

Многосторонние механизмы управления процессами содействия международному развитию

Ю.К. Зайцев

В статье проводится анализ основных многосторонних механизмов управления процессами содействия международному развитию, их роли в общей архитектуре содействия международному развитию; рассматриваются основные стадии управления многосторонними программами развития: планирование, оценки эффективности. В заключении приводятся некоторые рекомендации для дальнейшего развития многосторонней системы содействия международному развитию.

Многосторонние механизмы содействия развитию или программы международных институтов, направленные на оказание помощи в целях развития - всегда были предметом дискуссии как в среде доноров, так и среди стран-реципиентов. Аргументами в пользу помощи, предоставленной через многосторонние каналы, является повышение экономии ресурсов, обеспечение политической нейтральности и легитимности. Более того, многосторонняя помощь в меньшей степени фрагментирована в географическом выражении, способствует реализации практик программируемой помощи (*Country programmable aid*). Механизмы предоставления многосторонней помощи являются более гибкими и способны быстро реагировать на меняющиеся условия, к примеру, последствия недавнего глобального экономического и финансового кризиса (ГЭФК).

Существуют также аргументы против использования механизмов многосторонних институтов для реализации программ в сфере содействия международному развитию (СМР), связанные с институциональной и организационной комплексностью международных организаций, временной затянутостью процедур, низкой транспарентностью и недостаточной подотчетностью, а также высокими транзакци-

онными издержками. Многие суверенные доноры указывают также на отсутствие фактов, отражающих эффективность многосторонней помощи в части, касающейся воздействия на процессы развития, окупаемости вложенных средств. И это, несмотря на значительные вклады международных институтов в предоставление информации и проведение рецензирования программ.

Компромиссным решением для суверенного донора может стать использование двухсторонних и многосторонних механизмов содействия в различных регионах, в зависимости от приоритетов и наличия ресурсов. Тем не менее, анализ, проведенный в работе, исходит из трех основных предпосылок взаимодействия стран-партнеров с международными институтами:

- во-первых, многосторонние доноры способны мобилизовать и сконцентрировать в регионе больший объем ресурсов, чем двусторонние доноры;
- во-вторых, многосторонние институты в большей степени способствуют реализации принципа программной помощи в стране-партнере;
- в-третьих, международные организации способны быстро реагировать на кризисные ситуации в быстром режиме.

Зайцев Юрий Константинович – н.с. центра международных проектов Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского института «Высшая школа экономики».
E-mail: yuriy.zaitsev@gmail.com

■ Иностранная помощь и развитие

По данным Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), в период с 1989 г. по 2008 г. объем многосторонней помощи по линии официальной помощи развитию (ОПР) увеличился с 23 млрд. долл. до 35 млрд. долл. В процентном выражении доля многосторонней помощи по линии ОПР составила порядка 33% от всего объема ОПР за данный период. О важной роли многосторонней помощи может говорить специфика ее распределения по регионам. Так, доля многосторонней помощи, предоставленной в страны к югу от Сахары (46%), а также в регионы Южной и Центральной Азии (16%) превышает долю двусторонней помощи в эти регионы (27% и 14% соответственно). Более того, двусторонняя помощь имеет большую долю «неспециализированной помощи» (*unspecified assistance*), чем многосторонняя помощь (22% и 6% соответственно), что делает более затруднительным анализ достижения запланированных результатов в рамках реализации двусторонних программ в сфере содействия развитию.

Некоторые из стран, не являющиеся членами КСР ОЭСР (например, Бразилия, Китай, Индия, Кипр), предоставляют большую долю помощи через многосторонние институты СМР. Это способствует повышению прозрачности предоставляемых ресурсов, поскольку немногие страны, не являющиеся членами КСР ОЭСР, предоставляют данные об оказанной помощи. По оценкам ОЭСР, средний объем многосторонней ОПР, предоставленный странами – нечленами КСР ОЭСР в период 2006 – 2008 гг., составил 32% от общего объема ОПР этих стран¹.

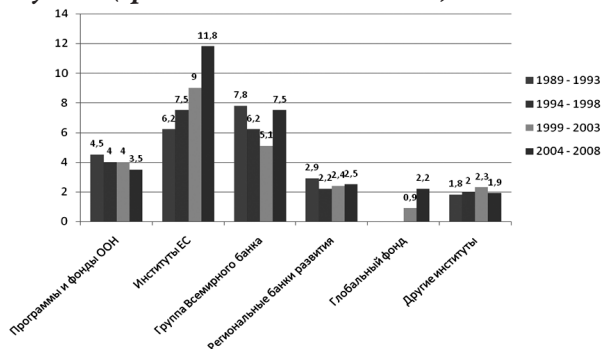
Что касается распределения многосторонней помощи по институтам, то в период с 2004 по 2008 гг. основной объем многосторонней помощи (82%) концентрировался в рамках шести многосторонних организациях: ЕС (37%), Международной ассоциации развития (МАР) Всемирном банке (21%), фондах и программах ООН (10%), Глобальном фонде (6%), Африканском и Азиатском банках развития (4% и 3%, соответственно). Страны-члены ЕС также предоставляют порядка 51% своей многосторонней ОПР через институты ЕС. При этом необходимо отметить, что объемы финансирования, предоставляемые в многосторонние институты, изменяются от страны к стране ЕС.

