки. Необходимо улучшить политику занятости в рамках проектов развития и провести переоценку влияния программ строительства сельских дорог, соединяющихся с автострадами, на льготных условиях, вместо их строительства на коммерческих условиях.

⁵⁵ В преддверии выборов в Эфиопии агентства внешней помощи планировали значительно увеличить объемы помощи и диверсифицировать инструменты помощи этой стране.

чало проведения неоднозначных и масштабных реформ в системе государственного управления финансами стран – получателей помощи. Программа поддержки проекта позволяет проводить непосредственный мониторинг финансового риска (прогресс выполнения работ, отчеты по показателям, непрерывный аудит). И наконец, проекты концентрируют внимание получателей средств и доноров на капитальных инвестициях, несмотря на возможность перераспределения средств между статьями бюджета.

Последнее наше замечание касается относительного риска программ поддержки бюджета и программ поддержки проектов для агентств внешней помощи. Программы поддержки бюджета, хотя и менее затратны, но часто из-за своей масштабности остаются незавершенными. Отдельный проект может быть закрыт по причине ошибок в реализации, и это не приведет к политическим обвинениям в адрес правительства страны. Остановка и закрытие крупных программ поддержки бюджета может оказать влияние на весь сектор или несколько секторов экономики, поэтому в этом случае нельзя исключать серьезных политических последствий.

... и о Копенгагене?

Недавняя конференция в Копенгагене заставила многих задуматься о последствиях изменения климата для политики и стратегий развития. Возможно, что это конец начала или начало конца. Изменение климата – наиболее зловещее следствие воздействия финансовой зависимости, некомпетентности институтов и экспертов. Изменение климата – это всеобъемлющая проблема, с которой не может справиться в одиночку ни одна национальная или глобальная организация, и, хотя, кажется, в научном плане здесь достигнут консенсус, по техническим и финансовым вопросам мнения экспертов расходятся. Если попытаться разместить «принятие решений по смягчению последствий изменения климата» в матрице, представленной выше на рис. 1, то с уверенностью можно сказать, что оно не будет находиться ни в квадранте 1, ни в квадранте 4.

Что предвещает Копенгаген для Африки и для африканских детей? Заменят ли Цели тысячелетия по смягчению последствий изменения климата действующие цели развития? Заставит ли эта новая стратегия развитые страны выделять больше ресурсов? Если ЦРТ не получали необходимого финансирования, что дает основания предполагать, что его получат ЦТСК? Лидер делегации стран Африки, участвующий в переговорах на конференции, заявил, что Африка нуждается в триллионах долларов, но может принять 10 млн как начальный вклад на ближайшие три года⁵⁶. Так же, как ЦРТ, ЦТСК ничего не предлагают для решения проблемы формирования бюджетных доходов. Так же, как и ЦРТ, ЦТСК краткосрочны и не уделяют никакого внимания обеспечению будущей стабильности. Страны Африки рассматривают ЦТСК как односторонний трансферт средств, поскольку изменение климата происходит по вине выбросов углекислого газа в промышленно развитых странах. Развитие, согласно ЦТСК, становится программой компенсационных выплат, а не партнерством. ЦТСК способны еще более

⁵⁶ На конференции по сохранению климата в Копенгагене лидер делегации стран Африки, премьер-министр Эфиопии М. Зенави (**M. Zenawi**), заявил, что **больше всего страны Африки выиграли** от договоренностей по вопросам изменения климата, и «хотя Африка должна получить компенсацию за изменение климата в размере триллионов долларов, в свете финансового кризиса любая помощь развитых стран *не будет отклонена*» [85]. Президент Африканского банка развития сделал заявление на той же конференции, что Африке должно быть выплачено 40 млрд долл. в год в качестве компенсации за изменение климата [84].

разобщить развитые и развивающиеся страны, а также вбить клин между развивающимися странами, что может вылиться в политику разорения соседствующих государств.

