

Что последние публикации о странах с развивающейся экономикой говорят нам о политике предоставления внешнеэкономической помощи?

3 октября 2011 г.

Автор: [Anders Olofsgård, SITE](#).

Краткий ответ таков: довольно много, но различные авторы и направления дают разные рекомендации. Проблема в том, что эти рекомендации частично противоречат друг другу и при реализации политики предоставления внешнеэкономической помощи политические и бюрократические интересы могут усилить эти противоречия. Помочь же в преодолении этих противоречий, а также тенденций к усилению бюрократизации всей системы международных учреждений на фоне преобладания сиюминутных политических интересов, призваны реформы, нацеленные на повышение эффективности внешнеэкономической помощи.

Сегодня исследователи развивающихся экономик сосредоточили основное внимание на оценке эффективности различных экономических и социальных программ помощи. Все эти исследования носят микроэкономический характер, т.е. изучают влияние программ помощи не на всю нацию, а на отдельного человека или домохозяйство. Примером подобной работы стала оценка программ помощи развитию школьного образования, таких как целевые денежные субсидии, обеспечение детей бесплатным питанием, школьной формой, учебниками, а также меры по дегельминтизации. Другие известные исследования были посвящены таким вопросам, как эффективность сферы образования, моральный риск и негативный отбор на финансовых рынках, способы распределения противомоскитных сеток для профилактики малярии, роль информации в предоставлении общественных благ и услуг в сфере здравоохранения.

Научный интерес к таким оценкам воздействия программ помощи вызван применением методов, хорошо известных из опыта клинических испытаний и впервые введенных в область экономики специалистами по изучению трудовых отношений (полевые исследования методом произвольной выборки). Целью оценки воздействия конкретных программ является выявление их причинно-следственных связей. Строго говоря, для этого требуется получить ответ на алогичный вопрос: есть ли для среднего индивидуума разница в том, является он участником программы или нет. Поскольку нельзя одновременно быть участником программы и не быть им, то точно ответить на этот вопрос невозможно. Взамен исследователям приходится сравнивать ответы лиц, участвующих в программе, и тех, кто в ней не участвует, или ответы людей до и после их участия в программе. Трудность при таком сравнении в том, чтобы исключить искажающее воздействие со стороны незаметных сопутствующих факторов, а также проблемы отбора. Например, получать целевые денежные субсидии на школьное обучение, возможно, захотят только самые мотивированные в этом отношении семьи, так что положительная корреляция между участием в данной программе и учебой в школе может объясняться смещением выборки (эти семьи в любом случае послали бы детей в школу). В этом случае их участие в программе носит, выражаясь языком экономистов, «эндогенный» характер, т.е. индивидуальные особенности участников, влияющие на объективные результаты исследования, могут также оказаться и главными причинами их участия в программе.

Чтобы обойти эту проблему, исследователи стремятся опираться только на строго «экзогенный» характер участия в программе, т.е. респонденты не должны иметь возможности выбора между участием и неучастием. Решением этой проблемы является подбор сходной группы лиц (или домохозяйств, сельских общин), а затем включение некоторых из них в программу методом случайного отбора. В итоге создается группа участников программы («получающих лечение», – на языке клинических исследований) и группа для сравнения («контрольная группа»), которые не

только аналогичны во всех доступных наблюдению аспектах, могущих повлиять на результаты, но и лишены права самостоятельно определять свое участие в программе под влиянием скрытых от наблюдателя факторов. Пользуясь этой методикой, исследователь может оценить причинно-следственные связи программы. Методы оценки могут варьироваться, но в наиболее очевидных случаях используется простое сравнение среднего результата, полученного в группе участников программы, со средним результатом, полученным в контрольной группе.