Так, финансирование Люксембургом программ МАР составляет 13% от общего объема ресурсов, предоставляемых страной на реализацию многосторонних программ развития (помимо программ ЕС). В случае Германии эта цифра составляет порядка 53%. Фонды и программы ООН также имеют различную приоритетность для стран-доноров ЕС. Так, доля финансирования программ СМР по линии ООН от всего объема ресурсов, предоставляемых многосторонним институтам, во Франции составляет 5%, а в случае Норвегии – 45%.

Финансирование ЕС программ в сфере раз-

вития осуществляется как за счет многолетних ресурсов Европейского фонда развития (ЕФР)², так и за счет средств бюджета ЕС, попадающих в категорию средств для финансирования внешней политики ЕС.

Рис.1. Помощь, предоставленная странами-членами КСР ОЭСР многосторонним институтам (среднее значение за 5 лет).



Источник: данные КСР ОЭСР, OECD Creditor Reporting System³

Примечание: программы и фонды ООН включили данные ПРООН, ЮНИСЕФ, ВПП, UNRWA, UNHCR, UNFPA. В категорию «Другие институты» вошли: МВФ, GEF, Montreal Protocol.

Механизмы многосторонних институтов играют важную роль в вопросе эффективности помощи. Часто многосторонние институты и трастовые фонды выступают для суверенных доноров в качестве дополнительных или альтернативных инструментов реализации программ, которые могут по своей сути дублировать программы двусторонних доноров. Тем не менее, чем больший объем финансирования суверенные доноры предоставляют в качестве дополнительного (или нецелевого) финансирования с ограниченными временными рамками, тем менее прогнозируемым становится финансирование многосторонних институтов.

Так, крупнейшим получателем нецелевого финансирования является Всемирная продовольственная программа (ВПП), объем дополнительного финансирования которой составляет порядка 2,9 млрд. долл. США и зависит от объема ресурсов, выделенных странами-членами на выполнение операций по преодолению кризисных ситуаций. ПРООН занимает второе место в рейтинге институтов ООН по объему дополнительного финансирования (1,8 млрд. долл. США). Тем не менее, несмотря на разнонаправленность и неравномерность потоков многосторонней помощи, можно выделить основные формы и способы ее предоставления, а также охарактеризовать ключевые стадии управления процессами СМР международными институтами.

Механизмы управления помощью в целях развития. В основе реализации программ в сфере СМР лежат четыре основные формы:

- 1) сотрудничество с международными институтами;
- 2) сотрудничество с суверенными донорами;
- 3) трехстороннее сотрудничество, в кото-

ром участвует традиционный донор, новый донор;

4) трехстороннее сотрудничество с участием международных институтов и новых доноров.

При этом необходимо выделить два направления деятельности доноров: меры, направленные на непосредственное социально-экономическое развитие страны (региона), и меры, направленные на интеграцию страны-партнера в процессы мировой экономики. В число основных мер, относящихся к первой категории, входят программы в сфере здравоохранения, образования, инфраструктуры. Ко второй категории можно отнести программы по развитию торговли, привлечению инвестиций и развитию инвестиционного климата, а также программы, связанные с укреплением региональных производственных цепочек, в которых участвует страна-партнер.

При условии многообразия форм содействия международному развитию, можно выделить три основных способа предоставления помощи в целях содействия развитию:

- *поддержку проектов (project support)*;
- *развитие секторов (sector wide approaches)*;
- *поддержку национальных бюджетов (budget support)*.

В рамках каждого из способов используется широкий набор инструментов. Например, поддержка национальных бюджетов может осуществляться на основе таких инструментов, как кредитная поддержка борьбы с бедностью (*poverty reduction support credit, PRSC*) или фонды экономического роста и борьбы с бедностью (*poverty reduction and growth facilities, PRGFs*). Выбор той или иной формы предоставления помощи нередко зависит от конкретных условий в каждом отдельном случае, которые определяют как форму, так и набор наиболее подходящих инструментов, способных обеспечить эффективность планируемых мер и применимых для укрепления национальной системы управления государственными средствами в стране-партнере. Для доноров, действующих индивидуально или во взаимодействии с другими донорами, главной проблемой является выбор и разработка взаимодополняющих друг друга инструментов, способных максимизировать их коллективную эффективность. Таким образом, взаимодействие между донорами и странами-партнерами требует от сторон усилий по выработке основы для партнерства и повышения эффективности предпринимаемых мер.

В процессе управления многосторонними институтами проектами по содействию развитию стран-партнеров можно выделить основные стадии, такие, как 1) планирование, 2) исполнение, 3) мониторинг и 4) оценка эффективности предоставленной помощи. При этом все стадии управления взаимосвязаны, а конечная результативность и эффект проек-

тов, направленных на развитие стран-получателей помощи, зависит от степени успешности реализации мер, предпринятых на предыдущих стадиях.

