

**Макроэкономика**

Виктория АДАМИК,
Наталия КОМАР

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ
ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ БЕДНОСТИ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ,
МИРОВОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ**

Резюме

Преодоление бедности задекларировано в Целях Тысячелетия как глобальная цель, достижение которой является задачей всего человечества, а не только каждой отдельной страны, встречающейся с этой проблемой. Среди широкого спектра механизмов повышения уровня благополучия граждан и уменьшения неравенства международная экономическая помощь занимает весомое место, что особенно касается тех государств, социально-экономическое состояние которых не дает возможности найти достаточных внутренних ресурсов для борьбы с теми или иными аспектами бедности. Авторы считают, что разработка стратегии по преодолению бедности страной-реципиентом и стратегии по предоставлению помощи донорами должна осуществляться скоординированно, с учетом критериев эффективности, базирующихся на теоретических подходах ведущих специалистов по проблемам бедности и мировом опыте.

© Виктория Адамик, Наталия Комар, 2008.

Адамик Виктория, канд. экон. наук, доцент, Национальный университет «Львовская политехника», Украина.

Комар Наталия, аспирант, Тернопольский национальный экономический университет, Украина.

Ключевые слова

Двусторонняя, многосторонняя и коллективная помощь развитию, финансовая и техническая помощь, страны-доноры и страны-реципиенты, критерии эффективности (качества) помощи, Стратегия предоставления помощи, Цели Тысячелетия.

Классификация по JEL: I32; I38.

Введение

Многочисленные исследования, в частности осуществленные специалистами Мирового банка и ОЭСР, доказывают, что основная среди Целей Тысячелетия – уменьшение в два раза до 2015 г. количества людей, проживающих за чертой бедности (менее 1 дол. США в день), – будет достигнута (за исключением стран на юг от Сахары) [1]. Помимо сокращения неравенства в доходах как основной преграды на пути к получению максимальной отдачи от экономического роста – важного инструмента преодоления бедности – условиями реализации этого оптимистического сценария является: высокий уровень экономической свободы (от принципов формирования правительства и до денежно-кредитной и торговой политики); наличие и эффективное использование капитала (финансового и человеческого); более высокая производительность агропромышленного сектора по сравнению с «современными» секторами (чтобы снизить отрицательный эффект дуализма экономики); институциональная открытость экономики (при условии трансформации глобальной торговой среды в пользу бедных стран).

Поскольку большинство стран, претерпевающих высокий уровень бедности, не в состоянии достигнуть этой цели самостоятельно, актуализируется роль международной помощи, направленной на преодоление экономической маргинализации мира.

Теоретические исследования ведущих специалистов по проблематике бедности (в частности международных механизмов ее преодоления), наиболее прогрессивными среди которых являются М. Тодаро, П. О'Нил, Дж. Вульфенсон, А. Леррик, Н. Бердсолл, Ф. Бургиньон, В. Клайн, Е. Румянцева, О. Шишков, С. Гуцало и другие, а также анализ мирового опыта доказывают, что современная международная экономическая помощь должна претерпеть существенное реформирование – от изменения направлений до совершенствования инструментов реализации. Украина, к

сожалению, входит в группу стран, претендующих на иностранную помощь по уменьшению бедности и, в то же время, не разработаны надлежащие методологические и институциональные принципы рационального включения ее в систему механизмов реализации отечественной стратегии преодоления бедности. Таким образом, следует выделить *два направления* актуальных для Украины научных поисков в области международной экономической помощи: *во-первых*, определение ее сущностных характеристик, критериев качества и места в системе механизмов преодоления бедности (в том числе на основе изучения зарубежного опыта), а *во-вторых* – оценку эффективности дву- и многосторонней помощи по преодолению бедности в нашем государстве и разработку рекомендаций по ее повышению с учетом новейших тенденций трансформации теоретических и практических подходов к предоставлению и использованию внешней помощи. Вышеуказанное определяет *цель и задачи* данной статьи, отраженные в названиях ее структурных подразделений.

1. Методологические подходы к определению сущности международной экономической помощи и ее классификации

Отечественные и зарубежные ученые, в частности Т. Суботина, С. Браун, И. Оверланд, М. Тодаро, О. Рогач и другие, в основном различают две формы предоставления иностранной помощи развивающимся странам: *официальную помощь развития (официальное содействие развитию)* и *частные поступления* [2, 73; 3, 74; 4, 8; 5, 67–69; 6, 500; 7, 448–449; 8, 70–100].

Официальная помощь развития (ОПР) должна соответствовать, по мнению упомянутых специалистов, определенным требованиям, а именно: 1) поступать из официальных источников и от официальных иностранных доноров; 2) предоставляться бедным странам с целью поддержки их социально-экономического развития; 3) не рассматриваться донорами как коммерческий трансферт и предусматривать льготные условия (дарственный эквивалент как показатель уровня льгот должен составлять не менее 25% предоставленных займов).

В зависимости от количества субъектов международных отношений, ОПР предоставляется на двусторонней, многосторонней и коллективной основе. Основным источником и каналом предоставления двусторонней иностранной помощи являются отдельные страны через уполномоченные ими учреждения, которые руководствуются механизмом ее направления. Основным источником предоставления многосторонней помощи – средства международных организаций, сформировавшиеся из взносов стран

участниц. Коллективная помощь предоставляется стране-реципиенту донорами, которые своими взносами создают совместный фонд для предоставления помощи и органами управления этого фонда. Все три вида помощи можно назвать международной помощью развитию, которую по способу предоставления ученые делят на финансовую, техническую, продовольственную, гуманитарную и военную.

Наиболее методологически обоснованными и действенными в контексте преодоления бедности является, по нашему мнению, финансовая и техническая помощь, ведь именно они могут не только временно решить те или иные проблемы бедных стран и их населения, но и создать условия для повышения благосостояния на продолжительную перспективу.