Если программы по смягчению последствий изменения климата могут привлечь больше ресурсов, чем открытые формы помощи, это хорошо. Но какие это ресурсы? Африка не нуждается в наукоемких проектах, дорогих и непроверенных технологиях. Передовые, но в то же время не до конца опробованные технологии должны использоваться в странах, наиболее загрязняющих окружающую среду. Возможно, имеет смысл ввести дисконтированные высокие технологии, которые смогут способствовать экономическому росту в странах Африки⁵⁷. По мере того, как надежность экологичных технологий будет подтверждена и стоимость снижена, их можно внедрять в странах Африки. Импорт экологичных технологий увеличивает зависимость от иностранной технической помощи и внешних покровителей, но, что еще более важно, не решает неотложных проблем Африки – не создает новых рабочих мест. Альтернативные издержки внедрения экологичных технологий в странах Африки должны быть хорошо изучены⁵⁸. Внимание к устойчивому сельскому хозяйству, включая агролесоводство, поможет справиться с проблемами ухудшающейся экологии, решение которых находится в руках самой Африки.

Перед Африкой стоит серьезная проблема изменения климата. Но именно проблема управления мешает развитию континента. Эффективное управление является ключевым фактором для возведения трех столпов экономического роста: привлечения инвестиций, увеличения торговых оборотов и организации рациональной бюджетной политики.

Заключение

Дети стран Африки – самые беззащитные жители планеты – больше всех пострадали от глобального экономического кризиса.

Вред, причиненный в результате безоговорочного следования за невидимой рукой рынка, отличается от потерь, причиненных грубым вмешательством государства, но обе эти силы лишний раз укрепляют недоверие к таким однозначным формам решения проблемы. Совмещение двух подходов представляется более разумным и здравым решением, чем какая-либо другая альтернатива [55].

Глобальный кризис заставляет Африку принимать еще более жесткие решения. Но что хуже: невыполненные обещания или жесткие решения? Государственное финансовое управление означает принятие жестких решений – использование политической воли относительно того, кто получает, что, где и когда. Развитие требует осуществления

⁵⁷ Существуют замечательные примеры сочетания экологичных технологий и низкозатратных методов их реализации. Программа в Эфиопии, созданная по модели развития Б. Роя (B. Roy) «колледж для босоногих» (Barefoot College) в Индии, ввела в использование технологию эксплуатации солнечной энергии в некоторых наиболее отдаленных регионах страны. Программу реализовали не имеющие пока достаточного опыта участники, что обеспечило низкие затраты на реализацию работ [13].

⁵⁸ Примером стратегии развития, основанной на внедрении неэкологичных технологий, является проект разведения роз в Эфиопии. Цветочные фермы, возникшие на средства полумиллионного гранта правительства Нидерландов, при поддержке режима пятилетних налоговых льгот и специально разработанной инфраструктуры, все же не являются наилучшим вариантом стратегии развития. Стратегия не сильна в создании рабочих мест, отвлекает огромные объемы воды от натурального и продовольственного сельского хозяйства и является источником загрязнения окружающей среды. Также было отмечено, что договоры аренды заключаются по этническому принципу, что еще раз свидетельствует о принятии политического решения при выборе победителей и проигравших.

«жесткой справедливости» и в лучшем случае делает «всех одинаково несчастными»⁵⁹. ЦРТ дают обманчивую надежду на то, что качество жизни беднейших людей планеты может стать «приемлемым» за короткий срок. Конечно, это всего лишь иллюзия, тем более сегодня, в самый неблагоприятный момент для предоставления помощи бедным странам. Государственное управление финансами – это также управление иллюзиями. Что бы ни было сделано – этого никогда не будет достаточно. Стратегия содействия развитию, тем не менее, не должна быть иллюзией. Сейчас мы нуждаемся в смелых и креативных программах развития, а не в повторении того, что уже было, и уж тем более мы должны обходить стороной однозначные решения этой проблемы.

ЦРТ – это пример «крупного проекта» развития. А. Вилдавски (A. Wildavsky) и Н. Кайден (N. Caiden) 20 лет назад отмечали, что крупные проекты в бедных странах – это, скорее, проекты, созданные «для того, чтобы удовлетворить всех, привлечь к этому как можно больше людей, отложить час расплаты и уклониться от четкого ответа» [79]. Лучшее, что мы можем сделать, – это приступить к выполнению стратегии Целей десятилетия по развитию инфраструктуры.