Планирование ресурсов программ в сфере содействия развитию. Объемы финансирования международных институтов, в первую очередь, зависят от ресурсов, предоставляемых странами-донорами. Реализация программ содействия развитию в рамках двустороннего сотрудничества и в рамках многосторонних институтов требует выбора разных принципов и механизмов. В настоящее время наиболее развитые и институционально закреплённые принципы и механизмы планирования ресурсов в целях содействия развитию имеют страны-члены КСР ОЭСР⁴.

Планирование объемов помощи, предоставляемой в рамках программ содействия развитию на двусторонней основе, осуществляется национальными парламентами стран КСР ОЭСР в процессе согласования их ежегодных бюджетов. После того, как бюджеты принимаются, соответствующие ресурсы направляются в органы-распорядители бюджетных средств, а впоследствии – в многосторонние институты для реализации соответствующих проектов и программ.

Около одной трети общего объема ОПР, предоставляемых странами-членами КСР ОЭСР (26,69 млрд. долл. США за 2004 – 2006 гг.), поступает на финансирование программ многосторонних институтов (см. Таблица 1).

Получателями большей доли средств, выделяемых странами-членами КСР, являются: институты ЕС - ЕФР, Европейская комиссия; многосторонние банки развития, такие, как МААР, Группа Всемирного банка, Африканский банк развития (АфБР), Азиатский банк развития (АзБР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканский банк развития (МБР); институты ООН, в том числе Программа развития ООН (ПРООН), ВПП ООН, Международный чрезвычайный фонд помощи детям (ЮНИСЕФ), а также Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Чаще всего многосторонние институты осуществляют финансирование многолетних программ. Так, средний период осуществления программ содействия развитию Европейской Комиссии составляет 6-7 лет, в то время как программы ПРООН в среднем рассчитаны на четырехлетний срок. Одним из центральных вопросов управления ресурсами программ содействия развитию является проблема планирования долгосрочных программ сотрудничества с развивающимися странами.

Планирование исполнения финансовых обязательств и финансирования программ содействия развитию является важным этапом в рамках действий стран КСР ОЭСР по реализации целей, обозначенных в ЦРТ. В настоящее время

Таблица 1

Вклад стран-членов КСР ОЭСР в ключевые многосторонние организации в период 2004-2008 (млн. долл. США)

Страна - донор	Многосторонняя помощь	Доля стран КСР в общем мировом объеме многосторонней помощи (кроме институтов ЕС)	Глобальный фонд (%)	МАР (%)	Агентства ООН (%)
Австралия	1772	2	5	42	7
Австрия	366	1	-	51	9
Бельгия	629	2	5	52	10
Канада	5673	6	9	32	13
Дания	3662	4	4	14	37
Финляндия	1163	1	-	20	39
Франция	8727	9	19	29	5
Германия	8369	8	8	53	6
Греция	323	-	-	47	4
Ирландия	1075	1	5	26	35
Италия	5677	6	15	26	8
Япония	15057	15	3	36	12
Люксембург	398	-	3	13	21
Нидерланды	5829	6	6	20	35
Новая Зеландия	52	-	1	16	26
Норвегия	4932	5	4	16	45
Португалия	322	-	4	33	7
Испания	4047	4	9	31	12
Швеция	4971	5	8	22	41
Швейцария	2309	2	1	40	23
Великобритания	9091	9	7	43	15
США	14899	15	19	38	8
Республика Корея	938	1	-	32	4
Всего КСР (кроме Республики Корея)	101206	99	2322	1438	16

Источник: Доклад ОЭСР по многосторонней помощи развитию 2010 г.

многие страны КСР используют 3-4-летний период при планировании расходов по реализации программ содействия развитию. Планирование ресурсов для официальной помощи развитию (ОПР) в странах-членах КСР, как правило, связано с достижением цели выделения установленной доли от валового национального дохода (ВНД) доноров. Таким образом, решение о выделении ОПР принимается в соответствии с прогнозными расчетами объемов ОПР.

Отдельной методологической и практической проблемой финансирования программ в целях содействия развитию является нецелевое финансирование (*non-core funding*) многосторонних организаций или неплановое/маркированное финансирование программ, реализуемых многосторонними институтами для решения неотложных/неплановых задач. Для международных институтов наличие плановых и неплановых финансовых потоков является одновременно затруднением и перспективой для реализации дополнительных возможностей.

Так, наличие потоков нецелевого финансирования создает проблему высоких транзакционных издержек для института, получающего финансирование, которые заключаются во временных ресурсах, необходимых для заключения соглашений о финансировании, а также исполнения правил мониторинга и отчетности. Деятель-

ность, связанная с решением обозначенных задач, требует больших ресурсов от многосторонних институтов. С другой стороны, предоставление неплановых ресурсов через каналы многосторонних институтов способствует решению проблемы фрагментарности помощи и позволяет дополнять существующие программы международных доноров.

Немало вопросов в согласовании политики содействия развитию возникает при взаимодействии суверенных доноров с институтами ООН. Так, сотрудничество с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) стран-членов КСР ОЭСР преимущественно координируется национальными министерствами здравоохранения, однако, многие технические вопросы, а также вопросы, требующие политического решения, к примеру, в рамках ПРООН, входят в сферу ответственности специалистов соответствующих департаментов национальных МИД.

