

НОВА ПАРАДИГМА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАРУБІЖНОЇ ДОПОМОГИ РОЗВИТКУ

The author analyses new paradigm of the development aid effectiveness and points out that it is a very important instrument to reach economic development, political stability and social welfare for developing countries because it becomes an essential source for different reform projects and international integration.

У сучасній системі міжнародних відносин зовнішня допомога розвитку (ЗДР) є важливим інструментом для досягнення економічного розвитку, політичної стабільності та соціального добробуту в країнах, що розвиваються та країнах з перехідною економікою, оскільки за умови ефективного використання зарубіжна допомога є важливим джерелом ресурсного забезпечення реалізації пріоритетних проектів політичного, соціального та економічного реформування, інструментом інституційних перетворень та міжнародної інтеграції.

Стаття присвячена дослідженню концептуальних оцінок ефективності зарубіжної допомоги розвитку та сучасних світових тенденцій у реформуванні ЗДР в світлі нової парадигми ефективності міжнародної допомоги розвитку, в основі якої лежать «Декларація тисячоліття» 2000 року та «Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги» 2005 року.

Ця тема є актуальною для України, оскільки вплив зовнішньої допомоги на ринкові перетворення та реформування політичної системи в Україні є досить значним. Приєднання України у квітні 2007 року до Паризької декларації накладає нові зобов'язання й відповідальність на уряд України та секторальні міністерства, зокрема щодо співпраці із міжнародними організаціями та ефективного використання міжнародної допомоги.

Офіційна (зовнішня) допомога розвитку – це вид фінансової допомоги, який включає пільгові позики, грантову і технічну допомогу та спрямовується для забезпечення економічного та соціального розвитку в цих країнах. Термін ОДР використовується країнами-членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). При ОЕСР створено Комітет допомоги розвитку (КДР), який об'єднує 22 розвинуті країни світу. Кожна країна-член КДР виділяє частину коштів з державного бюджету для надання допомоги країнам, що розвиваються.

У 2008 році офіційна допомога розвитку (ОДР) членів Комітету допомоги розвитку ОЕСР збільшилася на 10,2 % та досягла 119,8 мільярдів дол. США. За оцінками ОЕСР, це безпрецедентна цифра, яка загалом становить 0,30 % валового національного доходу (ВНД) країн-членів. З цієї суми допомога країнам Африки у 2008 році склала 26 мільярдів дол. США, з яких 22,5 мільярдів було направлено в найбільш бідні країни Африки південніше Сахари. Найбільшими світовими донорами є США (26 мільярдів дол. США – 0,18 % ВНД), Німеччина (14 мільярдів дол. США – 0,38 % ВНД) та Великобританія (11,4 мільярдів дол. США – 0,43 % ВНД).

Незважаючи на загальну готовність світової спільноти боротися з бідністю та зусилля окремих держав з виконання завдання Цілей розвитку тисячоліття зі збільшення допомоги розвитку до 0,7 ВНД (вже п'ять країн-донорів – Данія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія та Швеція витрачають на ОДР більше 0,7 % свого ВНД), обсяги порушення базових соціальних та економічних прав людини в сві-

* аспірантка відділу трансатлантичних досліджень Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України

Науковий керівник: проф. Камінський Є.Є.

товому масштабі залишаються величезними. Так лише в сфері захисту прав дітей, за даними ООН щороку від легко виліковних хвороб помирає майже 10 мільйонів дітей віком до 5 років, 73 мільйони дітей позбавленні права на початкову освіту та 140 мільйонів дітей не мають достатньо їжі.

Допомога розвитку має критичне значення у забезпеченні цих прав. Однак головною причиною неспроможності міжнародної спільноти подолати бідність в світі є не стільки недостатність загального обсягу допомоги розвитку, скільки низька якість та неефективність допомоги, що вже надається.