Финансовая помощь предоставляется в виде займов, в том числе и льготных, финансовых субсидий, дотаций, экспортных кредитов, грантов, гарантий, и преимущественно, используется для финансирования проектов развития экономики страны-реципиента, в том числе и для решения проблемы бедности. В рамках финансовой помощи реализуются программы бюджетной (товарной) помощи, обеспечения равновесия платежного баланса, структурного и отраслевого кредитования и т. д.

В качестве особо неоднозначного вида двусторонней финансовой помощи специалисты выделяют так называемую «*связанную помощь*» (предоставление льготных экспортных кредитов (займов), грантов с целью импорта товаров (услуг) из стран-доноров или реализации определенного проекта (развития определенной сферы экономики) одновременно с импортом) [2; 6; 8; 9; 10]. Очевидно, что условия, сопровождающие этот вид помощи, далеко не всегда являются актуальными и желанными для реципиента, преимущественно мотивируют донора (стимулируют его товаропроизводителей и разрешают продавать свои товары (услуги) по ценам выше мировых), однако она имеет своих апологетов, поскольку способствует повышению репутации страны-донора и предупреждает нецелевое использование средств реципиентом¹.

Техническая помощь (или «*техническое сотрудничество*») представлялась еще со времен реализации Плана Маршалла и в данное время приобрела большое значение. Если целью финансовой помощи является частичная или полная компенсация нехватки внутренних ресурсов страны-реципиента из-за отсутствия сбережений и дефицита иностранной валюты (*модель «двух ограничений»*), то техническое сотрудничество назначается для дополнения и повышения уровня необходимых для социально-экономического развития стран-реципиентов (в том числе и для решения

¹ Неэффективное использование реципиентами полученных из иностранных источников, прежде всего официальных, средств является одной из основных причин возникновения феномена «донорской усталости» (*donor fatigue*) – ситуации, когда доноры уменьшают объемы или вообще прекращают предоставление помощи, разочаровываясь в ее результативности.

проблемы бедности) знаний, производственных навыков и квалификации кадров – как технического, так и административного характера [3; 28–90].

В отличие от финансовой, техническая помощь предоставляется в виде консультаций, семинаров, исследований, специализированных курсов, подготовки и переподготовки кадров в стране-реципиенте или за границей, обмена специалистами, обучения студентов и предоставления им стипендий за границей, передачи прав пользования интеллектуальной собственностью, предоставления оборудования, передовых технологий, компьютерной техники, электронных систем учета и управления, направление экспертов с целью повышения производительности труда и капитала.

По уровню участия реципиента в реализации программы технической помощи традиционно она делится на: *технологические гранты* (так называемое «независимое техническое сотрудничество»), сущность которых заключается в передаче донорами технологий, оборудования, осуществлении подготовки и переподготовки кадров, высокотехнологических товаров или финансовых ресурсов на покупку технологии, оборудования, подготовку и переподготовку кадров (персонала), причем все это осуществляется на бесплатной основе (предоставляется как дар), а от страны-реципиента требуется лишь обеспечение выполнения организационных условий ее получения и размещения; *совместное финансирование технического содействия* (так называемое «инвестиционное техническое сотрудничество») – страна-реципиент, кроме организационных вопросов по получению технической помощи, осуществляет финансирование определенной части выполнения программ (проектов) международной технической помощи, хотя это составляет меньшую часть стоимости проекта [11; 3, 28–29, 90–92; 8, 70–100]. В самой сущности совместного финансирования заложена большая эффективность данного вида технической помощи по сравнению с грантами, ведь результат реализации проекта (программы, стратегии) в значительной степени зависит от участия в этом процессе реципиента.

ОПР, в том числе финансовая и техническая помощь, включает *проектную помощь*, которая преимущественно предоставляется международными организациями и коллективными донорами в виде гарантий кредитования в определенных объемах при условии выполнения страной-реципиентом своих обязательств и грантов для ускоренного процесса внедрения проекта на практике, а также *внепроектную помощь*, которая предоставляется чаще на двусторонней основе в виде экспортных льготных кредитов, грантов на поддержку государственных реформ страны-реципиента, некредитных инструментов (консультации, исследовательская работа, обсуждение стратегии социально-экономического развития страны-реципиента и т. д.) (см. труды С. Брауна [3], М. Гилиса и Д. Перкинса [8] и других).

В течение продолжительного периода времени в научных кругах продолжают дискуссии о целесообразности толкования финансирования бедных стран из частных источников как формы международной экономи-

ческой помощи. М. Тодаро считает, что последняя не охватывает всего капитала, направленного в развивающиеся страны, особенно это касается ресурсов частных иностранных инвесторов. По его мнению, средства из частных источников преимущественно предоставляются на коммерческих условиях (основным и официальным мотивом доноров является получение высокой прибыли от вложения капитала) и по этой причине не могут рассматриваться как форма помощи даже тогда, когда страна-реципиент получает выгоду [6, 500]. С. Браун же отмечает, что частная помощь играет не менее важную роль, чем официальная помощь развитию, поскольку частные потоки капитала приносят бедным странам передовые технологии, управленческие, маркетинговые навыки и обеспечивают более легкий доступ к экспортным рынкам [3, 96]. Кроме того, помощь из частных источников, как правило, проходит через достаточно высокие бюрократические преграды, является более гибкой как по направлению, так и по объему, а ее использование легче контролируется. В то же время, Т. Суботина утверждает, что благоприятный инвестиционный климат (бизнес-среда) (не характерен для стран с высоким уровнем бедности) и удовлетворительные перспективы экономического роста являются первичными относительно притока частного капитала в страну, а не наоборот [2, 73], что подтверждает наше мнение о нецелесообразности трактовки прямых и портфельных инвестиций как формы международной помощи. Однако различные виды помощи из частных фондов и от индивидуальных филантропов могут эффективно дополнять официальное содействие развитию.