Литература

1. The African Report on Child Wellbeing 2008: How Child-Friendly are African Governments? // The African Child Policy Forum. Addis Ababa: ACPF, 2009.
2. Ahmed et al. The World's Most Deprived: Characteristics and Causes of Extreme Poverty and Hunger // International Food Policy Research Institute. Discussion Paper. No. 43. 2007.
3. Aid Groups to Probe Charges by Opposition: Aid Workers Say Government Controls System and Opposition Says Food is Used as a Political Weapon // The Daily Monitor, Addis Ababa. 22.12.2009.
4. Andersonand E., Hague S. The Impact of Investing in Children: Assessing the Cross-Country Econometric Evidence. Working Paper No. 280. Overseas Development Institute, 2007.
5. Bauer P. The Development Frontier: Essays in Applied Economics. Cambridge: Harvard University Press, 1991. P. 103, 105.
6. Birdsall N. Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings // Reinventing Foreign Aid / W. Easterly (ed.). Cambridge: MIT Press, 2008. P. 536.
7. Bookstaber R. A Demon of Our Own Design: Markets, Hedge Funds, and the Perils of Financial Innovation. Hoboken: John Wiley and Son, 2007. P. 35–50.
8. Bowley G., Rampell C. Looking for the Next Debt Bomb // International Herald Tribune. 02.12.2009. P. 16.
9. Carlitz R. The Education MDG: Is More Better? // The Open Budget Blog. 08.10.2009.
10. Casanegra de Jantscher M. Administering the VAT // Value Added Taxation in Developing Countries / M. Gillis, C.S. Shoup, G.P. Sicat (eds.). Washington, D.C.: The World Bank, 1990. P. 179.
11. Chambers R. Rural Development: Putting the First Last. Harlow: Pearson Education, 1983.
12. Child Poverty in Africa: An Overview // The Africa Child Policy Forum. 2009.

⁵⁹ А. Моррис (A. Morris), глава Австралийской комиссии по предоставлению грантов (Australian Grants Commission), кратко описал свои обязанности в распределении субсидий между региональными администрациями: «Мы делаем всех одинаково несчастными» – формулировка, с которой соглашаются многие руководители административно-бюджетного управления.

13. Chupein T., Kazi J., Kuzmanovic M. et al. Copouts, Washouts and Dropouts – the First Barefoot Solar Engineers in Africa // *The Management of Development Assistance Projects*. Harvard Kennedy School, 2009.
14. Clemens M., Kenny Ch.J., Moss T. The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success / Center for Global Development. Working Paper No. 40. September 2004.
15. Collier P. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done about It*. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 11, 191–192.
16. Cramer Ch., Johnston D., Oya C. Briefing: Africa and the Credit Crunch: From Crisis to Opportunity? // *African Affairs*. 2009. P. 652–654.
17. Dalton H. *Principles of Public Finance* (1st ed. 1922, 4th ed. 1954). L.: Routledge & Kegan Paul. P. 3–4.
18. Dealing with America's Fiscal Hole // *Economist*. 21.11.2009.
19. Decentralization Support Activity Project. *Regional Economic Policy Review. Policy for Growth and Competitiveness in the Southern Region. Background Paper for the 1998 Budget Planning Cycle. Project Report*. December 2004. P. 64.
20. Derman E. *My Life as a Quant: Reflections on Physics and Finance*. Hoboken: John Wiley and Sons, 2004. P. 193.
21. Design and Implementation of Financial Management Systems: An African Perspective // *Africa Region Working Paper Series No. 25*. World Bank, 2002.
22. Diamond J., Khemani P. Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries. IMF Working Paper No. 05/196. IMF, 2005.
23. Doek J.E., Shiva Kumar A.K., Mugawe D., Tsegaye S. *Child Poverty: African and International Perspectives* / J.E. Doek, A.K. Shiva Kumar, D. Mugawe, S. Tsegaye (eds.). Antwerp: Intersentia, 2009.
24. Dore R. The Importance of Education Traditions: Japan and Elsewhere // *Social Evolution, Economic Development and Culture: What it Means to Take Japan Seriously* / D.H. Whittaker (ed.). Edward Elgar, 2001.
25. Dorotinsky W. Technology and Corruption: the Case of FMIS. The World Bank, 2002.
26. Easterly W. How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa // *World Development*. 2009. Vol. 37. No. 1.
27. Galbraith J.K. The 1929 Parallel // *Atlantic Monthly*. January 1987.
28. Goldman Apologizes for Role in Crisis // *Financial Times*. 17.11.2009.
29. Grossman S. An Analysis of the Implications for Futures and Stock Volatility of Program Trading and Dynamic Hedging Strategies // *Journal of Business*. 1988. No. 3. P. 275–298.
30. The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development // Commission on Growth and Development. World Bank, 2008.
31. Gurr T.R. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1970.
32. Hausmann R. Economic Growth: Shared Beliefs, Shared Disappointments? // Faculty Research Paper. Harvard Kennedy School. July 2006.
33. Heller P., Gupta S. Challenges in Expanding Development Assistance // IMF Discussion Paper. IMF, March 2002.
34. Heller P. Pedantry or How Does the IMF Account, Finance and Development. December 2004. P. 28.