З часу прийняття «Декларації тисячоліття» ООН у 2000 році в західному світі з'явилася низка досліджень щодо ефективності існуючої допомоги розвитку. Ці дослідження були здійснені як урядовими організаціями, такими як ОЕСР, ПРООН, Світовий банк, так і провідними міжнародними неурядовими організаціями. В той час як урядові організації в цілому досить оптимістично оцінюють тенденції світового розвитку та можливості досягнення Цілей тисячоліття ООН у 2015 році (що спостерігається, зокрема, у «Доповіді щодо досягнення Цілей розвитку тисячоліття»), неурядові організації активно критикують політику в сфері допомоги розвитку «офіційної» світової спільноти.

Зокрема країни-донори, що відіграють керівну роль в усіх організаціях, які приймають рішення щодо політики в сфері міжнародної допомоги розвитку («Велика вісімка», «Велика двадцятка», Світовий банк, ОЕСР, тощо), звинувачують у приховуванні справжніх обсягів бідності в світі, неадекватність великої кількості розроблених та впроваджених програм розвитку місцевим потребам країн-реципієнтів та лобюванні під підкриттям допомоги розвитку власних політичних та економічних інтересів.

Так, завдяки одній з передових міжнародних неурядових організацій – міжнародній агенції по боротьбі з бідністю ActionAid в міжнародний словник допомоги розвитку було введено новий термін «примарна допомога» («phantom aid»), що означає допомогу, яка насправді не є доступною для реалізації програм розвитку в країнах, що її отримують. Згідно доповіді ActionAid під назвою «Справжня допомога» 2005 року майже дві третини усієї офіційної допомоги розвитку є «примарною допомогою», що включає:

Технічну допомогу, яка витрачається на оплату послуг міжнародних консультантів, які, зазвичай, походять з країн-донорів та направляються в країни-реципієнти для надання експертної підтримки місцевим урядам. Технічна допомога у 2003 році становила близько 20 % усієї ОДР. Так, лише в Африці країни-донори оплачували послуги близько 100 тисяч міжнародних консультантів.

В країнах-реципієнтах, безумовно, є потреба в технічній підтримці таких консультантів, однак їхні послуги є, по-перше, значно переоцінені. Так, наприклад, в Камбоджі міжнародні консультанти отримують платню у 200 разів вищу за платню камбоджійських державних службовців.

По-друге, через те, що країни-реципієнти зазвичай не можуть самі вибирати консультантів, особи, що надсилаються з країн-донорів, дуже рідко володіють достатнім рівнем знання місцевої проблематики та є здатними надавати кваліфіковану технічну підтримку.

По-третє, країни-реципієнти, зазвичай, не можуть вільно використовувати послуги міжнародних консультантів для здійснення внутрішніх реформ, а лише для імплементації програм, розроблених країнами-донорами, що робить цей вид допомоги часто невідповідним місцевим потребам та зводить роль міжнародних консультантів до здійснення функції нагляду за виконанням розроблених програм розвитку.

Загалом, найбільші витрати на надання технічної допомоги з загального обсягу допомоги у 2003 році здійснювали Сполучені Штати – 47 %, Австралія – 46 % та Португалія – 45 %.

«Зв'язану допомогу» («*tied aid*») – обумовленість надання допомоги зобов'язанням здійснювати закупки товарів та послуг, що виробляються підприємствами країн-донорів. Так, за оцінками ActionAid, у 2003 році 40 % усієї допомоги, за винятком технічної допомоги та продовольчої допомоги, була зв'язаною. Італія та США є країнами-донорами, що зв'язують близько 70 % допомоги зобов'язанням закупати товари та послуги власного виробництва.

Зв'язана допомога значно знижує цінність та ефективність допомоги, оскільки змушує країни-реципієнти закуповувати товари закордоном за багато вищими цінами ніж це було б можливо здійснити на внутрішньому ринку. Вона позбавляє місцевих виробників фінансової підтримки та можливості розвиватися. Окрім того, зв'язана допомога означає значні витрати на перевезення товарів до країн-реципієнтів, що часто також має здійснюватися компаніями-перевізниками країни-донора. Такі витрати зазвичай є абсолютно невиправданими, оскільки за винятком сучасного обладнання майже усі товари, необхідні для імплементації програм допомоги розвитку є доступними на місцевому ринку в країнах-реципієнтах.

