

Обязательства «Группы восьми» в области развития и их значение для стран Центральной Азии

А.Ж. Нуршаихова

Нуршаихова Алма Жаннуровна – докторант 3-го курса PhD факультета международных отношений Казахского национального университета им. аль-Фараби

Ключевые слова: «Группа восьми», G8, развитие, Официальная помощь развитию, Парижская декларация, эффективность помощи развитию, Центральная Азия

Key words: Group of Eight, G8, development, Official Development Aid, Paris Declaration, managing aid, Central Asia

В статье представлен анализ обязательств «Группы восьми» в области содействия международному развитию и Африке, принятых на саммитах в Глениглсе, Хайлигендамме и Хоккайдо/Тояко. В частности, анализируются история возникновения данных обязательств на глобальном уровне, эволюция рассмотрения вопроса официальной помощи развитию (ОПР) и роль саммитов «Большой восьмерки» в данном вопросе.

Приводится оценка прогресса стран-членов «Группы восьми» в реализации принятых обязательств в области повышения объемов и эффективности ОПР на глобальном уровне, а также предлагается объяснение медленного прогресса в повышении эффективности помощи на национальном уровне на примере стран Центральной Азии. На основе результатов серии полуструктурированных интервью с ключевыми участниками и заинтересованными сторонами анализируются состояние и проблемы в области реализации таких принципов эффективности помощи, как руководящая роль страны, согласование и подотчетность.

Введение

Страны «Группы восьми» обеспечивают около 57% финансирования помощи в целях развития, направляя ресурсы как по двусторонним – через правительственные соглашения с развивающимися странами, так и многосторонним каналам помощи – через вклады в международные правительственные организации и международные финансовые институты. В связи с этим обязательства, принимаемые лидерами стран «Группы восьми» в области развития, оказывают существенное влияние на глобальную архитектуру международной помощи развитию, а также имеют важное значение для всех развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

На саммите «Группы восьми» на о. Хоккайдо в 2008 г. лидеры стран-членов подтвердили свою приверженность «Целям развития тысячелетия» (ЦРТ) и обязательствам в отношении Официальной помощи развитию (ОПР), принятым в Глениглсе (2005 г.) и подтвержденным в Хайлигендамме (2007 г.). Данные обязательства включают увеличение по сравнению с 2004 г. объемов ОПР странам Африки на 25 млрд долл. США в год к 2010 г., а также реализацию принципов в области развития, одобренных в Хайлигендамме и включающих содействие эффективному управлению, базирующемуся на транспарентности и верховенстве права, и обеспечение роста при ведущей роли частного сектора. При этом лидеры стран договорились

применять «принцип участия», включая все ключевые субъекты и заинтересованные стороны, а также подтвердили приверженность делу повышения эффективности помощи на основе принципов Парижской декларации [1].

Обязательства в области количества и качества ОПР в исторической перспективе

Вопрос о необходимости повышения объемов ОПР стоит на повестке дня международного сообщества еще с середины прошлого столетия, тогда как важность ее качества или эффективности была признана сравнительно недавно. Так, Организация Объединенных Наций (ООН), провозгласив 60-е гг. прошлого столетия первым Десятилетием развития, призвала все промышленно развитые страны выделять 1% национального дохода на помощь развивающимся странам. Однако призывы к повышению объема помощи не сопровождались увеличением финансирования, и к 1970 г. общий объем ОПР сократился до 0,33% ВВП развитых стран в сравнении с 0,5% в начале 1960-х гг. В 1970-е гг., во время второго Десятилетия развития, Генеральная Ассамблея ООН призвала развитые страны увеличить к середине десятилетия объемы выделяемой ОПР до 0,7% ВВП. Несмотря на то что в абсолютном выражении уровень ОПР возрос с 6,8 млрд долл. США в 1970 г. до 27 млрд долл. США в 1980 г.,

к середине десятилетия цель 0,7% ВНД так и не была достигнута [2, С. 31–32].

Начало 1990-х гг. отмечено резким спадом объемов ОПР. Отчасти он объясняется фискальными проблемами и бюджетными ограничениями, возникшими в развитых странах в указанный период. Однако существует мнение, что спад можно объяснить появлением такого феномена, как «усталость доноров» (*donor fatigue*), вызванная в том числе изменением геополитической обстановки и возросшей критикой в адрес эффективности внешней помощи [3, С. 2].

В ответ на сокращающиеся объемы ОПР в 1996 г. Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР) подготовил стратегический документ «Формируя 21 век» («*Shaping the 21st Century*»). Главной целью документа явилось воззвание к признанию значения помощи развитию и необходимости повышения ее эффективности. Для повышения роли и эффективности помощи рекомендовалось строить более эффективное партнерство между донорами и получателями помощи, с совместной ответственностью и обоюдными обязательствами. Появление документа считается переломным моментом в дальнейших обсуждениях вопроса повышения эффективности помощи. Кроме того, он заложил основу для принятия «Целей развития тысячелетия» (ЦРТ) на Саммите тысячелетия ООН в 2000 г.

В «Декларации тысячелетия» ООН лидеры ведущих стран мира постановили сделать помощь одной из основ нового глобального партнерства в интересах борьбы с нищетой. Они признали, что сокращение бедности во всем мире и повышение благосостояния людей в решающей степени зависят как от *количества*, так и от *качества* помощи, выделяемой на цели развития. Декларация призвала мировое сообщество приложить все возможные усилия для достижения ЦРТ в области борьбы с нищетой, голодом, болезнями, неграмотностью, ухудшением состояния окружающей среды и дискриминацией в отношении женщин по всему миру до 2015 г. В рамках восьмой цели – формирование глобального партнерства в целях развития – была вновь озвучена задача увеличить объемы ОПР до 0,7% национального дохода.