35. How to Feed the World // *The Economist*. 21.11.2009. P. 14.
36. Hyden G. No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective. L.: Heinemann, 1983.
37. Is Development Back in the Doha Round? // *South Centre Policy Brief*. November 2009. No. 18. P. 4.
38. Investors in Rush to Feed the World // *Financial Times. Special Report: Commodities*. 25.11.2009. P. 5.
39. Israel A. Institutional Development: Incentives to Performance. The World Bank, 1987.
40. Jonsson U. The Economic Significance of Investing in Children // *African Child Policy Forum*. 2009.
41. Jonsson U. Human Rights Approach to Development Programming // UNICEF. 2003. P. 1–14.
42. Khandker S., Bakht Z., Koolwal G. The Poverty Impact of Rural Roads: Evidence from Bangladesh // *The World Bank Policy Research Working Paper No. 3875*. April 2006.
43. Krugman P. The Big Zero // *The Global Edition of the N. Y. Times*. 29.12.2009. P. 7.
44. Krugman P. The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. N. Y.: Norton, 2009. P. 162–164.
45. Linert I. Comparison between Two Public Expenditure Management Systems in Africa // *IMF Working Paper 03/2*. March 2002.
46. The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications // International Monetary Fund. 08.08.2005.
47. Managing Fiduciary Risk When Providing Financial Aid. How to Note // DFID. December 2009.
48. Mann C. Malawi's Starter Pack: A Smarter Subsidy to Empower the Poor with Science-Based Agriculture // *Africa Policy Journal*. August 2008.
49. Mellett H., Marriot N., Macniven L. Devolution, Accruals Accounting and Asset Management in NHS Wales // *Financial Accountability and Management*. 2009. Vol. 25. No. 4. P. 435–450.
50. Minsky H.P. John Maynard Keynes. Second Edition. N. Y.: McGraw Hill, 2008. P. 126–127.
51. Minsky H.P. Stabilizing an Unstable Economy. N. Y.: McGraw Hill, 2008.
52. Modigliani F., Miller M. The Cost of Capital, Corporate Finance and the Theory of Investment // *American Economic Review*. 1958. No. 53. P. 261–297.
53. Moyo D. Dead AID: Why AID is Not Working and How there is Another Way for Africa. N. Y.: Farrar, Straus, Giroux, 2009.
54. Needed: A New Economic Paradigm // *Financial Times*. 19.11.2010.
55. Neiman S. Moral Clarity: A Guide for Grown-Up Idealists. Princeton: Princeton University Press, 2009. P. 72.
56. Numbers Game // *Financial Times*. 02.11.2009. P. 4.
57. Penrose P. European Commission Budget Support Programmes: Nature, Dialogue, and Design. June 2008. P. 39.
58. Peterson S. Automating Public Financial Management in Developing Countries // *Budgeting and Budgetary Institutions / A. Shah (ed.)*. Washington, D. C.: The World Bank, 2007.
59. Peterson S. Reforming Public Financial Management in Africa. Faculty Research Working Paper // Harvard Kennedy School, Harvard University. 11.01.2011.
60. Peterson S. Reforming the Regions. Ch. 4.