Вопрос планирования многосторонних программ, в том числе, их финансовой части, является нетривиальными в случае ООН, поскольку большинство программ и фондов организации, в частности, ПРООН, финансируются на добровольной основе. Так, по данным КСР ОЭСР, в 2008 г. объем плановых ресурсов, а также ресурсов, поступающих на регулярной основе, составил 1,1 млрд. долл. США, в то время как неплановое

финансирование составило 3,6 млрд. долл. США (или 77% от общего объема ресурсов ПРООН). Более того, многие национальные правительства развивающихся стран, в частности, стран Латинской Америки, используют механизмы ПРООН для реализации собственных приоритетов.

Эти ресурсы не попадают в категорию ОПР, но являются предметом для переговоров между донорами и получателями, повышают эффективность действий международного института, направленных на укрепление потенциала страны-партнера в части, касающейся экономического роста и достижения целей развития тысячелетия (ЦРТ). Такая схема финансирования и зависящая от нее модель планирования делают организацию в высокой степени уязвимой по отношению к любым изменениям в объемах предоставляемых суверенными донорами ресурсов.

Всемирный банк является крупнейшим многосторонним донором, получающим наибольшую долю непланового финансирования. В 2008 г. объем неплановых ресурсов организации составил 2,7 млрд. долл. США из 6,72 млрд. долл. США общего финансирования. При этом модель управления программами банка позволяет организации быть гибкой и оперативно реагировать на складывающиеся условия. Так, для реализации определенных программ, направленных на решение конкретных проблем, создаются трастовые фонды. При этом Всемирный банк может выступать как в роли агента-исполнителя региональных фондов, так и держателем и распорядителем средств фондов.

Особый интерес представляет принятие решений о проведении многосторонних программ содействия развитию в ЕС. Определение объемов финансирования тех или иных программ зависит от различных приоритетов и часто противоречивых целей государств-членов, Европейского парламента и Европейской комиссии. Тем не менее, после согласования и утверждения приоритетных программ содействия развитию Комиссия, представленная Генеральным директоратом по международным отношениям и Генеральным директоратом по содействию развитию, несет ответственность за реализацию указанных программ. Финансирование программ по содействию развитию осуществляется из средств бюджета ЕС, а также через ЕФР, из которого финансируются многолетние программы содействия развитию в странах Африки, Южной Африке, странах Тихоокеанского и Карибского регионов.

В посткризисный период возросла необходимость координации многосторонних институтов в рамках определенных секторов и регионах. Примером реализации данной формы сотрудничества является скоординированный межинституциональный механизм, принятый в 2008 г. программами и фондами ООН (ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО, ФАО, ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ), а также Всемирным банком, позволяющий гибкое перемещение средств из фондов организаций. Это стало шагом к реализации идеи создания Международного

агентства помощи (International Aid Office), роль которого заключалась бы в координации работы доноров в сфере СМР.

В большинстве случаев цели и приоритеты многостороннего сотрудничества стран КСР ОЭСР по содействию развитию лежат в русле программ двустороннего сотрудничества либо дополняют их, уточняя цели и задачи сотрудничества. Многолетние обязательства стран-доноров позволяют повысить степень предсказуемости объемов финансирования, а принимаемые многосторонними институтами многолетние финансовые планы (рамки) способствуют обеспечению согласованности в реализации политических приоритетов суверенных доноров, а также последовательности действий многосторонних институтов в рамках реализуемых программ на местах.

Мониторинг и оценка эффективности программ в сфере содействия развитию. Все возрастающая критика в адрес эффективности помощи развитию со стороны беднейших стран требует проведения мониторинга и оценки качества предоставляемой помощи. Хорошо организованные и спланированные проекты в сфере содействия международному развитию могут терять свою релевантность и актуальность в случае, если не приносят существенных улучшений в благосостоянии местного населения. Таким образом, ключевыми элементами в реализации программ в сфере СМР являются мониторинг и оценка эффективности.

К основным задачам мониторинга и оценки проектов относятся:

- предоставление обратной связи о реализации программ и проектов;
- обеспечение подотчетности использования общественных средств для реализации программ и проектов;
- предоставление заинтересованным лицам информации о реализации политики, программ и проектов в сфере СМР;
- проведение анализа потребностей потребителей; получение опыта для повышения эффективности дальнейшей реализации проектов при принятии решений.

Данные задачи мониторинга и оценки эффективности взаимосвязаны друг с другом и их решение представляет собой единый процесс, в течение которого ключевую роль играет взаимодействие с заинтересованными сторонами (*stakeholders*). Заинтересованные стороны, вовлеченные в процесс управления проектами в сфере СМР, также могут предоставить обратную связь, получение которой может способствовать повышению результативности.

Мониторинг и оценка эффективности позволяют повысить результативность и достигнуть заранее определенные результаты. Общей целью реализации проектов в сфере СМР является измерение и оценка результатов исполнения проектов. В настоящее время основным фокусом при мониторинге и оценке эффективности является оценка влияния различных факторов на дости-

■ Иностранная помощь и развитие

жение итогового результата программ в сфере содействия развитию, таких как промежуточные результаты, взаимодействие с кругом заинтересованных сторон (политический диалог).