Какая здесь связь с оказанием внешнеэкономической помощи? Значительная часть финансовой помощи идет на проекты, призванные увеличить процент детей, посещающих школу, обеспечить бедным слоям населения доступ к финансовым рынкам, искоренить инфекционные заболевания и т.д. Нередко за счет внешней денежной помощи финансируются как программы, оцениваемые по принципу случайного отбора (методом рандомизации), так и процесс оценки. В публикациях авторы этого метода утверждают, что он служит точным инструментом оценки эффективности и результативности проектов, финансируемых за счет внешней экономической помощи. Кроме того, он полезен агентствам по оказанию помощи при выборе новых проектов (путем создания банка данных о том, что сегодня является наилучшей практикой в этой сфере). Это может быть особенно полезным, поскольку агентства часто находятся под огнем критики за то, что не могут предъявить результатов столь щедрого расходования средств (с этой критикой знаком всякий, кто следил за прошедшей недавно в Швеции дискуссией о внешней экономической помощи). Методы рандомизации часто предлагаются как полезный инструмент, который поможет оценить и обнародовать эффект от проектов развития, финансируемых за счет такой помощи.

Пределы рандомизации

В своих крайних проявлениях «революция рандомизации» предполагает, что для максимальной эффективности внешней экономической помощи вся она должна быть распределена по четко определенным проектам. И это должны быть только те проекты, которые, как показывает метод рандомизации, оказались экономически эффективными с точки зрения достижения ряда целей, которые поставили перед собой доноры (таких, как «Цели развития в новом тысячелетии»). Тем не менее, большинство действующих на сегодня доноров не склонно присоединиться к подобным заявлениям. Почему это происходит? Как обычно, возможных ответов немало. Циник сказал бы, что сторонники внешней экономической помощи обеспокоены тем, что раскрытие неприглядной правды об её последствиях приведет к уменьшению политической поддержки. И добавил бы, что агентства по оказанию помощи хотят сохранить свою относительную независимость, чтобы иметь возможность отдавать приоритет излюбленным проектам. Улучшение методов оценки позволяет политикам и налогоплательщикам сделать агентства по оказанию помощи более подотчетными им в своих действиях. С другой стороны, теория конфликта интересов («принципала и агента») предполагает, что для получения верифицируемых результатов правительство должно усилить давление на эти учреждения.

Однако для скептицизма в отношении этого подхода есть и другие причины, нашедшие поддержку в публикациях, ориентированных на макроэкономику. В последних работах по теме межстрановых различий темпов роста и развития экономики практически всё внимание уделяется роли экономических и политических институтов. Само слово «институт» потеряло свою терминологическую точность и в разных работах иногда имеет совершенно разные значения. Однако упор, как правило, делается на формальные институты и общественные нормы, которые поддерживают открытую и конкурентоспособную рыночную экономику, а также политическую систему с ограниченным уровнем коррупции, достаточно предсказуемую и легитимную в глазах общества. Важнейшими компонентами этой системы являются демократия, компетентные и честные суды, защита прав собственности, политика в области конкуренции и проч. Кроме того, повышенный научный интерес на этот раз вызван методологическими разработками, позволяющими исследователям точнее определить причинно-следственные связи между институтами и результатами экономического развития. Точная оценка влияния институтов на темпы роста/уровень ВВП осложнена тем, что эти факторы, видимо, взаимодействуют в обоих направлениях, а другие переменные (например, образование) влияют и на первые, и на вторые. Ученым удалось определить исторические данные, имеющие тесную корреляцию с историческими институтами, а затем сопоставить изменение существующих институтов (объясняемое этими историческими данными) с текущим уровнем дохода. Если национальные

особенности действующих институтов тесно соотносятся с национальными особенностями исторически существовавших учреждений («институциональная инертность»), и если текущий уровень дохода или образования не приводит к появлению известных нам из истории учреждений (что выглядит обоснованно), то исторические данные можно использовать в качестве так называемого «инструмента» для более точной оценки причинно-следственных связей с институтами.

Заметим, что рандомизация и применение инструментов призваны решать общие эмпирические проблемы. Там, где рандомизация возможна, она – при правильном применении – оказывается эффективнее (поскольку идеальные инструменты существуют лишь в теории), однако круг тех вопросов, изучать которые можно в ходе экспериментов с рандомизацией, довольно ограничен. В других случаях для более точной оценки причинно-следственных связей ученым понадобятся «инструменты» или другие альтернативы, такие как сравнение с эталоном (*matching*), разрыв регрессии или оценка методом *difference-in-difference* (учет разницы в различиях, возникающих между сопоставляемыми группами).

