



Нова мапа зовнішньої допомоги: наслідки для України

Наталія Бородчук

За останні десять років у світі спостерігаються великі зміни у сфері зовнішньої допомоги: суттєве зростання обсягів офіційної допомоги для розвитку (ОДР) між країнами, що розвиваються. Поява донорів серед країн БРІК: Китай і Росія, а також серед деяких посткомуністичних європейських сусідів може мати прямий вплив на Україну:

- *допомога зі Сходу приносить нові моделі розвитку;*
- *ринок зовнішньої допомоги стає дедалі конкурентнішим, що надає нові можливості та виклики;*
- *Україна – яка є нет-реципієнтом ОДР – поступово опиняється в оточенні нових донорів, які використовують іноземну допомогу як інструмент для просування власних економічних і політичних інтересів.*

Традиційний погляд на міжнародне співробітництво для розвитку як питання взаємовідносин Північ – Південь було переглянуто, коли пострадянські країни змінили свій статус донорів – Радянський Союз надавав велику допомогу під час холодної війни – на статус реципієнтів на початку 1990-х років. За останні десять років світ став свідком ще одного зсуву у сфері зовнішньої допомоги: суттєвого зростання обсягів офіційної допомоги для розвитку (ОДР) між країнами, що розвиваються. ОДР передбачає передачу ресурсів для економічного розвитку та поліпшення добробуту і відрізняється від гуманітарної допомоги, яка в основному переслідує короткострокові цілі. Офіційну допомогу для розвитку надають у формі грантів і пільгових позик уряди і міжнародні організації, і вона не включає приватний капітал.

Клуб багатих промислово розвинених країн, які є членами Комітету сприяння розвитку (КСР), що був створений 50 років тому, як і раніше домі-

нує у сфері надання зовнішньої допомоги. Утім, офіційна зовнішня допомога країн, що розвиваються, стрімко зростає. Статистичні дані з цих країн не завжди доступні чи прозорі, проте недавнє дослідження організації Глобальна гуманітарна допомога оцінює 143% зростання допомоги між країнами, що розвиваються, впродовж 2005–2008 років. Ці зміни на мапі зовнішньої допомоги можуть мати прямий вплив на Україну, особливо з появою нових донорів серед країн БРІК: Китай і Росія, а також деяких інших посткомуністичних європейських сусідів.

Рік дракона

Економіка Китаю – країни, що розвивається і яка донедавна була отримувачем великих сум офіційної допомоги, – зростала близько 10% за останнє десятиліття і стала другою за величиною економікою у світі. Китай також став нет-донором. Африка є основним отримувачем зовнішньої допомоги з Китаю, проте інтереси Китаю

розширюються, як свідчать недавні великі обсяги фінансування Білорусі — останньої диктатури Європи. ОДР із Китаю в основному спрямовують через китайські посольства та узгоджують на двосторонній основі.

Значення теперішньої моделі китайської допомоги полягає не так у величині фінансових ресурсів, як у загальному тренді, що постійно зростає, та в характері стосунків Китаю з отримувачами ОДР. Китай стверджує, що його підхід до зовнішньої допомоги має комерційний характер — без зобов'язань. Утім, Пекін часто звинувачують у використанні зовнішньої допомоги для отримання природних ресурсів і доступу до ринків. На думку критиків, кредити, які надає Китай, прив'язані до закупівель товарів і послуг у країні-донора та забезпечення зайнятості працівників із Китаю. Хоча важко об'єктивно оцінити вплив китайської допомоги через її обмежену прозорість, було б справедливо стверджувати, що багато західних країн стикаються з подібними звинуваченнями.

У відповідь на критику Китай опублікував перший звіт за результатами зовнішньої допомоги 2011 року¹, де стверджує, що менш як 10% пільгових кредитів Пекін спрямовував на розвиток ресурсів. У документі також зазначено, що китайська ОДР — це по суті взаємна допомога між країнами, що розвиваються, забезпечуючи альтернативу західним донорам, які нав'язують обтяжливі політичні умови. Сам факт опублікування так званої Білої книги щодо надання допомоги є, безперечно, кроком уперед, проте відсутність детальної інформації може бути свідченням небажання оприлюднювати обсяги зовнішньої допомоги державою, у якій великий відсоток населення досі живе за межею бідності.