Прямое влияние на эффективность предоставляемой помощи имеет координация действий двусторонних и многосторонних доноров, стран-получателей помощи, а также выработка между ними консенсуса в рамках реализации программ в сфере СМР. Однако координация действий доноров и построение взаимосвязи между программами помощи странам-партнерам является нетривиальной задачей. К тому же эффективность помощи развитию может быть оценена за счет проведения адекватной оценки реализации программ. Для проведения такой работы должны быть четко определены два фактора: данные для оценки и методы оценки.

Так, проведение взвешенной оценки требует адекватных статистических данных, а методы оценки должны учитывать как специфику самой программы, так и местный контекст реализации данной программы. На практике проблемы существуют в обоих случаях. Адекватные статистические данные могут быть недоступны для донора или третьей стороны, проводящей оценку реализованного проекта или быть низкого качества, что делает процесс оценивания затруднительным для реализации. Более того, данные, полученные из различных источников, могут различаться. И возникает дилемма в определении того, какой источник является более надежным, что требует дополнительных ресурсов.

КСР ОЭСР, в свою очередь, выделяет ряд факторов эффективности ОПР при осуществлении политики содействия развитию:

- повышение транспарентности и подотчетности в финансировании программ содействия развитию;
- сокращение числа дублирующих программ на уровне сектора и страны;
- снижение фрагментированности ресурсов, предоставляемых в рамках программ содействия развитию путем согласования усилий между странами-донорами;
- распределение ресурсов по секторам и странам;
- снятие условий предоставления помощи путем повышения международной конкуренции;
- усиление государственного влияния в сфере содействия развитию на национальном уровне путем укрепления государственного контроля над финансовым управлением.

Проблема неразвитости инфраструктуры также касается всех сфер реализации проектов, в том числе социального, торгового, промышленного секторов. Особенно остро проблема стоит в социальных сферах, - здравоохранении и образовании, развитие которых имеет первостепенное значение для формирования потенциала и пула ресурсов для экономического развития беднейших стран. Недостаток капитала заключается как

в отсутствии финансовых средств для реализации проектов в сфере СМР, так и в отсутствии системного подхода для развития сектора. К примеру, развитие сектора здравоохранения предполагает наличие квалифицированного персонала, наличие медикаментов, оборудования, системы предотвращения заболеваний.

Обвалы рынка или отсутствие рынков в определенных секторах также усложняют работу доноров. Хотя, с другой стороны, при правильном понимании проблемы и нахождении адекватного решения доноры могут восполнять пробелы, с которыми рыночное регулирование «невидимой руки» не может справиться (например, внешние эффекты, загрязнение окружающей среды и т.д.). Таким образом, страна-донор может заменить национального регулятора экономики в лице государства с целью сглаживания/устранения негативных последствий.

Наиболее типично проявляющейся формой ограниченности мировой экономики является протекционизм и создание торговых барьеров со стороны национального правительства развивающейся страны. В данных условиях высок риск быстрого истощения национальных ресурсов и снижения уровня поступления инвестиций в национальную экономику. Слабость национальных институтов, в свою очередь, способствует росту коррупции, ограничивает возможности для реализации национальных и зарубежных программ в сфере развития. Ситуация усугубляется при отсутствии у развивающейся страны принятой национальной стратегии развития, в которой закреплены национальные приоритеты, а также учитываются подходы и возможности для координации с донорами, работающими в данной стране.

В настоящее время в среде доноров все интенсивнее развивается практика использования подхода «программируемой помощи в стране» (*Country programmable aid*)⁵, который подразумевает долгосрочное планирование ресурсов и направлений действий, которые, в свою очередь, учитывают национальные приоритеты страны-получателя помощи. Существенное влияние на эффективность реализации программ в сфере содействия развитию имеют непредусмотренные последствия реализации этих программ. Они могут иметь положительный и отрицательный характер. Например, в случае, если программа направлена на предоставление помощи беднейшему населению страны, то возникает вопрос, достигает ли программа цели, касающейся удовлетворения потребностей объектов программы, и кто именно получает помощь, бедное население или беднейшее.

В связи с существованием вероятности непредусмотренных последствий программы у доноров возникает необходимость принятия дополнительных мер для урегулирования таких последствий (негативных или позитивных). А в этой связи возникает также вопрос результативности управления расходами. Как сократить риск

наступления негативных последствий, а также как обеспечить реализацию программ в пользу той группы, которая изначально была определена как объект программы помощи?

Существует большое число работ, посвященных количественной и качественной оценке эффективности помощи, предоставленной двухсторонними и многосторонними донорами. Однако большинство из этих работ не дают оценочных суждений об эффективности помощи. К примеру, в исследовании «Качество оценки официальной помощи развитию» проведенного Центром по исследованию глобального развития⁶ совместно с Брукинским институтом глобальной экономики и развития⁷, авторы выделяют 30 индикаторов эффективности помощи. Они классифицированы по четырем сферам: 1) максимизация эффективности; 2) развитие институтов; 3) снижение бремени; 4) повышение прозрачности и получение опыта. Тем не менее, авторы не оценивают эффективность международной помощи в целом, поскольку индикаторы позволяют сопоставить лишь эффективность действий доноров, и не дают оснований для заключений об эффективности помощи для развивающихся стран.