Важным международным событием в формировании современной архитектуры внешней помощи явилась Монтеррейская конференция по вопросам финансирования развития, прошедшая в Мексике в марте 2002 г. Монтеррей-

ский консенсус призвал развивающиеся страны усилить обязательства по проведению политики и построению институтов, способствующих экономическому росту, сокращению бедности и достижению ЦРТ. Были вновь подтверждены обязательства, принятые развитыми странами около 35 лет назад, выделять 0,7% ВНД на цели ОПР. Монтеррейский консенсус также призвал развитые страны не только выделять большие объемы помощи, но и повысить ее качество, а также проводить улучшенную политику в области торговли и задолженности.

В 2005 г. международное сообщество собралось на Парижском форуме, где более 100 участников, представляющих правительства, двусторонние и многосторонние донорские организации, региональные банки развития и международные организации – одобрили Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи. Подписав Парижскую декларацию, они взяли на себя обязательство сделать конкретные шаги для продвижения эффективного использования фондов.

Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи выражает согласие международного сообщества в отношении реформирования механизмов оказания помощи для достижения большей эффективности и результатов. Она основана на пяти взаимосвязанных принципах:

Руководящая роль страны (ownership) – международное сообщество уважает право и ответственность стран-партнеров устанавливать свою повестку развития и разрабатывать свои собственные стратегии сокращения бедности и стимулирования экономического роста.

Гармонизация (harmonization) – доноры придерживаются принципов надлежащей практики в предоставлении помощи. Они упрощают и гармонизируют внутренние правила и процедуры, интенсифицируют сотрудничество, увеличивают гибкость в принятии решений в целях повышения эффективности программ и проектов.

Согласование (alignment) – доноры приводят свои программы в соответствие с приоритетами развития и стратегиями, ориентированными на результат, установленными странами-партнерами. Осуществляя свои программы, доноры используют существующие в странах-партнерах системы, предоставляя поддержку по повышению потенциала в целях усиления данных систем, а не устанавливают свои параллельные системы. Страны-партнеры проводят соответствующие реформы для того,

чтобы доноры могли использовать существующие системы.

Управление в целях достижения результатов (managing for results) – страны-партнеры принимают обязательство на каждом этапе программ развития – от планирования через реализацию до проведения оценки – использовать принципы ориентированности на результат. Доноры, в свою очередь, в обязательном порядке придерживаются приоритетов, целей и результатов, установленных странами-партнерами, и работают в тесной координации с другими донорами в целях усиления существующих институтов и систем стран-партнеров и повышения их потенциала в области планирования, исполнения проектов и программ, подготовке отчетов по результатам и проведения оценки процесса развития.

Взаимная подотчетность (mutual accountability) – доноры и партнеры подотчетны за результаты по развитию [4].

Декларация выходит за рамки ранее достигнутых соглашений, закладывая практическую основу повышения качества помощи и отдачи от нее, включая 56 обязательств доноров и стран-партнеров в области установления партнерских связей, которые сводятся к пяти перечисленным принципам. Как доноры, так и страны-партнеры призваны играть свою роль в выполнении этих обязательств в целях повышения ответственности за функционирование стратегии развития. Парижская декларация признает необходимость более жестких механизмов контроля за использованием ресурсов, выделяемых на цели развития как на международном, так и страновом уровне, в целях оценки взаимного прогресса.

Вопросы развития в рамках саммитов «Группы восьми»

«Группа восьми» на каждом саммите в той или иной степени затрагивает вопросы оказания содействия международному развитию. На Лионском саммите 1996 г. было инициировано «Новое глобальное партнерство в целях развития». Лидеры стран тогда еще «Группы семи» признали высокое значение внешней помощи для международного развития, отметив, что развивающиеся страны несут главную ответственность за обеспечение своего собственного развития, а развитые страны должны поддерживать эти усилия. Особое внимание было уделено проблемам африканских стран, расположенных к югу от Сахары. На последующих

саммитах конкретизировались направления действий в целях поддержки развития Африканского континента. На Кёльнском саммите 1999 г. страны-члены «Группы восьми» подтвердили приверженность оказанию существенной поддержки и помощи странам с развивающейся и переходной экономикой для содействия их собственным усилиям по созданию более открытой и диверсифицированной экономики, по демократизации и совершенствованию управления и по защите прав человека. Лидеры стран также договорились постепенно увеличивать объемы ОПР, а также, с целью облегчения бремени будущей задолженности и содействия устойчивому развитию, согласились увеличить долю финансирования с помощью грантов в рамках ОПР, предоставляемой наименее развитым странам.

Большим достижением стало принятие конкретных обязательств по повышению объемов ОПР на саммите в Глениглсе в 2005 г., тем самым страны «восьмерки» продемонстрировали приверженность ЦРТ и договоренностям, достигнутым в Монтеррее в 2002 г. Так, Европейский союз обещал достичь целевого показателя 0,7% ОПР от ВВП к 2015 г. с промежуточной целью – 0,56% к 2010 г. Германия взяла обязательство достичь целевого показателя 0,51% ОПР от ВВП в 2010 г. и 0,7% в 2015 г. Великобритания объявила о разработке временного графика достижения целевого показателя 0,7% ОПР от ВВП к 2013 г. и удвоении расходов в рамках двусторонней помощи Африке в период между 2003–2004 и 2007–2008 гг. США предложили удвоить помощь странам Африки к югу от Сахары в период между 2004 и 2010 г. Они открыли Счет достижения ЦРТ (Millennium Development Account) с целью выделения до 5 млрд долл. США в год, запустили Чрезвычайный план по борьбе со СПИДом стоимостью 15 млрд долл. США, инициативу по решению гуманитарных кризисов в Африке, на которую выделили более 2 млрд долл. в 2005 г., а также новую инициативу против малярии с расходами 1,2 млрд долл. США [5].