2. Мировой опыт предоставления и использования международной экономической помощи и реформирования ее механизма

Анализ мирового опыта использования международной помощи как механизма преодоления бедности позволяет говорить о наличии и преимуществ, и недостатков в практически всех видах экономического содействия.

Наиболее масштабным и наиболее удачным, по мнению большинства специалистов (в частности см. [3; 12; 13]), примером двусторонней помощи является разработанный полвека назад План Маршала, реализация которого (даже при доминировании интересов США) обеспечила трансфер капитала в денежной и товарной форме от богатых до бедных (на то время) стран ради совместной выгоды обоих. Кроме того, он вызвал появление новых планов двусторонней помощи со стороны других стран (или их объединений) и дал толчок для создания разнообразных организаций в сфере предоставления помощи бедным государствам. Среди преимуществ этого плана можно выделить: своевременность предоставления помощи; «толерантность» со стороны США, то есть избежание диктовки условий по

предоставлению помощи и прямому вмешательству во внутренние дела стран-реципиентов для сохранения их дальнейшего сотрудничества и достижения таких коллективно важных целей, как либерализация европейской торговли, конвертируемость европейских валют, интеграция рынков, развитие наднациональных институтов и т. д.; достаточный объем ресурсов; учётывание всего спектра проблем в странах Западной Европы и попытка активизировать внутренние ресурсы стран-реципиентов с целью их экономического развития, установление демократии и рыночной экономики; взаимная польза для обеих сторон; скоординированные действия при реализации плана – важную роль играли инициативы стран-реципиентов в разработке своих национальных стратегий (четких, прозрачных, целенаправленных, законодательно обоснованных), что требовалось Планом; распределение ответственности и контроля благодаря соответствующему институциональному обеспечению (создание специального бюджетного счета позволило контролировать использование иностранной финансовой помощи, избежать «проедания» помощи и стабилизировать уровень внешней задолженности с целью минимизации зависимости от донора).

Однако далеко не всегда двусторонняя помощь (в частности на этом отмечают М. Тодаро и С. Браун) предоставлялась и предоставляется с целью стимулирования развития стран-реципиентов: 1) преимущественно индивидуальные интересы правительств стран-доноров (прежде всего желание получить собственную прибыль или другую выгоду) преобладают над неотложными потребностями бедных стран и не всегда учитывают все стратегические приоритеты последних; 2) двусторонняя помощь выделяется на очень жестких условиях, связанных с использованием страной-реципиентом экономических и социальных программ, разработанных донорами; 3) двусторонняя помощь чаще всего предоставляется в объемах, соответствующих имеющимся у них ресурсам, а не целям стратегии преодоления бедности страны-реципиента [6, 502; 3, 84].

Большинство стран-доноров предоставляет преимущественно «связанную помощь», получая при этом экономические выгоды. В частности, Канадское агентство международного развития (КАМР) – основной источник предоставления помощи со стороны Канады – с каждого доллара, направленного в бедные страны, возвращается около 70 центов благодаря покупке последними канадских товаров и услуг². «Несвязанная» помощь со стороны КАМР предоставляется на основе принципа географической дискриминации (так, в регион на Юг от Сахары объем помощи не должен превышать 50%, а в другие развивающиеся страны – 33,3%) [9, 30–31].

² Лишь в чрезвычайных ситуациях КАМР позволяет развивающимся странам использовать канадское финансирование для покупки продуктов питания в иных странах, но объем таких затрат не должен превышать 10% ежегодного бюджета Агентства, а остальные ресурсы необходимо расходовать на приобретение продовольственных товаров только из Канады.

С целью аккумуляции ресурсов для предоставления помощи новообразованным бедным государствам – прежним колониям развитые страны объединились в Организацию европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС) (позже трансформировалась в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)), в пределах которой начал действовать Комитет помощи развитию (КПР): 0,7% от ВВП каждой страны-участницы ОЭСР должны направляться на потребности «третьего мира» (см. табл. 1).

Таблица 1.

Основные доноры и объемы официальной помощи развитию (ОПР)

№ п/п	Страны- доноры – чле- ны Комитета помощи раз- витию	Объем распределенной официальной помощи в целях развития (ОПР)						
		всего (в млн дол. США)			в % от ВВП			
		2001 г.	2003 г.	2005 г.	1990 г.	2001 г.	2003 г.	2005 г.
1	США	11429	16 254	27622	0,21	0,11	0,15	0,22
2	Япония	9847	8880	13147	0,31	0,23	0,20	0,28
3	Германия	4990	6784	10082	0,42	0,27	0,28	0,30
4	Велико- британия	4579	6282	10767	0,27	0,32	0,34	0,47
5	Франция	4198	7253	10026	0,60	0,32	0,41	0,47
6	Нидерланды	3172	3981	5115	0,92	0,82	0,80	0,82
7	Испания	1737	1961	3018	0,20	0,30	0,23	0,27
8	Швеция	1666	2400	3362	0,91	0,77	0,79	0,94
9	Дания	1634	1748	2109	0,94	1,03	0,84	0,81
10	Италия	1627	2433	5091	0,31	0,15	0,17	0,29
11	Канада	1533	2031	3756	0,44	0,22	0,24	0,34
12	Норвегия	1346	2042	2786	1,17	0,80	0,92	0,94
13	Швейцария	908	1299	1767	0,32	0,34	0,39	0,44
14	Австралия	873	1219	1680	0,34	0,25	0,25	0,25
15	Бельгия	867	1853	1963	0,46	0,37	0,60	0,53
16	Австрия	533	505	1573	0,11	0,29	0,20	0,52
17	Финляндия	389	558	902	0,65	0,32	0,35	0,46
18	Ирландия	287	504	719	0,16	0,33	0,39	0,42
19	Португалия	268	320	377	0,24	0,25	0,22	0,21
20	Греция	202	362	384	–	0,17	0,21	0,17
21	Люксембург	139	194	256	0,21	0,76	0,81	0,82
22	Новая Зеландия	112	165	274	0,23	0,25	0,23	0,27
Всего		52 335	69 029	106 777	0,33	0,22	0,25	0,33