Вопрос эффективности помощи не может рассматриваться без принятия во внимание позиции и мнения стран-получателей. Важность такого подхода впервые была отмечена некоммерческими организациями и Всемирным банком в начале 1980-х гг. Зарожденный в то время подход к пониманию эффективности помощи эволюционировал и к настоящему времени был сформулирован в рамках Парижской декларации (2005 г.) и Аккрского плана действий (2008 г.)

В соответствии с Аккрским планом, повышению эффективности помощи на территории страны-получателя способствует реализация трех ключевых компонентов:

(1) усиление заинтересованного участия стран в деятельности в области развития (*country ownership*);

(2) создание более эффективных и всеобъемлющих партнерств в целях содействия развитию (*building more effective and inclusive partnerships for development*);

(3) получение результатов от содействия развитию и осуществление отчетности по полученным результатам (*delivering and accounting for development results*).

Мониторинг исполнения Парижской декларации и Аккрского плана действий осуществляет КСР ОЭСР. Тем не менее, для обеспечения взвешенной оценки, помимо международных и национальных механизмов стран доноров контроля реализации положений Аккрского плана действий, существуют неправительственные и квази-правительственные формы контроля, включающие как доноров, так и реципиентов. Так, Международная инициатива прозрачности помощи (*International Aid Transparency Initiative (IATI)*)⁸ представляет собой некий симбиоз представителей национальных органов власти разви-

тых и развивающихся стран вместе с делегатами неправительственных организаций.

Современная меняющаяся архитектура содействия международному развитию, появление инновационных механизмов финансирования программ стимулирует международное сообщество к выработке новых подходов к решению проблемы эффективности помощи, созданию новых механизмов контроля над реализацией мер по повышению эффективности СМР. Такой площадкой для формирования нового консенсуса международного сообщества в сфере содействия развитию может стать 4-й форум высокого уровня по эффективности помощи в Бусане⁹.

Концепция «управление по результатам в сфере СМР». Все более возрастающий акцент на результативности программ помощи развитию способствовал появлению нового подхода к осуществлению оценки и мониторинга в этой сфере. Им стала концепция впервые сформулированная на Втором круглом столе по управлению по результатам в Марракеше в 2004 г. как «управленческая стратегия, направленная на достижение результатов в сфере СМР, а также на улучшение показателей развития страны»¹⁰. Впоследствии управление по результатам стало одним из ключевых принципов Парижской декларации по эффективности помощи, принятой в 2005 г., одним из индикаторов которой стало создание прозрачных, поддающихся мониторингу и оценке рамок в странах-реципиентах для измерения прогресса и оценки степени достигнутых результатов.

В широком смысле концепция управления для достижения результатов в целях развития отражает основные принципы эффективного государственного управления (*good governance*), в частности, наличие четко определенных целей, прозрачный процесс принятия решений, транспарентность и постоянный процесс повышения эффективности, основанный на предыдущем опыте. Помимо этого, стратегия управления для достижения результатов в сфере СМР включает также ряд международных целей и стандартов:

- принцип национальной причастности (*country ownership*);
- принцип гармонизации (*harmonization*);
- принцип согласованности усилий доноров (*alignment of donor efforts*);
- предоставление отчетности за достигнутые результаты (*accountability for development results*);
- участие гражданского общества.

Концепция позволяет объединить как международные усилия по исполнению ключевых обязательств в сфере управления процессами СМР, так и повышать эффективность реализации программ в сфере СМР на местах. Такой подход позволяет обеспечить подотчетность не только в отношении граждан страны-партнера, но и в отношении доноров. При этом концепция управления по результатам для развития предполагает, что цели являются не только понятно

■ Иностранная помощь и развитие

определенными и измеряемыми, но и обозначенными в качестве результатов программ в сфере СМР, таких как уровень снижения детской смертности, уровень посещаемости школ. Одним из условий является всестороннее признание этих целей на международном уровне, среди доноров, а также внедрение их странами-партнерами в национальные стратегии развития.

Выстраивание цепочки целей и стратегий на национальном уровне, а также согласование этих стратегий с международными приоритетами является сложной технической и политической задачей. С точки зрения реализации концепции управления по результатам, для развития краеугольной задачей является имплементация ЦРТ в национальные стратегии развития и снижения уровня бедности, в многосторонние договоры о сотрудничестве. Нетривиальной задачей является также согласование позиций доноров между собой и с национальными приоритетами развивающихся стран. Значимую роль в решении этой задачи играют международные институты, в частности, КСР ОЭСР, Всемирный банк и институты ООН как ключевые международные доноры.

Построение системы управления по результатам для развития предполагает формирование многоуровневой системы взаимосвязей и согласования процессов управления. Так, на уровне развивающихся стран для внедрения в практику подхода управления по результатам для развития требуется реализация пяти факторов: (1) политического влияния; (2) высокого национального потенциала; (3) согласования принципов управления для достижения результатов с национальными системами; (4) проведения на национальном уровне оценок; (5) участия в проведении международных оценок реализации программ.