Хайлигендаммский саммит «Группы восьми» 2007 г. уделил особое внимание вопросу реализации партнерских обязательств, изложенных в Парижской декларации. Лидеры стран заявили, что все страны «восьмерки» должны проводить работу по обеспечению заинтересованного участия самих стран, согласованию программ помощи с национальными приоритетами, сокращению операционных издержек при оказании помощи и совершенствованию координации деятельности доноров.

Они обязались активизировать усилия по снятию условий оказания помощи в соответствии с рекомендациями КСР ОЭСР 2001 г. и оказывать помощь на своевременной и предсказуемой основе через механизмы стран-партнеров при наличии необходимых для этого условий.

Реализация обязательств в области повышения объемов и эффективности ОПР «Группой восьми»

Саммит на о. Хоккайдо 2008 г. пришелся на середину периода выполнения гленигских обязательств по увеличению ОПР до 2010 г. В ходе саммита страны «Группы восьми» подтвердили обязательства, взятые в Гленигсе и Хайлигендамме, а именно увеличение по сравнению с 2004 г. ОПР странам Африки на 25 млрд долл. США в год к 2010 г. Однако, как показывают результаты оценки реализации обязательств «Группы восьми», совместно осуществленной Исследовательскими группами Университета Торонто (Канада) и Государственного университета – Высшей школы экономики (Россия), из всех членов клуба в период после саммита 2008 г. полностью выполняла свои обязательства только Германия. Италия и Япония планировали сократить общие объемы выделяемой ОПР. Великобритании, Канаде и Франции, несмотря на официальные заявления о своевременной и достаточной реализации принятых обязательств, все еще предстояло значительно увеличить объем выделяемых средств¹. По оценкам экспертов, для достижения заявленного уровня ОПР в 2010 г. США необходимо увеличивать объемы ОПР на 17% в год. Россия частично выполнила свои обязательства, списав долг Народной Демократической Республики Лаос. Кроме того, начиная с 2009 г. Россия планирует увеличить свой вклад до 500 млн долл. США ОПР в год [6, С. 106–115].

Международное сообщество обеспокоено тем, что текущий финансовый кризис может не только помешать достижению цели по увеличению объемов ОПР, но и стать причиной существенного сокращения объемов ОПР основными странами-донорами. Так, ведущий экономист Программы развития ООН Б. Хаус в ноябре 2008 г. выразил обеспокоенность несоблюдением графика выполнения развитыми

странами своих обязательств по увеличению ОПР. На внеочередном саммите, посвященном финансовому кризису в Вашингтоне 11 ноября 2008 г. Президент Всемирного банка Р. Зеллик также призвал страны не отступать от своих обязательств перед Африкой, несмотря на финансовые трудности [6, С. 105]. Франция, Россия, США и ЕС заявили, что останутся верными своим обязательствам по ОПР Африке [6, С. 106–115].

Если проследить выполнение обязательств по повышению объемов ОПР достаточно просто, то отследить прогресс по повышению эффективности помощи гораздо сложнее. Прогресс стран в выполнении обязательств по повышению эффективности ОПР отслеживается в рамках мониторинга исполнения принципов Парижской декларации на основе 12 индикаторов. Первый раунд мониторинга был проведен в 2006 г. и позволил установить, что для достижения целей Парижской декларации усилия по эффективности помощи необходимо интенсифицировать. Вторым раундом исследования по Парижской декларации состоялся в 2008 г. В нем приняли участие 56 стран. Результаты проведенного исследования явились важным вкладом в оценку прогресса в ходе Третьего форума на высшем уровне в Аккре (Гана).

Результаты мониторинга показали, что прогресс по реализации обязательств в рамках Парижской декларации идет медленными темпами, и без дальнейших реформ и решительных действий мировое сообщество к 2010 г. не достигнет намеченных показателей. Из 12 индикаторов эффективности помощи только по трем наблюдается прогресс и ожидается достижение намеченных целей к 2010 г., по трем индикаторам достижение намеченных целей возможно только при существенной активизации усилий стран, и по шести показателям прогресса почти не наблюдается [7, С. 23–25].

Из членов «Группы восьми» наибольший прогресс в достижении целей эффективности помощи по сравнению с предыдущим раундом мониторинга демонстрируют Великобритания, Германия и Япония. При этом Великобритания по четырем показателям уже достигла намеченных на 2010 г. целей. Японии же необходимо больше внимания уделять проведению совместных миссий и анализу. Наименьший прогресс наблюдается у США и Канады, показатели которых по пяти индикаторам, по срав-

¹ Итоговые оценки исполнения обязательств, принятых странами-членами «Группы восьми» в рамках саммита на о. Хоккайдо (Япония), см.: 2008 Hokkaido-Toyako G8 Summit Final Compliance Report / G8 Research Group of the University of Toronto. Canada: University of Toronto, 2008. Date of access: 28.07.2009, available at: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2008compliance-final/index.html>.

нению с результатами мониторинга 2006 г., понизились [7, С. 110–134].