«Знову-донор»

Росія є іншим «випускником» західних програм іноземної допомоги. Тим часом як бюджет, виділений на надання ОДР, є досі найменшим серед

¹ Повний текст на http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm.

країн великої вісімки, він суттєво зріс 2009 року до 785 млн доларів США, хоча потім упав до 472 млн доларів США². Росія не приховує причини збільшення надання зовнішньої допомоги, а саме для зміцнення регіонального впливу та створення санітарного кордону з хороших сусідів і підвищення її міжнародного іміджу. 2009 року у відповідь на дедалі глибшу фінансову кризу Росія створила 7,5-мільярдний фонд для підтримки сусідів — Таджикистану та Киргизстану³. Недавня активність Кремля у Тихоокеанському регіоні зумовила хвилю критики, після того як Росія виділила чималу суму як зовнішню допомогу невеликим островам Тувалу та Науру, як стверджують — в обмін на визнання суверенітету двох регіонів Кавказу: Південної Осетії та Абхазії.

Збільшення фінансування та останні інституційні зміни свідчать, що Росія приділяє більше уваги наданню зовнішньої допомоги. Створення Федерального агентства з міжнародного розвитку демонструє бажання наздогнати інші успішні держави, що розвиваються (Бразилія та Індія вже створили спеціалізовані державні установи, а Південна Африка перебуває в процесі становлення інститутів управління зовнішньою допомогою).

Західні сусіди

Нові донори є не лише серед великих країн, що розвиваються, а й серед менших пострадянських держав Центральної Європи. Естонія, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина та Чехія, зокрема, здійснили перехід від реципієнтів до донорів у порівняно короткі терміни. Вступивши в ЄС, ці країни також приєдналися до клубу європейських донорів і зобов'язалися забезпечити виділення 0,33 ВВП до 2015 року. Велику частину іноземної допомоги ці країни виділяють на багатосторонній основі (через міжнародні організації). Співпраця через надання зовнішньої допо-

² Російська Федерація, Офіційна допомога із розвитку, <http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/05/PresentationEng2012-0.pdf>.

³ Там само.

моги є для нових членів ЄС можливістю для підвищення іміджу та міжнародного визнання.

Незважаючи на те, що обсяги допомоги доволі скромні на цьому етапі, політику надання ОДР нових членів ЄС вирізняє регіональний фокус: пріоритет надають менш розвиненим країнам-сусідам.

Які наслідки для України?

Напрямок і характер допомоги змінюються

Допомога в Україну надходить не тільки із Заходу — США та ЄС як і раніше залишаються найбільшими донорами, — а й дедалі частіше з Далекого Сходу, що приносить нові моделі розвитку.

Після зустрічі президентів Віктора Януковича та Ху Цзиньтао в Києві та Пекіні в 2010 та 2011 роках економічне та політичне співробітництво між Україною та Китаєм отримало новий імпульс. Надання Пекіном зовнішньої допомоги Києву є встановленим фактом. На додаток до контрактів на суму 3,5 млрд доларів США, що були підписані в червні 2011 року, Україна очікує отримати 12,3 млн у формі гранту⁴. Китайські кредити, гарантовані українським урядом, в основному спрямовано в галузі транспорту, енергетики та сільського господарства. Найбільш відомими прикладами є, імовірно, швидкісна залізниця Київ — Бориспіль і недавні переговори про торговий порт, розташований у західному Криму. Після припинення МВФ програми stand-by в листопаді 2011 року українські ЗМІ повідомили, що Центральний банк Китаю запропонував уряду України кредитну лінію. Комерційний характер зовнішньої допомоги, з меншою кількістю запитань про права людини, верховенство права та демократизацію, не означає однак, що зовнішню допомогу з Пекіна надають без жодних політичних зобов'язань. Зобов'язання існують, проте вони мають інший

характер. Наприклад, терпимість Києва до політики Пекіна щодо Тибету і Тайваню, а також недавній бойкот церемонії вручення Нобелівської премії миру китайському дисиденту Лю Сяобо демонструють роль китайської допомоги в рекрутингу політичних союзників. Таким чином, для України дуже важливо розуміти нових донорів: їхні правила гри.

Ринок зовнішньої допомоги стає дедалі конкурентнішим

Тим часом як ЄС і США стурбовані своїми власними економічними проблемами, нові донори готові надати допомогу Україні. Зазвичай збільшення кількості продавців посилює позицію покупця. Проте будь-які можливі позитивні вигоди для України від збільшення кількості потенційних донорів можливі лише за виконання двох умов: по-перше, наявності чіткого бачення мети залучення ОДР, по-друге — наявності інституційної спроможності витримувати адміністративне навантаження численних донорів і реалізувати окреслений план.