Часто построение системы управления по результатам для развития начинается с изменения системы мониторинга и шкалы оценок. Исследование, проведенное в рамках мониторинга исполнения Парижской декларации, показало, что только 5% исследуемых стран используют рамки для управления по результатам (Табл. 2). Тем не менее, в 56 странах были предприняты действия по внедрению данной концепции. Опыт указывает на то, что для полной институционализации такого рода стратегии необходимо, как минимум, 7 лет.

Таблица 2

Существуют ли в странах определенные рамки для проведения мониторинга ?

Страна	2005	2007	Страна	2005	2007
Афганистан	нет данных	D	Либерия	D	D
Албания	D	D	Мадагаскар	C	C
Бангладеш	D	C	Малави	D	D
Бенин	C	C	Мали	D	D
Боливия	C	C	Мавритания	C	C
Буркина Фасо	C	C	Молдова	D	C
Бурунди	D	D	Монголия	D	D
Камбоджа	C	C	Марокко	нет данных	нет данных
Камерун	D	D	Мозамбик	C	B
Кабо Верде	D	C	Непал	C	C
ЦАР	D	D	Никарагуа	C	C
Чад	D	D	Нигер	D	D
Колумбия	нет данных	нет данных	Нигерия	нет данных	C
ДРК	D	D	Папуа Новая Гвинея	нет данных	нет данных
КотД'Ивуар	D	E	Перу	нет данных	нет данных
Доминиканская Республика	нет данных	нет данных	Филиппины	нет данных	нет данных
Египет	нет данных	нет данных	Руанда	C	C
Эфиопия	C	C	Сенегал	C	C
Габон	нет данных	нет данных	Сьерра-Леоне	D	D
Гана	C	C	Судан	D	D
Гаити	D	D	Танзания	B	B
Гандурас	C	C	Того	нет данных	нет данных
Индонезия	нет данных	нет данных	Тонга	нет данных	нет данных
Иордания	нет данных	нет данных	Украина	нет данных	нет данных
Кения	C	C	Уганда	B	B
Косово	нет данных	нет данных	Вьетнам	C	C
Киргизия	C	C	Йемен	D	C
Лаос	D	C	Замбия	D	D

Здесь: A – поддерживаемая практика; B – развитая практика; C – действия предприняты; D – существуют определенные элементы системы; E – предприняты незначительные действия.

Деятельность международного сообщества, направленная на управление по результатам в сфере СМР, осуществляется по трем основным направлениям. Первым направлением является укрепление национального потенциала для управления по результатам. Для этого развивающиеся страны должны работать с национальными агентствами СМР, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами в целях реализации национальных программ в данной сфере и достижения поставленных в них результатов.

Вторым направлением действий международного сообщества в целях создания системы управления по результатам развития является повышение эффективности СМР. Для большинства агентств в сфере СМР применение концепции управления по результатам означает смещение акцента с затрат и непосредственных результатов на долгосрочные эффекты их деятельности в развивающихся странах. В этой связи многосторонние доноры внедряют рамки для управления по результатам в свои стратегии и программы сотрудничества, ставя акцент на устойчивых результатах страны, а также создавая системы отчетности о результатах.

И, наконец, третьим направлением является формирование и укрепление глобальных партнерств управления по результатам в сфере СМР (*Global Partnership on Managing for Development Results*), поскольку часть проблем, связанных с управлением по результатам, может быть решена через глобальные партнерства. Например, необходимы глобальные коалиции для поддержки основных участников в предоставлении надежных и своевременных данных о достижении ЦРТ; укрепления международных механизмов отчетности путем создания универсальных систем мониторинга и оценки. Таким образом, глобальные партнерства облегчают для международного сообщества задачу построения систем управления по результатам в сфере СМР.

Процесс управления по результатам в сфере СМР предполагает вовлечение широкого круга заинтересованных субъектов, таких, как страны-партнеры, многосторонние и двусторонние доноры, гражданское общество, а также другие участники. Все заинтересованные акторы участвуют в построении системы путем обмена опытом и знаниями, совершенствования механизмов мониторинга и оценки. Глобальное партнерство в этой связи служит площадкой для стран-партнеров и агентств-доноров, позволяющей разрабатывать и применять на практике системы управления по результатам.

Не существует готового рецепта в отношении способов построения систем управления по результатам. Тем не менее, существует широкий спектр практик, выработанных странами, а также международными организациями, по управлению проектами в сфере содействия международному развитию, направленными на достижение результата. Существует также определенный

круг трудностей, с которыми сталкиваются все участники таких процессов... Для преодоления этих трудностей международное сообщество выработало несколько общих уроков.