Источник: <http://hdr.undp.org/reports/>

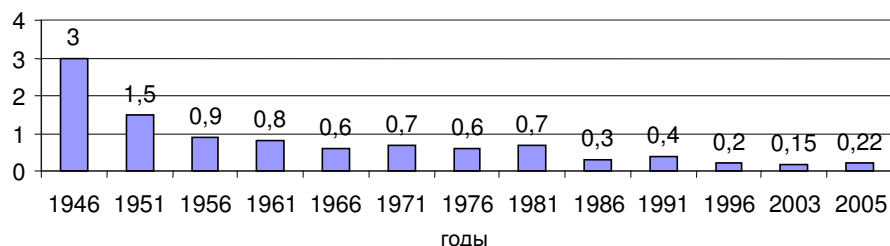
Однако ОПР, предоставлявшаяся со стороны коллективных двусторонних доноров, не всегда давала ожидаемые результаты (повышение уровня удовлетворения человеческих потребностей, таких как образование, здравоохранение, питание и т. д. в бедных государствах), что объяснялось значительной степенью неготовности и/или нежеланием стран-реципиентов направлять полученные средства на преодоление бедности и вызвало постепенное уменьшение объемов помощи (вышеупомянутую «*донорскую усталость*») со стороны США – с 3% (в начале реализации Плана Маршалла) до 0,22% ВВП в 2005 г. (см. рис. 1) и Франции, Великобритании и других развитых стран. Однако в том же 2005 г. общий объем помощи составлял 0,33% совокупного ВВП, что значительно больше, чем в 2001 г. и 2003 г. – соответственно 0,22% и 0,25 % ВВП, преимущественно за счет скандинавских стран, которые превышали план³ (см. табл. 1).

На данное время наибольшим мировым коллективным донором является ЕС благодаря объединению взносов западноевропейских стран-членов (около 11% мирового объема ОПР и пятое место после США, Японии, Германии и Франции).

Рисунок 1.

Объемы официальной помощи США развивающимся странам

% от ВВП



Источник: The Congressional Budget Office, December 2006.

³ Несмотря на практически полное отсутствие исторической связи со странами третьего мира, скандинавские страны в 1960-тые гг. стали пионерами в предоставлении значительной помощи этим странам. Вместе с малыми странами Европы, прежде всего, Нидерландами, они взяли на себя несопоставимое с их размерами бремя помощи слаборазвитым странам. Эти государства выступили также инициаторами основных реформ в международной экономической политике в этой сфере [14, 164–197].

Европейская комиссия разработала ряд практических рекомендаций по увеличению финансирования развития, установив промежуточные показатели предоставления помощи (до 2010 г. средний показатель помощи для всех стран ЕС должен составлять 0,56% ВНД, в том числе для «старых» членов ЕС – 0,51% ВНД, а в 2015 г. – достичь 0,7%; для «новых» членов ЕС – 0,17% ВНД, а в 2015 г. – 0,33% ВНД), а также повышения качества помощи [15, 54–58].

Однако, по нашему мнению, такие оптимистические прогнозы являются сомнительными, прежде всего в связи с проблемой контроля со стороны ЕС целевого использования бюджетных средств, направленных на помощь бедным странам (согласно данным Европейского парламента, ежегодно сверх 1 млрд дол. США растрачивается).

Не уменьшая весомой роли двусторонней помощи (несмотря на вышеуказанные проблемы и недостатки), отметим, что она преимущественно сводится к финансовому, техническому, военному содействию развивающимся странам. Более разнообразной по формам и более обоснованной теоретически является многосторонняя помощь: 1) при ее предоставлении международными организациями значительно меньше выражены экономические, политические мотивы и личные интересы доноров; 2) разработаны более рациональные схемы предоставления и контроля над использованием ресурсов и достаточно эффективны средства достижения целей; 3) помощь предоставляется с меньшим вмешательством во внутренние дела реципиентов; 4) получая помощь от международных организаций, страна-реципиент имеет право голоса (хотя и менее весомое по сравнению с богатыми странами) относительно ее распределения и использования, поэтому ей легче соглашаться на определенные условия международных институций, членами которых они являются, относительно политических, экономических, социальных реформ, нежели на требования отдельных стран-доноров [3, 85–89; 6, 502].

Ведущими международными институциями в сфере борьбы с глобальной бедностью является Группа Мирового банка и Международный валютный фонд (МВФ). Особенностью политики этих организаций является то, что помощь (финансовая и техническая) предоставляется преимущественно не на немедленное преодоление острых социальных проблем, а на создание среды повышения благосостояния населения в долгосрочной перспективе причем преимущественно собственными силами бедной страны (улучшение инвестиционного климата, обеспечение гендерного равенства, структурное реформирование экономики страны-реципиента, либерализацию денежного и внешнего секторов, уменьшение внешнего долга и т. д.). Помощь (прежде всего в форме кредитов) предоставляется при условии выполнения целого спектра требований (так называемые «обуслов-

ленные кредиты»), часто не соответствует критериям ОПР⁴ и дает, как правило, положительные динамические, а не статические эффекты, а поэтому ее доноры часто поддаются критике, о чем мы уже упоминали в предыдущих работах (см. [16]). В частности, Дж. Стиглиц отмечает, что многосторонняя помощь со стороны международных организаций, которые он называет «миссионерскими учреждениями», помогает богатым государствам эксплуатировать бедные страны благодаря большому контролю, власти и праву голоса над последними и навязывать идеи свободного рынка «отсталым» обществам, что усиливает периферийный характер отдельных стран и регионов мира [17, 31–32].