Второй вывод из этих публикаций заключается в том, что успех институтов зависит от конкретных условий. Некоторые экономические принципы могут быть универсальными: стимулы действуют, конкуренция способствует эффективности, имущественные права крайне важны для инвестиций. Однако пример Китая показывает: то, какие именно институты дают самые прочные гарантии прав собственности, свободу конкуренции и правильные стимулы, может варьироваться в зависимости (помимо прочего) от традиций и исторического опыта. Поэтому для успешных институциональных реформ необходимо, чтобы политики были в известной мере способны на эксперимент, который позволил бы узнать, что именно работает в данном контексте. Как правило, попытки буквально повторить схемы институтов, работающих в других странах, успеха не имеют. Иными словами, чтобы оказывать желаемое воздействие на поведение индивидуума, эти институты должны быть легитимными в глазах существующего общества.

Возвращаясь к политике помощи, урок из этих публикаций – в том, что для содействия социально-экономическому развитию стран-реципиентов следует оказывать поддержку их правительствам и гражданскому обществу в создании прочных экономических и политических институтов. Поскольку общие схемы не работают, то очень важно, чтобы процессом руководили (и участвовали в нем) внутригосударственные силы, призванные гарантировать адаптацию создаваемых институтов к условиям страны-партнера, а также их легитимность в глазах граждан и лиц, принимающих политические решения. В самом деле, институциональное строительство является важной частью политики помощи. Иногда это выражается в явной форме, например, в форме финансирования западных консультантов, имеющих опыт в проведении реформы центрального банка или создании хорошо функционирующей судебной системы. Однако часто это происходит неявно и выражается в том, что деньги выделяются на поддержку не проектов, а программ (которые страна-партнер может шире использовать с учетом собственных приоритетов) с проводкой через систему финансового контроля страны-партнера и зачислением в бюджет страны-получателя. Кроме того, в реализации проектов есть элемент институционального строительства. Создание проектов в кооперации с агентствами страны-партнера, активное привлечение их сотрудников, обучение и передача опыта местному населению способствуют развитию современных институтов.

Впрочем, реальная политика помощи часто отстает от этих амбициозных планов. Нэнси Бирдсалл называет нетерпение при строительстве институтов одним из «семи смертных грехов» доноров. Стремление добиться быстрых результатов приводит к недостаточному выделению ресурсов на сложную и долгосрочную работу по созданию институтов в слабых государствах, тогда как погоня за успехом порождает структуры управления развитием (подразделения по реализации проекта) вне рамок учреждений страны-партнера. Последнее не только не дает положительного эффекта в виде «перетока» знаний в государственные учреждения, но зачастую имеет противоположный эффект, когда доноры в погоне за успехом переманивают из государственных учреждений и без того редкие таланты. Осознавая эти проблемы, сообщество активистов, агентств и стран-доноров обязалось улучшить практику оказания помощи, о чем было заявлено в Парижской Декларации и в Аккрской программе действий (Accra Agenda).

Микро- или макро-уровень?

Итак, я уже упоминал об опасности того, что выводы из публикаций на тему помощи могут вступить в противоречие друг с другом, если руководствоваться ими в практической политике. Почему это происходит? Разумеется, если понимать выводы так, будто всё внимание следует уделять либо развитию институтов, либо проектам реализации наилучших социальных практик, то не исключен банальный конфликт из-за выделения ресурсов помощи. Однако большинство людей, вероятно, согласятся, что финансирования достойны оба направления. Теоретически можно представить себе оптимальное распределение ресурсов между развитием институтов и поддержкой социальных проектов. При этом ресурсы, направляемые на поддержку проектов, выделялись бы с учетом наилучших практик, определенных согласно оценке эффективности проектов, полученной методом рандомизации. На практике, однако, важно рассмотреть, почему выводы из публикаций не были реализованы в большем объеме. В конце концов, они не содержат в себе принципиально новых идей. Часть ответа на этот вопрос можно найти в политической экономии и логике больших бюрократических организаций. Как только эти факторы будут учтены, очевидным станет менее банальный конфликт, указывающий на необходимость тщательно продумать пути дальнейшего улучшения работы агентств по оказанию помощи.