Так, все практики указывают на необходимость устойчивой поддержки управляющей элитой (*strong support from the top*) проведения реформ, направленных на достижение результата. Данное направление включает поддержку как со стороны многосторонних и двухсторонних доноров, так и со стороны национальных правительств стран-партнеров. Для устойчивости реформ по управлению в целях развития необходима работа, направленная на выработку унифицированного подхода, включающего как поддержку со стороны управляющих элит, так и со стороны гражданского общества. Более того, все действия, направленные на выработку управления в целях достижения результатов, должны согласовываться с существующими инициативами, стратегиями и национальными планами развития. Для институционализации практик управления и достижения результатов в сфере развития важно развивать экспертный и институциональный потенциалы. Также необходимы стимулы для внедрения данной стратегии в практику.

После финансового и экономического кризиса 2008-2009 гг. у международного сообщества возросла потребность в более эффективном и гибком использовании ресурсов для развития. Именно в посткризисный период концепция управления для достижения результатов в сфере развития приобрела особую актуальность, задав новый импульс для повышения эффективности деятельности международного сообщества в сфере СМР.

Закключение. Последствия финансового и экономического кризиса способствовали повышению роли многосторонних организаций в регулировании сферы СМР. Тем не менее, для соответствия новым реалиям международные институты оказались перед необходимостью реформирования¹¹. В самом общем виде можно выделить рекомендации для краткосрочного и долгосрочного развития многосторонней системы СМР. В краткосрочной перспективе наиболее актуальными направлениями в реформировании системы многостороннего содействия развитию станет повышение гибкости и степени адаптации к потребностям стран-партнеров. Как представляется, встанет также вопрос о пересмотре основных механизмов финансирования и пополнения фондов международных институтов.

Несмотря на то, что на сегодняшний день многие международные институты активно используют или находятся на стадии внедрения принципов управления для достижения результатов в сфере развития, часто механизмы реализации данного управленческого подхода не согласованы, а способы их реализации сильно отличаются от института к институту. Поэтому в долгосрочной перспективе работа международного сообщества по реформированию ар-

■ Иностранная помощь и развитие

хитектуры многостороннего СМР должна быть направлена на создание единой системы оценки результативности и эффективности помощи. Это поможет выявить наиболее эффективные механизмы реализации программ СМР в определенных секторах и регионах, что, в свою очередь, будет способствовать повышению конкуренции между многосторонними донорами за право реализовывать тот или иной проект.

Соперничество между многосторонними институтами будет стимулировать совершенствование инструментов планирования, мониторинга и исполнения программ в сфере СМР. Кроме того, в существующей системе многостороннего содействия развитию наблюдается большое число дублирующих и параллельных структур и механизмов как на глобальном, так и на региональном и секторальном уровнях. В то же время модель строгого разделения труда по секторам и регионам содействия развитию представляется слишком упрощенной и искусственной, так как исключает конкуренцию среди многосторонних институтов, позволяющую повышать их эффективность в достижении реальных результатов.

В теории многосторонняя помощь является более предпочтительной, чем двусторонняя, по-

скольку в меньшей степени подвержена политическому влиянию и в большей степени отвечает потребностям стран-получателей, а также соответствует принципу предсказуемости помощи. В процессе реформирования многосторонней системы развития как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, необходимо избавиться от давления, оказываемого некоторыми предоставляющими ресурсы международным организациям, суверенными донорами в том, что касается формы и условий предоставления помощи. Выработка решений в этой сфере должна являться продуктом дискуссии между странами-донорами и странами-партнерами.

Zaitsev Y.K. Multilateral Mechanisms of Governing the Processes of International Development Aid.

Summary: The article analyses key multilateral mechanisms for managing international development assistance processes. The author considers the principle stages for managing multilateral development assistance programs, such as planning, monitoring, efficiency assessment. Conclusion provides some recommendations for further multilateral international development assistance improvements.

Ключевые слова

многосторонние механизмы содействия международному развитию, Всемирный банк, институты ООН, Международный валютный фонд, Европейский союз, официальная помощь развитию, мониторинг, планирование, оценка эффективности, результативность помощи, экономический и финансовый кризис.

Keywords

multilateral mechanisms for international development assistance, World Bank, UN institutions, International Monetary Fund, European Union, official development assistance, monitoring, planning, efficiency assessment, aid effectiveness, economic and financial crisis.

Примечания

1. Исключением стали Кувейт, Саудовская Аравия, ОАЭ – страны, делающие акцент на финансировании двусторонних программ.
2. European Development Fund (EDF)
3. OECD Creditor Reporting System, the official web site of the OECD. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRSNEW>
4. DAC Members and Date of Membership. OECD DAC. URL: http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_34603_1893350_1_1_1_1,00.html
5. Country Programmable Aid. The official web site of the OECD. URL: http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_2649_33721_46022758_1_1_1_1,00.html
6. Center for Global Development. URL: <http://www.cgdev.org/>
7. Global Economy and Development Brookings Institution. URL: <http://www.brookings.edu/global.aspx>
8. International Aid Transparency Initiative (IATI). URL: <http://www.aidtransparency.net/>
9. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness: The promise of Busan, the official web site of the OECD. URL: http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_33721_46057868_1_1_1_1,00.html
10. Second Roundtable on Development Results. URL: <http://www.mfdr.org/2ndRoundtable.html>
11. Данное направление реформирования характерно для Бреттон-Вудских институтов.