Использование в качестве критерия выбора реципиента Индекса ОПИС (оценки политики и институций страны) дало возможность значительно сократить количество условий кредитов, в частности МВФ в рамках Механизма уменьшения бедности и содействия экономическому росту [18, 12]. Что касается Мирового банка, то с 2004 г. он проводит работу с упрощения и модернизации принципов и процедур кредитования, направленную на то, чтобы облегчить для клиентов процесс заимствования. При этом Банк значительно расширил объемы операций в странах со средним уровнем доходов, где проживает близко 70% бедного населения планеты, в то же время значительно сократив и даже прекратив предоставлять помощь наиболее отсталым странам с низким индексом ОПИС [19, 75]. С последними работают другие донорские организации, направляя усилия на увеличение внутреннего спроса, проведение наиболее простых реформ, исследование инновационные механизмы предоставления социальных услуг.

Другим актуальным направлением реформирования подходов к предоставлению многосторонней помощи является отход от кредитной формы на пользу грантов. Соответственно международные банки должны быть трансформированы в многосторонние агентства развития, призваны не предоставлять займы, а помогать бедным странам преодолевать преграды на пути экономического развития, тогда как все риски (в том числе и политические) и другие кредитные функции должен взять на себя мировой рынок частного капитала. Результаты деятельности таких агентств развития должны быть прозрачными для оценки независимыми наблюдателями.

Наибольшим после Мирового банка и МВФ донором многосторонней технической и так называемой «прединвестиционной» помощи является ПРООН, помогающая развивающимся странам, реализовывать проекты в сферы информационных и коммуникационных технологий, энергосбережения и охраны окружающей среды, образования, повышения безопасности человека, обеспечения прав человека и честного государственного управления, борьбы с ВИЧ/СПИД. Эффективность международного содействия

⁴40–50% от всей суммы многосторонней финансовой помощи предоставляется на нелегитимной основе (почти на коммерческих условиях), поскольку большая часть капитала международных учреждений аккумулируется из частных источников.

со стороны Программы развития является более высокой, чем помощь от других упомянутых организаций (хотя и значительно меньшей по объему), поскольку ей присущи преимущества «проектной помощи»: более высокий уровень специализации, четко определенные цели, единая административная единица в стране-реципиенте, ответственность донора за размещение ресурсов помощи и установление ее пропорций, более суровый контроль за использованием средств странами-реципиентами, четко определенные обязательства доноров и реципиентов, возможность оценить проект и определить ожидаемые результаты, подтверждая или отрицая его жизнеспособность до начала внедрения [3, 93].

Эффективность международной (дву- и многосторонней) помощи как одного из внешних механизмов преодоления бедности зависит не только от ресурсов, мотивов и инструментария доноров, но и (причем в более значительной степени) от рациональности подходов ее использования страной-реципиентом. Проблема коррупции и так называемой «клептократии» (разворовывания на правительственном уровне) является основной причиной и в то же время проявлением ненадлежащего институционального обеспечения использования международной экономической помощи (прежде всего финансовой) в желаемом русле, и присущая практически всем развивающимся странам. Особую угрозу составляет направление в стране с олигархической системой государственного управления «внепроектной» помощи, поскольку она предусматривает поступление средств непосредственно в бюджет государства, а не направление на реализацию специальных проектов по преодолению бедности, то есть финансовые потоки фактически лишены характера адресности и целевого назначения.

3. Эффективность международной помощи: украинское измерение

Анализ теоретических подходов и мирового опыта позволяет сформировать систему критериев, по которым целесообразно осуществлять оценку эффективности привлечения и использования международной помощи по преодолению бедности в Украине: соответствие направлений, объемов и инструментария помощи Целям Тысячелетия и специфическим потребностям населения в Украине; инициативность страны-реципиента относительно разработки и имплементации стратегически важных проектов по использованию внешних источников финансовых, интеллектуальных и других ресурсов; учитывание донорами стратегических приоритетов Украины в сфере преодоления бедности; отступление от кредитной формы иностранной помощи как таковой, зарекомендовавшей себя в международной практике как недостаточно эффективная; наличие институционального обеспечения привлечения и использования международной помощи, в ча-

стности надлежащей договорной базы, системы мониторинга результатов реализации проектов, контроля со стороны отечественных и зарубежных институций; согласованность международной помощи с внутренними механизмами преодоления бедности.

Наибольшими источниками внешнего финансирования для Украины традиционно является США, Канада, Германия, Нидерланды, Великобритания, Швеция, Швейцария, Япония, Дания, Корея, ЕС, ООН, Мировой банк Реконструкции и Развития (МБРР), МВФ и ЕБРР.

Украина, находясь на 78 месте по уровню человеческого развития (согласно данным 2003 г.), получила помощь в рамках программ ОПР в объеме около 7 дол. США на душу населения или 0,7% ВВП, что значительно меньше по сравнению с отдельными другими странами Центрально-Восточной Европы (Болгария – соответственно 63,0 дол. США и 2,1%, Босния и Герцеговина – 130,1 дол. США и 7,7%, Румыния – 27,1 дол. США и 1,1%, Латвия – 49,0 дол. и 1,0%, Эстония – 62,6 дол. и 0,9%), индекс человеческого развития которых превышает украинский показатель [20]. Указанное наводит на мысль о меркантильном, а временами и геополитическом характере мотивов доноров, а также об их восприятии нашего государства как реципиента, неспособного рационально использовать полученные ресурсы.