Страны «Группы восьми» также демонстрируют различные уровни эффективности по отдельным показателям. Так, например, по индикатору несвязанной помощи лидируют Великобритания и Германия, у которых до 100% оказываемого содействия не связано с условиями закупки товаров и услуг у самих стран-доноров. Второе место поделили Япония (92%) и Франция (91%), далее следуют Канада (78%), США (77%) и Италия (41%). США больше всех используют параллельные структуры для реализации проектов – общее количество 342 в 2007 г., тогда как Япония менее всех – общее количество 2 в 2007 г. Предсказуемость помощи у всех доноров оставляет желать лучшего, варьируя от 30 до 54%, тогда как к 2010 г. необходимо достичь 75% [7, С. 110–134].

Таким образом, для реализации целей по повышению объемов ОПР и ее эффективности до 2010 г. «Группе восьми», как и большинству других доноров, необходимо значительно активизировать усилия. Настало время перейти от официальных заявлений к практическим действиям. Не случайно, что инициативы международного донорского сообщества в области реформы архитектуры внешней помощи подвергаются критике со стороны глобального гражданского общества и развивающихся стран.

Так, Парижская декларация вызвала острую критику со стороны важных заинтересованных групп, таких как более широкое сообщество стран-партнеров (включая Группу 77 и группу «Юг–Юг»), организаций гражданского общества, доноров и партнеров по развитию, не входящих в ОЭСР (Бразилия, Россия, Индия и Китай). Некоторые из этих заинтересованных групп даже не признают статус Парижской декларации как мирового стандарта эффективности помощи. Другие считают декларацию «продуктом» развитых стран, навязываемым развивающемуся миру [8, С. 21]. Известный экономист Д. Бут из Британского Института международного развития² утверждает, что большинство обязательств в рамках Парижской декларации не что иное как политический «театр» [9].

Несмотря на критику, и Парижская декларация, и заявления стран «Группы восьми» о приверженности цели повышения эффективности помощи являются важной вехой в истории международного развития и архитектуре международной помощи развитию. Данные инициативы позволяют развивающимся странам

и странам с переходной экономикой получать внешнюю помощь и направлять ее на реализацию национальных приоритетов развития.

Значение обязательств «Группы восьми» в области развития для стран с переходной экономикой, в том числе для стран Центральной Азии

До саммита 2008 г. на о. Хоккайдо дебаты в области развития в рамках «Группы восьми» в основном были направлены на решение проблем Африки как континента с наибольшим числом беднейших стран. В заключительных документах саммита 2008 г. вопрос развития рассматривается сначала в целом и затем фокусируется на Африке. Учитывая заявленную приверженность «Группы восьми» «Целям развития тысячелетия» и Парижской декларации, можно утверждать, что задекларированные цели «восьмерки» в области развития распространяются на весь развивающийся мир. Тем более что нельзя увеличивать эффективность помощи одним странам, при этом игнорируя других.

Из стран с переходной экономикой к Парижской декларации присоединились Албания, Венгрия, Киргизия, Молдавия, Монголия, Польша, Румыния, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Словацкая Республика, Словения, Таджикистан, Украина, Чехия, Эстония. Из них в настоящее время основными получателями помощи развитию в порядке убывания являются Сербия и Черногория (938 млн долл. США ОПР в 2007 г.), Украина (419 млн долл. США), Албания (305 млн долл. США), Киргизия (274 млн долл. США), Молдавия (269 млн долл. США), Монголия (228 млн долл. США), Таджикистан (221 млн долл. США) [10].

Однако на пространстве бывшего Советского Союза есть страны, которые до сих пор получают достаточно большие объемы внешней помощи (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан и др.), но не участвуют в процессе повышения эффективности помощи в рамках Парижской декларации. Повышение эффективности помощи в данных странах также важно, как и для стран участников Декларации.

Пять республик Центральной Азии со времени обретения независимости получили около

² Overseas Development Institute (ODI), available at: <http://www.odi.org.uk/>.

11 млрд долл. США. При этом наибольший объем помощи получила Киргизия (32% общего объема помощи региону), а наименьший объем – Туркменистан (4%). Казахстан занимает второе место по общему объему полученной ОПР (23%), Узбекистан – третье (21%), а Таджикистан – четвертое (20%) [10]. Из стран Центральной Азии только Киргизия и Таджикистан присоединились к Парижской декларации. Учитывая, что внешняя помощь в указанных странах достигает 8% ВВП, эффективность внешней помощи является особенно актуальным вопросом для их развития. Значение внешней помощи для Казахстана в последнее время снижается (0,2% ВВП), однако чем меньше становятся объемы внешней помощи, тем острее встает вопрос ее эффективности.

Проблемы в области реализации обязательств по повышению эффективности ОПР на примере стран Центральной Азии

Необходимо учитывать, что достижение целей, намеченных в Парижской декларации, это двусторонний процесс, предполагающий совместные усилия как со стороны доноров, так и со стороны реципиентов или стран-партнеров, как они определяются в тексте Декларации. Если принимающая сторона не является участником Парижской декларации и не предпринимает шаги по повышению эффективности помощи, то односторонние усилия доноров вряд ли приведут к ощутимым результатам.

Тем не менее инициативы по эффективности помощи не ограничиваются рамками Парижской декларации. Наоборот, индикаторы и цели, установленные в ней, значительно сужают само понятие эффективности помощи. Они не достаточны для оценки общего уровня эффективности помощи и не учитывают наличия ряда сопутствующих проблем. В связи с этим для получения более полной картины индикаторы прогресса в рамках Парижской декларации должны подкрепляться качественным анализом.