Списання зовнішніх боргів – згідно правилам ОЕСР, списання зовнішніх боргів країн-реципієнтів враховується як частина офіційної допомоги розвитку. В 2003 році на списання зовнішнього боргу було зараховано близько 14 % усієї ОДР. Це включає як списання боргів в рамках ініціативи списання боргів країн з високим рівнем заборгованості, списання боргів по експортним кредитам та двостороннім боргів. Велика частина списаних боргів просто покриває різницю між тим, що країни-реципієнти мали сплатити країні-донору в рахунок погашення боргу та тим, що вони дійсно спромоглися сплатити, при цьому майже ніяких зусиль не докладається для того, щоб зменшити боргове навантаження на бюджети країн-реципієнтів. Так, за даними ActionAid 40 % французької допомоги надається в рахунок списання зовнішніх боргів.

Операційні витрати на імплементацію програм – близько 13 % усієї ОДР; адміністративні витрати – близько 1 % ОДР; витрати на утримання біженців та мігрантів в самих країнах – донорах – 2 % тощо.

Критика ActionAid викликала жваву реакцію урядових кіл, зокрема у Великобританії, де відбулася презентація доповіді у травні 2005 року. Так, Секретар з міжнародного розвитку Великобританії Хіларі Бенн, заявив, що «Абсурдно вважати, що списання зовнішніх боргів чи практичні поради технічних експертів не є справжньою допомогою. Я бачив школу в Гані, збудовану на гроші, отримані від списання зовнішнього боргу. Як це може бути примарною допомогою?» Крім того, Департамент міжнародного розвитку Великобританії, ОЕСР та Світовий банк виступили з активною зустрічною критикою щодо некоректності методології, використаної для підрахунків обсягів справжньої допомоги у доповіді ActionAid. Однак, усі ці установи зауважили, що питання, які піднімаються у доповіді є правомірними, і що вони надходять не лише з боку ActionAid.

В цілому 2005 рік став своєрідним переломом у міжнародній дискусії щодо необхідності покращення ефективності допомоги розвитку. Саме у 2005 році була завершена робота, розпочата з ініціативи ОЕСР щодо вироблення міжнародного документу, який би сприяв покращенню якості та ефективності офіційної допомоги розвитку. Так, у березні 2005 року більше ста урядів країн-донорів та реципієнтів, урядових та неурядових організацій підписали «Паризьку декларацію щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги».

Хоча Паризька декларація і не має загальнообов'язкового характеру, вона є важливим міжнародним документом, оскільки виходить за рамки традиційного декларування загальних намірів країн-учасників. Декларація впровадила практичний план покращення ефективності допомоги розвитку, заснований на п'яти основних принципах:

Власність: країни-реципієнти самі розробляють національні стратегії боротьби із бідністю, інституційного реформування та протидії корупції;

Узгодження: країни-донори підпорядковують надану допомогу національним стратегіям розвитку та управлінню країн-реципієнтів для заохочення співпраці та прогресивного узгодження з пріоритетами, системами та процедурами країн-реципієнтів;

Гармонізація: країни-донори, що реалізують програми розвитку в одній країні чи в одному регіоні, координують зусилля та розробляють спільні процедури з імплементації програм для уникнення дублювання заходів та забезпечення більш раціональної донорської діяльності для максимального підвищення її ефективності;

Спрямованість на результат: донори та реципієнти приділяють пріоритетну увагу результатам розвитку та оцінюванню цих результатів;

Взаємна відповідальність: донори та реципієнти публічно звітують про свою діяльність та її результати з метою підвищення рівня відповідної звітності перед своїми громадянами та парламентами для розробки політичних курсів, стратегій та забезпечення їхнього виконання.