Украиной широко привлекается финансовая помощь в виде займов Международного Банка Реконструкции и Развития, поскольку они имеют преимущества перед кредитами коммерческих банков и больше соответствуют специфике Украины, чем беспроцентные кредиты и гранты Международной Ассоциации Развития. Основными секторами экономики, куда поступает эта форма помощи, является государственный, частный и финансовый секторы, сельское хозяйство, топливно-энергетический комплекс, а также защита окружающей среды и социальный сектор (см. табл. 2). Однако, как показывает анализ, внешние ассигнования преимущественно направляются в те проекты, которые не имеют прямого отношения к реализации стратегии преодоления бедности в Украине, и в ограниченном количестве предоставляются для улучшения качества медицинских, образовательных услуг, социальной защиты, охраны окружающей среды. Это свидетельствует о несогласованности национальных приоритетов с мотивами доноров и, соответственно, направлениями финансовых потоков со стороны международных финансовых институтов, в частности Мирового банка, которые, как и любые кредитные учреждения, руководствуются прежде всего критерием прибыльности при выборе реципиента или/и проекта. Невысокую результативность внедрения проектов, способствующих сокращению бедности в Украине, обуславливает также незначительная заинтересованность отечественных должностных лиц в достижении задекларированных ими целей преодоления бедности в Украине и значительный уровень коррупции.

Таблица 2

Программы кредитной помощи Украине со стороны МБРР/ МАР

Финансовый год	Название проекта	Стоимость проекта, млн дол. США	Стратегические выгоды	Риски, связанные с реализацией
2005 г.	Реабилитация гидроэлектростанций	106	средние	средние
	Заем на стратегию развития – 1	251,26	высокие	средние
	Равный доступ к качественному образованию	86,59	высокие	высокие
2006 г.	Заем на стратегию развития – 2	300	высокие	высокие
	Расширенный доступ к финансовым услугам	125	высокие	высокие
	Передача электроэнергии	150	средние	средние
	Водоснабжение/водоотвод	80	средние	высокие
	Совершенствование системы социальной помощи	50	высокие	высокие
	Управление государственными финансами/ система казначейства	50	высокие	средние
	Восстановление лесов	70	высокие	средние
	Проект развития экспорта	100	средние	низкие
2007 г.	Реформа здравоохранения	75	высокие	высокие
	Заем на стратегию развития – 3	300	высокие	высокие
	Экономическое развитие села	75	высокие	высокие
	Уменьшение загрязненности и соблюдение законодательства в промышленности	50	высокие	высокие
	Социальные инвестиции/ занятость	75	высокие	высокие
	Инфраструктура	425	высокие	средние
	Всего	2367,5		

Источник: Мартыненко И. Н. Особенности деятельности Всемирного банка в Украине // Вісник Економічної науки України. – 2005. – № 2. – С. 118–124.

Основной особенностью займов со стороны Мирового банка и Международного валютного фонда является то, что они, как уже отмечалось, предоставляются под определенные обязательства по выполнению украинской стороной политических, экономических и социальных программ, разработанных международными финансовыми организациями, что будет служить залогом дальнейшего получения финансовой помощи от данных учреждений. С одной стороны, такая практика теоретически должна бы дать положительный эффект, однако, с другой, как показывает украинский и зарубежный опыт, выполнение условий международных институтов – процесс медленный и часто сопровождается нежелательными социальными следствиями. Несмотря даже на то, что кредиты выделяются траншами, после выполнения согласованных условий их предоставления, очень часто в Украине они «проедаются», то есть не направляются на проектные цели.

Разработанная специалистами МБРР, МФК и МАГИ (Многостороннее агентство гарантий и инвестиций) при участии украинского правительства Стратегия Помощи Украине на период 2004–2007 гг. учитывала слабые места предыдущих стратегий и была более направлена на достижение социальных целей нашего государства (снижение уровня бедности и укрепления среднего класса, всестороннее и гармоничное человеческое развитие, экологическая стабильность, уменьшение региональных дисбалансов). Несмотря на это, преимущественное большинство показателей, которые украинская власть ожидала достичь в течение периода реализации данной Стратегии, остаются только в планах. Среди основных причин такого состояния вещей, кроме вышеуказанных, необходимо выделить политическую нестабильность, неготовность профильных министерств к реализации «социальных» проектов, недостаточную адресность помощи, громоздкость процедур распределения ресурсов, недостаточное участие общественности в процессе формирования и реализации программ и отсутствие контроля со стороны общества над использованием предоставленных Украине средств, неэффективность системы государственных закупок и т. д. Вследствие этого наблюдается осторожное отношение Мирового Банка к предоставлению финансовой помощи нашему государству, что касается и других международных доноров.

Средства, которые выделяются Украине в рамках двусторонней помощи, связаны с условиями закупки у доноров промышленного оборудования и других товаров (с помощью предоставленных кредитов они финансируют своего собственного товаропроизводителя). Однако, несмотря на это, большинство ученых считают, что Украине более выгодно привлекать кредиты и гранты отдельных стран, не предъявляющих к ней таких жестких условий, как МВФ или МБРР. К тому же, по их мнению, условия предоставления финансовой помощи зависят в большой степени и от позиции самой Украины, а не только доноров.

Вследствие нерешенности проблемы сотрудничества Украины с международными финансовыми донорами, достигнуто значительно меньше успехов в сфере преодоления бедности, чем ожидалось. Прежде всего, речь идет о несоответствии программ кредитования со стороны междуна-

родных организаций целям преодоления бедности в Украине, отсутствие надлежащего контроля с обеих сторон над целевым использованием предоставленных займов, небольшие объемы средств, направленных на социальные проекты, необоснованное привлечение иностранных кредитов под гарантии правительства и т. д.

Большое потенциальное значение, как механизм реализации стратегии преодоления бедности, в Украине имеет помощь, предоставляющаяся в рамках технического и технико-экономического сотрудничества Украины с более чем 20 странами мира (европейскими странами, США, Канадой, странами Азии) и Международными институтами (Европейской Комиссией, Программой развития ООН (ПРООН), МБРР, ЕБРР и другими) (см. табл. 3).

Таблица 3.