Ниже представлены результаты попытки качественной оценки эффективности помощи в трех странах Центральной Азии – Казахстане, Киргизии и Таджикистане. Данная оценка была проведена на основе анализа программных документов донорских организаций и их сопоставления с результатами серии полуструктурированных интервью с представителями

государственных структур, гражданского общества и донорских организаций, проведенной в Алматы, Бишкеке и Душанбе в начале 2009 г. За основу оценки были взяты такие принципы эффективности помощи, как руководящая роль страны, согласование и взаимная подотчетность. Целью оценки явилось выявление существующих проблем и барьеров для повышения эффективности помощи [14].

Руководящая роль страны

Согласно Парижской декларации, *руководящая роль страны* подразумевает, что страны-партнеры должны эффективно руководить разработкой политики и стратегий по развитию и координировать деятельность участников процесса развития. Основным индикатором данного принципа является число стран с национальными стратегиями развития, имеющих четкие стратегические приоритеты, связанные со структурой среднесрочных расходов и отраженные в годовых бюджетах.

В странах Центральной Азии вплоть до 2000 г. существовала слабая система среднесрочного и долгосрочного планирования развития. В результате донорам было тяжело увязать свои программы с приоритетами принимающих стран. Отсутствие единого понимания нужд страны препятствовало эффективному содействию [11, С. 24]. С начала 2000-х гг. в странах Центральной Азии наблюдается прогресс в определении своих приоритетов развития. Так, Казахстан первым из стран Центральной Азии разработал долгосрочную стратегию развития «Казахстан-2030». Однако эта стратегия имела общий характер без определения промежуточных задач и индикаторов прогресса. В 2003 г. Правительство Республики Казахстан приняло «Стратегию индустриально-инновационного развития на 2003–2015 гг.», целью которой является создание правовых и институциональных основ диверсификации экономики. Важным стратегическим документом, определяющим приоритеты страны, являются ежегодные послания Президента Н. Назарбаева народу страны и разрабатываемые в соответствии с ними планы мероприятий по реализации посланий.

В Киргизии в 2001 г. была принята «Комплексная основа развития Киргизской Республики на период до 2010 г.». Позднее разработан «Национальная программа по борьбе с бедностью на 2003–2005 гг.», которая стала основой для оказания содействия и координации донорских усилий в стране. В 2007 г. была

принята «Стратегия развития страны на 2007–2010 гг.», явившаяся продолжением Национальной программы по борьбе с бедностью.

В Таджикистане первый стратегический документ – «Документ стратегии сокращения бедности на период 2002–2006 гг.» – был разработан в 2001 г. при участии Всемирного банка. В 2005 г. в целях повышения уровня жизни населения президент страны инициировал разработку долгосрочной «Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 г.» (НСР) и среднесрочной «Стратегии сокращения бедности Республики Таджикистан на 2007–2009 гг.» (ССБ).

Таким образом, на сегодняшний день в странах Центральной Азии создана система средне- и долгосрочного планирования, которая определяет основные приоритеты и задачи развития стран. Однако, несмотря на существенный прогресс, донорское сообщество указывает на определенные недостатки. В первую очередь отмечается недостаточное и слабое развитие системы планирования, ориентированной на результат. Основное внимание в стратегиях уделяется вкладам и мероприятиям, тогда как желательно подробно прописывать ожидаемые результаты. Кроме того, отсутствуют четкие индикаторы прогресса, а если они и прописаны, то, как правило, нереалистичны. Национальные бюджеты не в полной мере отражают приоритеты развития и не связаны с реализацией указанных стратегий. Слабо развито бюджетирование, основанное на оценке достигнутых результатов. По оценкам Азиатского банка развития (АБР), несмотря на принятие комплекса стратегических документов, Киргизии не хватает секторальных стратегий, политического консенсуса и воли для их реализации [12, С. 49].

Кроме того, доноры низко оценивают потенциал государственных структур в планировании и реализации стратегий развития, который сдерживается низким уровнем заработной платы, текучестью кадров, слабой мотивацией персонала и дублированием функций между различными министерствами и департаментами, агентствами и отделами внутри министерств [13].

Согласно принципу «руководящей роли страны», правительства стран-реципиентов должны эффективно координировать деятельность участников процесса развития. Многие отчеты международных доноров в странах Центральной Азии указывают на низкую координацию донорской активности в странах, выражающуюся в дублировании функций, концентрации ресурсов в одном секторе, парал-

лельном исполнении похожих проектов разными донорами и т.д.

История оказания внешнего содействия странам Центральной Азии свидетельствует о ряде инициатив со стороны доноров наладить координацию. По инициативе доноров в сотрудничестве с Правительствами Центральной Азии формируются консультационные советы на высшем уровне, на которых обсуждаются основные направления стратегий помощи. В Киргизии доноры пошли еще дальше, разработав Совместную программу оказания содействия стране на 2007–2010 гг. В программе отражается деятельность АБР, системы ООН, Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству, группы Всемирного банка и Департамента международного развития Великобритании (DFID) в Киргизии.

Несмотря на перечисленные меры, в координации донорской помощи все еще существует ряд проблем. В первую очередь речь идет о низком потенциале государственных органов в координации помощи. Для эффективного использования донорских ресурсов именно правительства принимающих стран должны играть главную роль в их координации. В последние годы правительства стран Центральной Азии начинают понимать важность координации, но их потенциал в этом направлении еще слаб. В органах, ответственных за координацию, происходят частые институциональные изменения. Так, в Таджикистане данная функция была возложена на специально созданный Центр по координации внешней помощи при Администрации Президента. Через некоторое время он был упразднен, а его функции переданы Государственному комитету по инвестициям. В Казахстане координация донорской помощи сначала была поручена Министерству финансов, затем Министерству экономики и бюджетного планирования. В последнем был создан Департамент по координации внешней помощи, затем его сократили до уровня управления, а в настоящее время координацией внешней помощи занимается отдел в Управлении, в котором работают два сотрудника.