Паризька декларація впровадила 12 індикаторів для оцінювання ефективності допомоги розвитку та розробила план імплементації практичних заходів з метою її підвищення до 2010 року. Крім того, Декларація сприяла утвердженню моделі партнерства між країнами-донорами та реципієнтами, заснованої на механізмі взаємної звітності та перспективного бачення співпраці як орієнтованої на результат досягнення певних цілей розвитку, які ставить для себе країна-реципієнт при виробленні національної стратегії розвитку. На кінець, Паризька декларація впровадила механізм моніторингу за реалізацією запланованих практичних заходів. Ця функція була покладена на Організацію економічного співробітництва та розвитку. З цією метою ОЕСР щороку проводить міжнародні форуми за участю країн-донорів та реципієнтів, міжнародних урядових та неурядових організацій. Так, у вересні 2008 року відбувся вже третій форум з ефективності допомоги розвитку в м. Аккра, Гана.

Підсумовуючи викладене, необхідно зауважити, що зусиллями світового співтовариства у 2005 році було офіційно визнано необхідність підвищення ефективності зарубіжної допомоги розвитку та з тих пір втілено конкретні ініціативи для досягнення цієї мети. Водночас не було вироблено однозначних оцінок цієї ефективності. Наявними є певні протиріччя в оцінках керівних урядових організацій, в яких провідну роль відіграють країни-донори, та міжнародних неурядових організацій, які виступають з позиції захисту інтересів країн-реципієнтів.

Урядові організації в цілому позитивно оцінюють поступальний розвиток системи міжнародної допомоги з метою досягнення Цілей тисячоліття ООН та втілення положень Паризької декларації. Неурядові організації, навпроти, критикують «офіційну» світову спільноту за невідповідність зусиль з реформування міжнародної системи допомоги розвитку потребам країн, що розвиваються.

Очевидно, що обидві сторони керуються власними інтересами. Уряди розвинутих країн реалізують свої політичні та економічні інтереси різними способами, в тому числі і за допомогою зарубіжної допомоги розвитку. Водночас вони зацікавлені в забезпеченні світової стабільності, яку можливо досягти лише завдяки подоланню колосального розриву Північ-Південь. Неурядові організації, з одного боку, мають більш неупереджені оцінки проблем світового розвитку, однак, з іншого, вони також мають свої власні інтереси у приверненні підвищеної уваги до цих проблем задля отримання фінансування. Тому здається доцільним ставитися виважено до оцінок обох сторін, бо істина зазвичай знаходиться посередині.

Вагомим кроком на шляху об'єднання зусиль країн-донорів та реципієнтів, міжнародних урядових та неурядових організацій з метою реформування системи міжнародної допомоги розвитку стала «Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги розвитку». За умови, що світова економічна криза не призведе до послаблення ініціатив, заявлених в Декларації, вони слугу-

ватимуть гармонізації інтересів та підвищенню взаємної відповідальності донорів та реципієнтів, що в кінцевому рахунку призведе до більш ефективного використання зарубіжної допомоги розвитку.

Список використаних джерел

1. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, ухвалена Резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 р. // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_621 (останній доступ до Інтернет сторінки отримано 21.04.09)
2. Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, підписана 2 березня 2005 року; Указ Президента про приєднання України № 325/2007 від 19.04.2007 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_271 (останній доступ до Інтернет сторінки отримано 22.04.09)
3. Статистика ОЕСР: Net Official Development Assistance in 2008. Preliminary data for 2008. OECD, 30 March 2009. // <http://www.oecd.org/dataoecd/48/34/42459170.pdf> (останній доступ до Інтернет сторінки отримано 22.04.09)
4. Real Aid: An Agenda for Making Aid Work. ActionAid International, 2005. // http://www.actionaid.org.uk/_content/documents/real_aid.pdf (останній доступ до Інтернет сторінки отримано 21.04.09)
5. The Millennium Development Goals Report, United Nations, 2008. // http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2008/MDG_Report_2008_En.pdf (останній доступ до Інтернет сторінки отримано 21.04.09)
6. Інтернет сторінка Департаменту міжнародного розвитку Великобританії (Department for International Development, the UK) // <http://www.dfid.gov.uk/news/files/2005/aid-effectiveness.asp> (останній доступ до Інтернет сторінки отримано 23.04.09)
7. Інтернет сторінка Комітету допомоги розвитку ОЕСР – www.oecd.org/dac (останній доступ до Інтернет сторінки отримано 23.04.09)