**Объемы международной технической помощи в Украину
в 1999–2006 гг., (млн дол. США)**

Страна / организация	1999 г.	2000 г.	2001г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г. (про- гноз)
США (общий объем)	284,44	272,98	232,26	253,1	227, 48	143,47	172,2	265
США (в том числе в рамках закона США о Поддержке свободы)	203,5	175,05	172,9	156,5	139,7	94,0	139,2	172,2
Канада	13,5	13,5	13,0	12,7	14,3	14,0	14,0	14,0
ЕС (TACIS)	126,8	125,9	146,4	120,0	113,6	120,0	189,37	166,0
Нидерланды	8,3	7,1	9,75	5,8	7,0	7,0	6,15	6,15
Швеция	3,45	2,18	2,7	5,3	6,4	6,4	д/о	д/о
Великобритания	15,1	14,1	13,0	10,6	15,1	д/о	12,95	12,95
ФРГ	10,1	8,71	8,7	6,1	9,5	д/о	1,9	д/о
Швейцария	2,0	5,0	5,35	2,9	3,43	д/о	д/о	д/о
ПРООН	3,5	3,5	5,13	2,28	14,0	10,0	15,0	30,0
Япония	5,8	6,81	0,38	0,38	0,8	0,8	0,8	6,7
Дания	д/о	д/о	д/о	2,1	1,5	д/о	д/о	д/о
Китай	д/о	1,2	1,2	1,2	1,2	1,27	1,2	1,2
МБРР	6,6	7,3	3,49	10,24	5,76	4,0	4,5	5,0
ЕБРР	54,0	60,0	53,0	61,0	70,0	100	100	100

д/о – данные отсутствуют.

Источник: Данные Министерства экономики Украины / <http://me.kmu.gov.ua/>

С 1992 г. для реализации проектов международной технической помощи в Украине донорами было выделено свыше 5,8 млрд дол. США, из которых 3 млрд дол. – Соединенными Штатами, бюджет помощи которых превышает общий объем помощи других доноров [22]. К сожалению, с 1999 г. наблюдается постепенное снижение объемов американской технической помощи Украине и направление ее преимущественно в те проекты, которые не имеют прямого отношения к разрешению проблемы бедности в Украине, что свидетельствует о несоответствии отечественных приоритетов мотивам и целям донора. Так, например, в 2005 г. США было выделено 79,2 млн. дол. для реализации проектов в рамках «Акта в поддержку свободы», тогда как на проекты по здравоохранению детей и борьбе с ВИЧ/СПИД и на гуманитарные проекты – лишь, соответственно, 2,2 и 1,33 млн дол. США.

Другими крупнейшими донорами двусторонней технической помощи Украине являются Канада и Япония, однако проекты и первой, и второй также достаточно косвенно способствуют уменьшению бедности. Значительно более целевой в контексте преодоления бедности является помощь в рамках программы Министерства Великобритании DFID, основными направлениями которой на 2006–2008 гг. определены: улучшение качества предоставления социальных услуг и формирования эффективной социальной политики; поддержка социально-экономического развития Донецкой, Луганской, а также Львовской областей; развитие частного сектора и регуляторной политики; реформирование системы государственного управления и государственной службы; помощь в реализации украинских планов по вступлению в МОН; усиление способности Государственного комитета статистики в предоставлении проверенных и точных данных; повышение роли и усиление способности местных обществ решать свои проблемы на местах; обеспечение более скоординированного подхода к борьбе с распространением ВИЧ/СПИД [23]. Однако неравномерность предоставления технической помощи в разрезе регионов Украины (большое внимание доноров сконцентрировано на больших городах) и низкий уровень координации с другими донорами, как двусторонними, так и многосторонними, не позволяет говорить о достаточной эффективности технической помощи в целом и упомянутой помощи от Великобритании в частности.

В течение последних лет большинство стран-доноров сокращает свою техническую помощь Украине, что свидетельствует об их донорской усталости из-за нерационального, как они отмечают, ее использования в стране-реципиенте. В то же время более весомой становится многосторонняя помощь. Так, ПРООН и правительством Украины была разработана Рамочная программа помощи ООН для Украины на 2006–2010 гг. (UNDAF) с целью предоставления поддержки и помощи по укреплению демократии, создании системы защиты прав человека и развития украинской экономики, отвечающей отечественной политике и программам, а также Целям развития Саммита тысячелетия (осуществление институциональных реформ, усиление гражданского общества, обеспечение качественной и доступной

для всех охраны здоровья и образования в течение жизни, защита и сохранение окружающей среды, борьба с распространением заболеваний ВИЧ/СПИД и туберкулеза, обеспечение гендерного равенства, уменьшение бедности) [22; 24].

Результаты анализа привлечения Украиной технической помощи двусторонних и многосторонних доноров указывают на незначительную роль (отсутствие собственной инициативы) реципиента в определении приоритетных направлений иностранной помощи, их несоответствие отечественной стратегии преодоления бедности и отсутствие соответствующего механизма координации и контроля в использовании внешних ресурсов с целью достижения повышения благосостояния населения Украины, что существенно снижает качество международной технической помощи.

Следует также отметить невысокую эффективность основных форм технической помощи Украине: она предоставляется преимущественно в виде консультаций, советов и рекомендаций иностранных экспертов, которые часто не принимают во внимание тот факт, что проекты будут реализовываться в условиях несовершенства государственных и общественных институтов, что делает невозможным использование механизма так называемого «*твининга*»⁵ и направления помощи в нужное русло.

Выводы

Подытоживая изложенное выше, приходим к **выводу**, что международная экономическая помощь, несмотря на разнообразие форм и источников, к сожалению, еще не продемонстрировала полностью свой потенциал содействия достижению основной цели мирового общества – решению проблемы бедности. Виновниками такого положения вещей являются как доноры с их прагматичными и эгоистичными мотивами, так и реципиенты, которые проявляют безынициативность и нерациональность в привлечении внешней помощи развитию.