Кроме того, среди доноров наблюдается некий элемент соперничества за возможность сотрудничества с правительством. Особенно это характерно для Казахстана. По словам одного из представителей донорской организации, «глобальная позиция нашей организации состоит в том, что координация нужна. Чем выше в стране потребность в финансировании, тем больше должна быть донорская координация. Другое дело в стране, в которой нет большой потребности в финансировании, например

в Казахстане. Если рассматривать Казахстан как рынок для организаций, которые работают в условиях рынка, то, может быть, конкуренция – это достаточно здоровое явление» [14].

Согласование

Суть внешней помощи заключается в содействии развивающимся странам и странам с переходной экономикой в достижении определенного уровня социального и экономического развития. Соответственно, любая программа помощи, исходя из логики оказания содействия, направляется на нужды развития страны-реципиента. Определить нужды страны-получателя не так просто, как представляется на первый взгляд. Что считать за нужды страны – нужды правящей элиты, нужды отдельных государственных органов, нужды населения, гражданского общества или оппозиции? Решение данного вопроса усложняется, когда нужды перечисленных групп конфликтуют между собой.

С обретением независимости стран бывшего социалистического лагеря перед донорами встала сложная задача: определить наиболее приемлемый в отношении этих стран подход. Ввиду отсутствия опыта работы с подобными странами в прошлом, в первые годы независимости большинство доноров использовало такие же подходы и стратегии, которые применялись в Латинской Америке или Африке. И лишь со временем были выработаны новые подходы, которые по существу были единими для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза.

Так, и в страны Центральной Азии доноры пришли с готовыми рецептами помощи. Программы разрабатывались в головных офисах в Вашингтоне, Брюсселе, Лондоне, реализовывались международными сотрудниками, проработавшими в лучшем случае два-три года в странах Восточной Европы, а в основном в развивающихся странах Африки или Латинской Америки. На тот момент международное сообщество было уверено, что оно лучше знает, что необходимо для развития стран региона. Таким образом, первые годы оказания содействия отличались использованием метода «проб и ошибок», что привело к разочарованию в донорской помощи, а также неоднозначным последствиям.

«До сегодняшнего дня при потворстве чиновников Киргизской Республики со стороны крупных международных финансовых институтов велась политика предписывания и навязывания. К сожалению, часто модели развития,

имеющие успех где-то, переносятся без адаптации к местным условиям, традициям, культуре. Все это в конечном счете дает сбой», – отмечает эксперт из Киргизии [15].

Однако постепенно ситуация меняется. В конце 1990-х гг. правительства стран Центральной Азии четко определились с приоритетами и задачами развития. Донорское сообщество направляет средства на поддержку реализации главных стратегий развития стран региона. Тем не менее временами конфликт интересов все же возникает, в частности, когда донорское сообщество концентрирует усилия на поддержке демократических процессов, что, по мнению принимающих правительств, подрывает политическую стабильность стран.

Сложно дать однозначный ответ на вопрос, должно ли международное сообщество поддерживать процессы, которые не приветствуются принимающим правительством или являются неприоритетными. По мнению представителя таджикского НПО, *«само присутствие в стране международных организаций и постоянный мониторинг, осуществляемый ими, являются своего рода “сдерживающим” фактором для властей в их отношениях с гражданским обществом, политической оппозицией и в целом с неправительственным сектором. Так как правительство сегодня зависит от международной помощи и займов, оно вынуждено заботиться о сохранении благоприятного имиджа за рубежом, соответственно, правительство зачастую вынуждено существенно ограничивать свои авторитарные устремления»* [14].

Кроме процессов демократизации, есть много аспектов социального и гуманитарного развития, которые остаются в стороне от внимания государства ввиду ограниченных возможностей бюджета, недостаточного знания проблем или распространенного убеждения, что «блага от экономического роста со временем распределяются на все сферы жизнедеятельности». В данном случае доноры являются важным ресурсом в диагностировании проблемы, ее изучении и разработке рекомендаций по ее устранению. Так, в свое время донорское сообщество оказало неоценимую помощь, обратив внимание правительств стран Центральной Азии на такие проблемы, как бедность и социальное неравенство, положение уязвимых слоев населения, доступ к чистой питьевой воде, миграция, здоровье матери и ребенка, гендерное равенство и др. Сегодня трудно представить какой-либо государственный стратегический документ без упоминания этих проблем. Без содействия со стороны международного сообщества, возможно, эти вопросы появились

бы на повестке дня гораздо позже и с меньшей осведомленностью о существовании проблемы.

Сегодня доноры меняют свои подходы к разработке стратегий помощи. Все больше внимания уделяется запросам правительств стран Центральной Азии. Стратегии помощи переименовываются в стратегии партнерства и разрабатываются с проведением обширных консультаций с заинтересованными органами. Изменению подхода, с одной стороны, способствуют международные инициативы по повышению эффективности помощи, в том числе в рамках Парижской декларации. С другой стороны, меняется отношение самих центрально-азиатских правительств, которые выросли из категории безмолвных «учеников» в категорию равноправных партнеров.

Несмотря на перемены, определенные проблемы в обеспечении принципа согласования существуют и сегодня. Они присущи как донорам, так и принимающим правительствам. Еще не все доноры полноценно используют принцип согласования. В отчете, посвященном мониторингу прогресса в достижении задач Парижской декларации, отмечается, что в Киргизии в 2006 г. только 24% донорской помощи направлялось через координированные программы, соответствующие «Национальной стратегии развития Киргизии», а в 2008 г. – 74%³ [16, С. 27/6]. По информации сотрудника казахстанского отдела по координации помощи, Агентство США по международному развитию (USAID) менее всего сотрудничает с данным отделом, предпочитая работать напрямую с неправительственными организациями, что ограничивает возможности в направлении американской помощи на нужды правительства страны [14].