Перша умова є проблематичною, і не через відсутність документів, які регулюють характер, обсяги іноземної допомоги, які Україна планує залучати. Радше навпаки, існує велика кількість таких програм: Програма економічних реформ на 2010 — 2014 роки, Стратегія залучення міжнародної допомоги на 2010 — 2012 роки та ін. Проте жоден із документів не відображає чіткого бачення мети; стратегії залучення ОДР часто не збігаються із соціально-економічними планами розвитку і, що не менш важливо, не знаходять відображення у відповідних статтях бюджету. Таким чином, політика залучення зовнішньої допомоги зазвичай відображає ситуативні інтереси політично-економічних груп, а не національні пріоритети.

Історичні дані свідчать, що допомога ефективна тоді, коли вона має короткостроковий характер і чітку спрямованість, як у випадку Плану Маршалла для післявоєнної перебудови Європи й недавньої допомоги Ботсвані та Південній Кореї. В інакшому разі існує небезпека, що допомога,

⁴ Спільна декларація про встановлення і розвиток стратегічного партнерства між Україною та КНР, червень 2011; <http://www.president.gov.ua/news/20455.html>.

яку витрачають на поточне споживання, сприятиме підтриманню системи, яка не працює, та поглиблюватиме фінансову залежність.

Що стосується другої умови, а саме здатності України зробити раціональний вибір між донорами, спроможності витримувати адміністративний тягар, спричинений численними донорами, та ефективно використати ресурси, вона є також сумнівною. Збільшення бюджетної підтримки з ЄС за останні роки продемонструвало слабкі сторони системи державних фінансів України, зокрема системи державних закупівель. Навіть більше, відсутність керівництва на національному рівні і постійні перетасовки навколо установ, відповідальних за міжнародну допомогу, не сприяють ефективному плануванню і реалізації програм допомоги.

Мапа зовнішньої допомоги змінюється

Україна, яка є нет-реципієнтом ОДР, поступово опиняється в оточенні нових донорів. Зовнішня допомога приносить нові знання, культуру провадження бізнесу і ресурси. Її також використовують для просування економічних і політичних інтересів донорів. Оскільки світ стає дедалі взаємозалежніший, ідеться не лише про допомогу бідним країнам. Багато країн зараз відіграють роль донорів та отримувачів зовнішньої допомоги одночасно і часто використовують її для налагодження сприятливого клімату для бізнесу

та забезпечення доступу до необхідних ресурсів. Президент Європейського парламенту Єжи Бузек зазначив: «Допомога для розвитку є сьогодні одним з найважливіших напрямів міжнародного співробітництва»⁵.

Питання в тому, чи варто Україні – країні із середнім рівнем доходу – приєднатися до групи нових донорів? Крім важливого питання ресурсів – іншими словами: чи може Україна дозволити собі посилати допомогу за кордон, – є, звичайно, питання про політичну підтримку такого рішення, особливо в часи, коли країна потерпає від багатьох внутрішніх соціально-економічних проблем. З іншого боку, якщо Україна не рухатиметься цим шляхом, чи ризикує вона втратити інструменти впливу, відповідно можливості регіонального співробітництва, та стати пасивним гравцем на ринку зовнішньої допомоги? Зростання ОДР від країн-сусідів, а також із Далекого Сходу свідчить, що це важливі та нагальні питання, які Україна не може ігнорувати. Зараз уже складно уявити майбутню мапу офіційної допомоги без нових донорів. Проте залишається відкритим запитання, чи буде Україна на цій мапі і яка її майбутня роль?

⁵ European Development Policy Guide, http://www.globaldevelopment.org/pl/index.php?option=com_content&view=article&id=159%3Aprzewodnik-po-europejskiej-polityce-rozwojowej-&catid=39&lang=en.

Наталія Борогчук – асоційований аналітик МЦПД, має ступінь магістра Лондонської Школи Економіки, працювала консультантом в Transparency International та програмах, що фінансувались USAID в Україні.

Літературний редактор – Надія Цісик

«Європейські акценти» – періодичне видання МЦПД, яке запроваджує дискусію з важливих питань європейської інтеграції України та політики ЄС стосовно України.