Дву- и многостороннее содействие развитию является, по нашему мнению, методологически наиболее простым механизмом политики преодоления бедности, включающим в себя систему внутренних рычагов (бюджетно-фискальной, денежно-кредитной, внешнеэкономической политики государства), а также внешних – международной торговой и кредитно-долговой политики и призвано дополнять их инструментарий, а не замещать его. Эффективность международной экономической помощи может быть достигнута благодаря: а) правильно определенным приоритетам, как

⁵ Twinning – механизм привлечения международной технической помощи, предусматривающий активное участие специалистов принимающей стороны в реализации проекта.

отраслевым, так и временным (преимущество должно предоставляться целям долгосрочного характера); б) четко определенным критериям выбора страны-реципиента, что даст возможность определить направления привлечения помощи, ее объемы, а главное – не обходить страны, которые на самом деле в ней нуждаются; в) гармонизации усилий доноров и реципиентов и ее соответствия внутренним стратегиям уменьшения бедности стран-реципиентов; г) созданию надлежащего институционального обеспечения рационального использования привлеченной помощи.

Основными причинами, которые препятствуют активной деятельности международных доноров в Украине и снижают эффективность помощи по преодолению бедности являются: неразвитая институциональная инфраструктура, в частности недостаточная активность третьего сектора (не развитость гражданского общества); малая бюджетность (незначительные объемы иностранной помощи, в частности для осуществления реформ в социальной сфере); разноректорность проектов, большинство из которых не имеют прямого отношения к реализации Стратегии преодоления бедности в Украине; изолированность проектов международной помощи друг от друга и их дублирование.

Поскольку переход к инновационному росту, направленный на повышение качества человеческого капитала и эффективность его использования, является признанной альтернативой привлечение иностранной финансово-кредитной помощи (учитывая отрицательные экстерналии последней), приоритетной для Украины является реализация совместно с иностранными донорами проектов технического содействия. Наиболее желательным для нашего государства в контексте борьбы с бедностью является направление помощи в те сферы, развитие которых обеспечит стабильное повышение качества жизни населения на долгосрочную перспективу, – образование, науку, здравоохранение, частный бизнес.

Разработка рациональной модели привлечения и использования Украиной иностранной помощи является основным направлением наших дальнейших исследований.

Литература

1. Long-term prospects// <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC...>
2. Soubbotina, T. P. Foreign Aid and Foreign Investment // Beyond Economic Growth. The World Bank, Washington, 2000. – P. 73–77.
3. Браун С. Іноземна допомога на практиці. Пер. з англ. мови. – К.: Основи, 1994. – 183 с.

4. Оверланд И. ОЭСР и помощь развитию коренных народов российского севера // МЭМО. – 2004. – № 1. – С. 113–115.
5. Globalization, Growth and Poverty // Building an inclusive work economy. A Work Bank Policy Research Report. Oxford University Press, 2002.
6. Тодаро М. П. Экономическое развитие: Учебник / Пер. с англ. – М.: Экономический факультет МГУ, ЮНИТИ, 1997. – 671 с.
7. Міжнародні фінанси / За ред. Рогача О. І. – К.: Либідь, 2003. – 740 с.
8. Gillies, M., Perkins, D., Roemer, M., Snodgrass, D. Economics of Development. – New York, London. W.W Norton & Company, 1992. – 589 p.
9. Израелян Е. В., Тесленко П. В. Канада и помощь международному развитию // США. Канада. – 2004. – № 2. – С. 29–31.
10. Boone, P. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid // European Economic Review. – 1996. – Vol. 40. – P. 289–329.
11. Міжнародна економіка: Підручник / А. П. Румянцев, Г. Н. Климко, В. В. Рокоча та ін. За ред. А. П. Румянцева. – К.: Знання-Прес, 2003. – 447 с.
12. Сорос Дж. Про глобалізацію / Пер. з англ. А. Фролкін. – К.: Основи, 2002. – 173 с.
13. Кістерський Л., Скребцов І., Липова Т. Ефективність міжнародної технічної допомоги Україні // Економіка України. – 2003. – № 5. – С. 74–78.
14. Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри / За ред. С. Юрія, Є. Савельєва. – К.: Знання, 2007. – 595 с.
15. Шевчук П. І. Соціальна політика. – Львів: Світ, 2003. – 400 с.
16. Адамик В. В. Трансформація механізмів міжнародної політики подолання бідності у XXI столітті. – Вісник ТНЕУ. – 2007. – № 2. – С. 82–90.
17. Стігліц Дж. Глобалізація та її тягар. – К.: КМ Академія, 2003.
18. Вульфенсон Дж., Бургиньон Ф. Оглядываясь в прошлое, заглядывая в будущее. Развитие и сокращение масштабов бедности. – МБРР / Всемирный банк, 2004. – 38 с.
19. Важнейшие события 2004-го финансового года / По материалам отчета Всемирного банка // Международная экономика. – 2006. – № 6. – С. 73–75.
20. <http://hdr.undp.org/reports/>

21. Мартыненко И. Н. Особенности деятельности Всемирного банка в Украине // Вісник Економічної науки України. – 2005. – № 2. – С. 118–124.
22. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо техніко-економічного співробітництва України з країнами та міжнародними організаціями, які є донорами міжнародної технічної допомоги <http://me.kmu.gov.ua/control/uk/index>
23. Міністерство Великої Британії у справах міжнародного розвитку: плани щодо співробітництва з Україною в області розвитку / Посольство Великої Британії в Україні / <http://www.britishembassy.gov.ua/servlet>
24. Рамкова програма допомоги ООН для України: 2006–2010 рр. / <http://www.un.org.ua/index.php>

Статья поступила в редакцию 11 января 2007 г.