61. Proceedings of the Global Conference on Research and Child Rights // The Africa Child Policy Forum «Child Rights at the Crossroads». 30.11–02.12.2009. Addis Ababa, Ethiopia. P. 25–26.
62. Protecting Progress: The Challenge Facing Low-Income Countries in the Global Recession. Report // The World Bank. 2009. 16 September. Washington, D. C.
63. Psacharopoulos G., Patrinos H. A. Returns to Investment in Education: A Further Update // The World Bank Policy Research Working Paper No. 2881. September 2002. P. 1.
64. Public Finance Management in Development Co-Operation. A Handbook for Sida Staff // SIDA, 2007.
65. Rachman G. Sweep Economists off their Throne // Financial Times. 07.09.2010.
66. Rada C., Taylor L. Developing and Transition Economies in the Late Twentieth Century: Diverging Growth Rates, Economic Structures and Sources of Demand // DESA Working Paper No. 34. UNDP, September 2006.
67. Reinhart C.M., Rogoff K.S. This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton: New Jersey, 2009.
68. Reinert E.S. How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor. N. Y.: Carroll and Graf, 2007.
69. Sachs J. The End of Poverty: Economic Possibilities of our Times. N. Y.: Penguin, 2005.
70. Sen A. The Idea of Justice. Cambridge, Mass.: The Belknap Press, 2009. P. 415.
71. Simon H. Administrative Behavior. N. Y.: The Free Press, 1997. P. 4–5.
72. Stevens M. Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries // The World Bank. 12.10.2004.
73. Stimulus Sustains 30,000 Jobs // Financial Times. 16.10.2009.
74. Subramanian A. A Farewell to Alms // Wall Street Journal. 22.08.2007.
75. Summary of Central Government Operations // IMF. Article 4. Consultation.
76. Thompson J.D., Tuden A. Strategies, Structures, and Processes of Organizational Decision // Comparative Studies in Administration / J.D Thompson., A. Tuden (eds.). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1959. P. 195–216.
77. Warner J. Estimating the Current Revenue Potential for the SNNPR. Decentralization Support Activity Project Report M-56. July 2005.
78. Wildavsky A. A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts // Public Administration Review. 1978. No. 6.
79. Wildavsky A., Caiden N. Planning and Budgeting in Poor Countries. New Brunswick: Transaction Books, 1990.
80. Wildavsky A. The Politics of the Budgetary Process. 4th ed. Boston: Little Brown, 1984.
81. Will Sovereign Debt be the New Subprime? // Financial Times. 2009. P. 11.
82. Wolf M. Fixing Global Finance. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.
83. Wolf M. New Dynamics // Financial Times. 09.11.2009. P. 2–3.
84. The Daily Monitor. Addis Ababa. 09.12.2009. P. 1.
85. The Daily Monitor. Addis Ababa. 22.12.2009. P. 1

Приложение 1

ЦРТ – Цели развития тысячелетия

ЦСОТ – Цели социального обеспечения тысячелетия

ЦТСК – Цели тысячелетия по смягчению последствий изменения климата

ЦТСЭ – Цели тысячелетия по стимулированию экономики

ЦТБТ – Цели тысячелетия по борьбе с терроризмом

ЦТСФС – Цели тысячелетия по стабилизации финансовой системы

ЦДРИ – Цели десятилетия по развитию инфраструктуры

ЦДН – Цели десятилетия по укреплению налоговых систем

ЦДД – Цели десятилетия по строительству дорог

ЦДЭ – Цели десятилетия по развитию электроэнергетики

ЦДС – Цели десятилетия по развитию сельского хозяйства