Как упоминалось выше, один из аргументов критики в адрес агентств по оказанию помощи состоит в том, что они так и не сумели продемонстрировать убедительные результаты своей деятельности. Хотя отчасти проблема объясняется сложным характером помощи как таковой, критики утверждают, что она в большой мере обусловлена текущими методами работы, принятыми в агентствах. Во-первых, отсутствует прозрачность; информация о том, какие решения принимаются (и почему), и куда идут деньги, часто оказывается недостаточной. Проблема становится особенно острой в тех случаях, когда коррупционные скандалы выявляют отсутствие надлежащего надзора. Во-вторых, деньги часто тратятся на проекты/программы, цели которых не ясны, задачи не определены, а общий полезный эффект для конкретных получателей помощи не поддается количественной оценке. Конечно, это ограничивает возможность требовать от агентств подотчетности в своих действиях, поэтому основное внимание фокусируется не на фактических результатах сделанных расходов, а на формальных показателях (все ли деньги были потрачены, все ли школы были построены). Так почему же это? По мнению критиков, отсутствие прозрачности и подотчетности объясняется тем, что в этом случае агентства имеют больше свободы в расходовании денег. Агентства обвиняются не только в институциональной инерции, но и в том, что некоторые программы и проекты, вопреки сомнениям в их эффективности, имеют постоянное финансирование, так как сотрудники агентств и подрядчики заинтересованы в них как эмоционально, так и в финансовом смысле.

В условиях, когда основное внимание уделяется долгосрочной перспективе, трудность оценки развития институтов может стать предлогом для продолжения работы привычными методами. Терпение, видение длительной перспективы и участие страны-партнера являются необходимыми, но всё это нельзя рассматривать как повод для отказа от выбора ясных, поддающихся проверке целей и задач, и от оценки результатов. Важно также, чтобы многолетние усилия не означали желания непременно сохранить программу, которая не дает ожидаемых результатов. Разумеется, гораздо сложнее поставить основанный на рандомизации эксперимент для оценки развития институтов, нежели оценить эффект, скажем, от бесплатного распространения противомоскитных сеток. Но отсюда не следует, что это невозможно сделать, и – что важнее – это не исключает других обоснованных методов оценки. Беспокоит здесь то, что чрезмерный акцент на роли институционального развития используется в качестве предлога для нежелания усвоить главный урок «революции рандомизации»: важность оптимальной оценки воздействия программ помощи, поскольку практическая рандомизация не представляется возможной.

Высказанные сомнения основаны на неявном предположении, что – в силу действующей в рамках бюрократических институтов логики стимулов и интересов – агентства по оказанию помощи не всегда делают всё, что в их силах, для содействия развитию, и это становится возможным из-за отсутствия прозрачности и подотчетности. Хорошим решением было бы повышение ответственности агентств перед политиками, представителями налогоплательщиков,

финансирующими бюджет экономической помощи. То есть, ситуацию улучшило бы усиление политического контроля над практикой оказания помощи.

К сожалению, все не так просто, и мы начинаем опасаться, как бы неперенным условием для финансирования программ помощи не была объявлена возможность оценить проекты по итогам экспериментов на основе рандомизации. Мы уже говорили о том, как трудно разрабатывать такие эксперименты для оценки программ развития институтов. Отсюда следует, что некоторые важные программы могут остаться нереализованными, а решающим фактором при распределении помощи станет возможность оценки, а не важность для развития в длительной перспективе. Есть и ещё одна причина для беспокойства, связанная с политическими стимулами для оказания помощи. Нетерпение в ходе строительства институтов порой объясняют заинтересованностью политиков в получении очевидных всем доказательств успеха. Это обусловлено необходимостью оправдать в глазах избирателей как свою «политику помощи», так и политику правительства в целом. Довольно часто политики ориентируются лишь на краткую перспективу, плохо сочетаемую с долгосрочным и трудоемким процессом институционального строительства. Вероятно, решить описанную выше проблему можно, поставив агентства по оказанию помощи под более жесткий контроль избираемых политиков, но это же может создать или усугубить еще одну проблему – проявление нетерпения при строительстве институтов.