В то же время обеспечение принципа согласования возможно только при активной позиции государства-реципиента. На сегодняшний день государственные структуры слишком пассивны для эффективного партнерства. Они привыкли, что доноры приходят с готовыми проектами и решениями, обеспечивают кадры, оборудование и технологии, необходимые для реализации проекта. Сами же государственные бенефициары лишь получают отчеты о достигнутых результатах, которые они с радостью подписывают. Однако устойчивость таких проектов вызывает сомнения, так как у государства отсутствует чувство причастности к результатам проекта.

Сегодня, когда доноры переходят на принцип работы «заказ – ответ», государственные

структуры должны брать на себя больше ответственности. Им необходимо научиться формулировать суть заказов, предъявлять их заблаговременно, чтобы доноры имели возможность качественно выполнить свою работу, обеспечить финансирование и подобрать специалистов. Кроме того, государственные структуры должны принимать участие в реализации таких проектов, а не ждать готовых результатов от доноров. Они должны контролировать процесс реализации проекта, содействовать беспрепятственному достижению результатов и, в случае необходимости, вносить коррективы, чтобы итоговый результат соответствовал изначальному запросу.

Другим параметром принципа согласования является несвязанная помощь. Связанная помощь – это помощь, предоставляемая на условиях закупки товаров и услуг у страны-донора. В рамках Парижской декларации доноры договорились сокращать уровень связанной помощи.

Согласно данным ОЭСР, в Киргизии из 54% всех ресурсов внешней помощи, включенных в исследование, 97% – несвязанная помощь [16, С. 27/10]. Это утверждение основано на изучении официальных данных. Однако, несмотря на то что в соглашениях о партнерстве в области предоставления помощи положения об обязательной закупке товаров и услуг у страны-донора могут и не содержаться, в реальности ситуация в регионе складывается иначе. Как отмечает респондент из Таджикистана, независимый аналитик-журналист: *«Создается впечатление, что в проектах по экономике (в промышленности и агросекторе) доноры заинтересованы в создании импортонезависимых производств. То есть практически все проекты, направленные на снижение уровня бедности, создание рабочих мест и т.п., зависят от импорта основных элементов, обеспечивающих дальнейшее существование данного производства»* [14].

Средства технической помощи, предоставленной стране, далеко не полностью поступают непосредственно в страну или остаются в ней. Исходя из данных о структуре расходов очевидно, что средства на оплату иностранного персонала лишь в незначительной степени расходуются внутри республики. Закупки оборудования и материалов по программам внешней помощи также, как правило, осуществляются за рубежом. Обучающие программы во многих случаях предполагают выезд обучаемых за гра-

³ Однако сам Отчет допускает, что данный прогресс зафиксирован в связи с разной интерпретацией условий мониторинга во время исследований в 2006 и 2008 г.

ницу, и в этих случаях основная часть расходов производится там. В странах-получателях расходуются в основном средства, выделенные на оплату местного персонала и на закупки некоторых товаров и услуг, необходимых для осуществления проектов [17, С. 18–19].

Взаимная подотчетность

Внешняя помощь более эффективна, если страны-партнеры и доноры подотчетны перед общественностью и друг перед другом. Парижская декларация призывает доноров и стран-партнеров к ответственности за использование ресурсов для развития и укреплению общественной поддержки национальной политики и помощи развитию. В частности, она призывает доноров и стран-партнеров проводить совместную оценку достигнутого прогресса в исполнении согласованных обязательств по повышению эффективности, включая реализацию обязательств, принятых в рамках Парижской декларации.

Подотчетность в оказании внешней помощи может реализовываться путем проведения постоянного мониторинга достигнутых результатов текущих проектов, подготовки заключительных отчетов по проектам, оценки реализации страновой программы содействия отдельного донора, и комплексной оценки эффективности общего содействия международного сообщества за определенный период. Данные мероприятия должны проводиться в тесном сотрудничестве между донорами и их бенефициарами и отслеживаться государственными координационными органами.

В практике почти всех доноров мониторинг проектов и оценка достигнутых результатов являются обязательными компонентами проектного или программного цикла. В большинстве случаев подготовкой отчета занимаются менеджеры проекта под руководством сотрудников донорских организаций, а затем отчеты подписываются соответствующими бенефициарами со стороны правительства. В большинстве случаев, как показали результаты интервьюирования, перегруженные работой государственные служащие подписывают отчеты, не вникая в содержание. То есть уже на данной стадии можно говорить о нарушении принципа подотчетности и взаимной ответственности.

Более того, представители донорских организаций отмечают, что мнение бенефициаров о полезности тех или иных мероприятий, их реальном вкладе в повышение потенциала или достижение намеченных целей для них принципиально важно. Однако зачастую бене-

фициары даже в случае недовольства тем или иным мероприятием могут об этом промолчать из опасения потерять возможность получения помощи в будущем. А ведь именно обратная связь и конструктивный диалог по недостаткам и преимуществам того или иного мероприятия являются одним из основных способов повышения эффективности оказываемого содействия и своевременной корректировки курса проекта или программы помощи.

Правительства стран Центральной Азии только недавно пришли к пониманию необходимости осмысления оказанного и оказываемого содействия международного сообщества в целях оценки достигнутых результатов в кратко- и долгосрочной перспективе, выявления проблемных моментов и принятия мер по их устранению. Однако, несмотря на официальное закрепление данной функции за соответствующими уполномоченными органами, комплексная оценка пока не проводилось ни в одной из стран данного региона.