К сожалению, если политиков больше интересует не долгосрочное развитие, а успех в краткосрочной перспективе, то осознание того, что рандомизация позволяет точнее определить, что работает, а что нет, может иметь нежелательные последствия. Из теории «принципала-агента» нам известно, что оптимальный контракт дает агенту тем большие стимулы к действиям, способствующие успеху проекта, чем легче оценить, является ли проект успешным или нет. Теперь представим себе правительство в качестве принципала, а агентство по оказанию помощи в качестве агента, и рассмотрим случай, когда государство заинтересовано в получении успешных результатов в краткосрочной перспективе. В этом случае новая технология, облегчающая оценку социальных проектов (т.е. рандомизация), заставит правительство создавать сильные стимулы для агентств помощи, чтобы они перенаправили ресурсы с целей институционального развития на социальные проекты. Это не было бы проблемой, если бы единственной целью правительства было развитие, ибо тогда негативные последствия для усилий по строительству институтов были бы учтены в структуре стимулов. Однако в несовершенном мире, где политиканство побеждает политику, совершенная технология может иметь нежелательные и непредвиденные последствия. Более строгий политический контроль приведет к ослаблению акцента на развитие институтов в большей мере, чем это желательно, с точки зрения развития страны в целом. Было бы наивно объяснять склонность агентств разрабатывать социальные проекты таким образом, чтобы эффект от них было трудно оценить, стремлением агентств уменьшить таким образом политическое давление, требующее от них игнорировать задачи развития институтов.

Заключение

Если учесть законы политической экономии и бюрократические стимулы, то выводы из научных публикаций заставляют нас выйти за рамки дилеммы между тем, на что выделять ресурсы – на развитие институтов или на передовые социальные проекты. Повышение подотчетности агентств по оказанию помощи может быть необходимо, чтобы избежать «институционального склероза» во имя создания институтов, а также, чтобы обеспечить применение наилучших практик. Однако чрезмерное политическое давление на эти агентства может лишить их видения перспективы и навязать погоню за показными успехами. Мало того, «революция рандомизации» может даже ухудшить дело, если даст повод пренебречь длительным и трудоемким процессом строительства институтов и усилит политическое давление на агентства в интересах достижения проверяемых, но краткосрочных результатов.

В чем же надежда избежать данного конфликта интересов? Это далеко не тривиальный вопрос. Возможно, лучший способ добиться, чтобы ответственность агентства перед своим политическим принципалом не приводила к нетерпению в институциональном строительстве – сформировать широкий политический консенсус в отношении целей, средств и результатов помощи развитию. Актуальной остается также задача убедить налогоплательщика в том, что его помощь полезна, и

что нужно быть терпеливым. Однако политикам следует стараться умерить искушение обвинять противников в безрезультатной растрате денег налогоплательщиков и претендовать на абсолютное знание того, как сделать помощь эффективной. Вероятно, на данном этапе лучше всего скептически отнестись ко всем тем, кто предлагает рецепт полного излечения агентств от неэффективности, но оказать доверие опытным практикам, способным правильно делать дело.

Рекомендуемая литература

- Acemoglu, D., S. Johnson and J.A. Robinson (2001) "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 91(5), 1369-1401.
- Banerjee, A. (Ed.) (2007), "Making Aid Work", MIT Press. Banerjee, A. and E. Duflo (2008), "The Experimental Approach to Development Economics", NBER Working Paper 14467.
- Birdsall, N. (2005), "Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings", CGD Working Paper 50.
- Birdsall, N. and H. Kharas (2010), "Quality of Official Development Assistance Assessment", Working Paper, Brookings and CGD.
- Duflo, E., R. Glennerster and M. Kremer (2007), "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit", CEPR Discussion Paper 6059.
- Easterly, W. (2002), "The Cartel of Good Intentions: The problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Economic Policy Reform*, 5, 223-50.
- Easterly, W. and T. Pfutze (2008), "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid", *Journal of Economic Perspectives*, 22, 29-52.
- Knack, S. and A. Rahman (2007), "Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients", *Journal of Development Economics*, 83(1), 176-97.
- Rodrik, D. (2008), "The New Development Economics: We Shall Experiment, but how Shall We Learn?", JFK School of Government Working Paper 55.