Отсутствие подотчетности между донорами и бенефициарами, обратной связи и системы комплексной оценки достигнутых результатов и их реального вклада в развитие усугубляется низким уровнем ответственности как самих доноров, так и бенефициаров за долгосрочные последствия от реализации того или иного проекта. Проектные менеджеры донорских организаций, как правило, работают в узких рамках задач конкретного проекта, стремясь в установленный срок провести определенное количество мероприятий. Государственные чиновники от лица бенефициаров не несут ответственности за расходующиеся финансовые ресурсы проекта и потому не отслеживают прогресс проекта в полной мере.

И наконец, респонденты, принявшие участие в опросе, указывают на недостаточный контроль за использованием внешней помощи со стороны общественности и населения. Конечная цель внешней помощи, декларируемая самими донорами, состоит в повышении уровня благосостояния и благополучия населения всего мира. Другими словами, конечным бенефициаром любой помощи должен быть обыкновенный житель той или иной страны. И потому он вправе иметь полную и достоверную информацию о том, как расходуются ресурсы на его развитие и каким образом он может быть вовлечен в данный процесс. В связи с этим, по мнению респондентов, необходимо *«содействовать повышению статуса гражданского общества, которое единственное способно обеспечить контроль за деятельностью правительства и за тем, как оно расходует по-*

лученные средства. Для этого необходимо содействовать развитию социального партнерства и привлечению гражданского общества к реализации и разработке программ» [14].

Кроме указанных принципов эффективности внешней помощи выявлен ряд других проблем, характерных и для доноров, и для реципиентов. Со стороны принимающих государств это текучесть кадров, низкий потенциал, ограниченная поглощающая способность. Со стороны доноров – не всегда удовлетворительное качество оказываемой технической помощи, сложные внутренние бюрократические процедуры, диспропорция в выделении средств по областям страны, работа с ограниченным кругом партнеров, неуважение местных особенностей. Также выявлены проблемы, ответственность за которые несут обе стороны: неустойчивость результатов проектов, низкая прозрачность и коррупция в получении грантов, наращивание внешней задолженности, риск зависимости экономики от внешней помощи.

Подводя итог, отметим, что международное сообщество пришло к пониманию важности повышения не только количества, но и качества помощи развитию. «Группа восьми», предоставляя более половины общего объема ОПР в мире, играет важную роль в этом процессе. Обсуждение вопросов развития и Африки и принимаемые обязательства по приверженности принципам Монтеррейского консенсуса и Парижской декларации являются важным достижением. Однако прогресс в данном направлении пока еще слаб и сдерживается проблемами на уровне реализации программ помощи на местах. Как показывает анализ оказания помощи странам Центральной Азии, для повышения эффективности содействия необходима воля со стороны принимающей стороны, а также улучшение практик самих доноров. В связи с этим всем заинтересованным сторонам – правительству, донорским организациям, а также гражданскому обществу – необходимо создать систему партнерства на основе консенсуса и предпринять ряд усилий для извлечения максимальной выгоды от внешней помощи.

Литература

1. Заявление лидеров стран «Группы восьми». Саммит на о. Хоккайдо, 8 июля 2008 г.
2. Riddell R.C. Does Foreign Aid Really Work? Oxford: Oxford University Press, 2007.
3. Renzio P., Mulley S. Donor Coordination and Good Governance: Donor-led and Recipient-led Approaches // Global Economic Governance Programme. University of Oxford. Working Paper 2006/21.
4. Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи. Париж, 2005.
5. Africa // Official Documents. Gleneagles Summit July 6–8, 2005.
6. Martell A., Yun S., Fitzgerald E., Gorbunova K., Guebert J. 2008 Hokkaido-Toyako G8 Summit Interim Compliance Report. 10 July 2008 to 15 January 2009 / the University of Toronto G8 Research Group and the State University Higher School of Economics (Moscow) G8 Research Centre. 11 February 2009, available at: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2008compliance-interim/index.html>.
7. Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010. Paris: OECD, 2008.
8. Венгер Э. Работа продолжается: Парижская декларация вновь привлекла внимание к реформе помощи, но она все еще ориентирована на интересы доноров // Финансы & Развитие. Ежеквартальный журнал МВФ. 2008 (Сентябрь). Вып. 45. № 3. С. 20–22.
9. The Quality of Aid Matters as much as the Quantity // Economist. 2007. 4 April.
10. OECD International Development Statistics, available at: www.oecd.org.
11. International Crisis Group. Tajikistan: A Roadmap for Development // ICG Asia Report. 2003. No. 51. 24 April.
12. ADB. Kyrgyz Republic. Joint Country Support Strategy 2007–2010. 2007. August, available at: www.adb.org.
13. Aid Effectiveness Profiles for Kyrgyz Republic and Tajikistan // World Bank. Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead. Washington, DC: World Bank, 2007.
14. Серия полуструктурированных интервью с представителями государственных органов, международных организаций, НПО и независимыми экспертами, проведенная в рамках диссертационного исследования докторанта PhD Нуршаиховой А. в январе 2009 г. в Астане, Душанбе и Бишкеке.
15. Соболин Д. Некоторые подходы к оценке внешней помощи // ЦентрАзия. 21.09.2004. URL: www.centrasia.ru (дата обращения: 23.07.09).
16. Country Chapters: Kyrgyzstan // Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010. Paris: OECD, 2008. P. 27/1–27/15.
17. ПРООН Кыргызстан. Международная поддержка развития Кыргызстана. Бишкек, 2001.