



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/53/4
26 July 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Пятьдесят третья сессия

Женева, 27 сентября - 2 октября и 10 октября 2006 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В АФРИКЕ: УДВОЕНИЕ ПОМОЩИ -
ПРАКТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ "БОЛЬШОГО ТОЛЧКА"****

Обзор, подготовленный секретариатом ЮНКТАД**

Резюме

Действующие обязательства об удвоении объема помощи Африке к 2015 году, а также экономические показатели, достигнутые в последнее время на этом континенте (в значительной мере благодаря увеличению спроса на сырьевые товары в странах с формирующейся рыночной экономикой), дают основания надеяться, что Африка сможет поддерживать эти темпы роста в качестве основы для достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Вместе с тем сохраняется озабоченность по поводу эффективности помощи и возможностей ее освоения получателями, а также в отношении того, может ли помощь привести к повышению темпов роста и содействовать

* Информация, содержащаяся в настоящем документе, не должна цитироваться в прессе до 21 сентября 2006 года. Ее следует рассматривать совместно с документом UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1.

** Вышеуказанная дата представления настоящего документа объясняется задержками при его обработке.

сокращению масштабов нищеты. Эти вопросы и рассматриваются в выпуске доклада об экономическом развитии в Африке за этот год. В нем высказывается мысль о том, что, хотя "большой толчок", призванный раскрутить благотворную спираль роста инвестиций, доходов и сбережений, необходим для сокращения масштабов нищеты, крайне важное значение для его успеха имеет и политика доноров и получателей помощи. Влияние помощи нельзя отделять от вопросов автономности национальной политики или качества помощи. С учетом прошлого опыта успешной работы по оказанию помощи в докладе указывается на необходимость новой структуры предоставления помощи с гораздо более значительным многосторонним компонентом для преодоления нынешнего "хаотичного" состояния системы помощи, которой присущи высокие операционные издержки, политизация, недостаточная прозрачность, несогласованности, непредсказуемость и предъявление слишком больших требований к слабым учреждениям стран - получателей помощи.

1. После двух десятилетий перестройки при отсутствии роста сейчас, наконец, прослеживаются реальные признаки улучшения экономических показателей в Африке. Наряду с неуклонным ускорением роста с начала нынешнего тысячелетия появляются и новые торговые и инвестиционные возможности, в частности, обусловленные увеличением спроса на таких формирующихся рынках, как Китай и Индия, сулящие надежду на то, что на этот раз продвижение вперед окажется устойчивым. Во многих странах активизировались усилия, предпринимаемые с целью осуществления макроэкономических и политических реформ, и развертывание Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) стало свидетельством готовности лидеров африканских стран исправить прошлые ошибки, а также нести ответственность за свои обязательства в области развития. Реальный прогресс был также достигнут на международном уровне в решении таких вопросов, как облегчение бремени задолженности и здравоохранение и образование, что непосредственно скажется на перспективах сокращения масштабов нищеты. Более всего, вероятно, обнадеживает то, что после отступления 1990-х годов международное сообщество вновь обрело веру в официальную помощь в целях развития (ОПР) при обещании удвоить объем помощи Африке к 2015 году. Теперь, когда воспоминания о "холодной войне" уходят в прошлое, можно серьезно надеяться на то, что в эту помощь не будут вмешиваться политические расчеты.

2. Однако было бы неразумным упускать из виду масштабы стоящей задачи. Континент уже отстает в деле достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), и чтобы вновь влиться в нужное русло, в следующем десятилетии, по некоторым оценкам, годовые темпы роста должны устойчиво поддерживаться на уровне 8%, что значительно превышает ожидаемый на этот год

прирост валового внутреннего продукта (ВВП) в размере чуть более 5,5% для континента в целом. Хотя высокие цены на энергоносители и минеральное сырье принесли большие выгоды некоторым африканским странам, повысив средние темпы роста, пока это практически не давало отдачи с точки зрения сокращения масштабов нищеты и неравенства и повышения занятости. Динамика промышленного развития остается в лучшем случае вялой, тогда как директивным органам во все большем числе стран приходится при этом сталкиваться с целым рядом новых вызовов, диктуемых быстрым ростом городского населения.

3. Верно и то, что попытки начать все заново предпринимались на континенте и раньше. В конце 1970-х годов, когда в регионе уже прослеживались явные признаки экономического спада, Организация африканского единства подготовила Лагосский план действий с коренной переоценкой интеграционных связей Африки с мировой экономикой. В этом документе ответственность за проблемы континента и за поиск путей их решения решительно возлагалась на директивные органы африканских стран. Однако предложенная программа реформ провалилась в результате одновременного действия таких факторов, как глобальный экономический спад и падение цен на сырьевые товары, что привело к острому кризису задолженности, охватившему весь регион в начале 1980-х годов. В борьбе за выживание при серьезных трудностях в области платежного баланса и существенном нажиме со стороны международных финансовых учреждений помощь и кредиты предоставлялись при условии осуществления странами программ структурной перестройки, которые, как полагали, должны были позволить их экономике выстоять, выиграв от конкурентного давления мировой экономики. Этого не произошло и как следствие неуклонного обострения нищеты и ухудшение показателей развития людских ресурсов во всей Африке международное сообщество было вынуждено переосмыслить свою позицию.

4. В контексте нынешних предложений об удвоении объема помощи залогом доверия к донорам, так и к получателям помощи выступает формирование подлинного партнерства для обеспечения того, чтобы "нищета канула в прошлое", поскольку ЦРДТ предусматривают четкие критерии и временные рамки для оценки достигнутого прогресса. Однако уже наметились признаки пробуксовки. Группы гражданского общества ставят весьма неудобные вопросы по поводу включения мер по облегчению бремени задолженности как элемента обещанного увеличения помощи, по поводу реального объема фактически получаемой помощи и по поводу сосредоточения ее потоков в пределах сравнительно небольшого числа стран. Кроме того, обнаруживаются весьма четкие признаки того, что характер политических дискуссий по поводу помощи и развития и в данном случае определяется соображениями безопасности и энергетической политики; вместе с тем очередная схватка за африканские ресурсы, как и в прошлом, вряд

ли приведет на путь успешного развития. Самую серьезную тревогу вызывает растущая обеспокоенность по поводу эффективности НЕПАД как надежной рамочной основы для развития наряду с сохраняющейся озабоченностью в отношении того, готова ли элита африканских стран отказаться от сиюминутных рентных устремлений во имя долгосрочного курса на продуктивные инвестиции. Было бы ошибкой для правительств легкомысленно отнестись к этим проблемам, поскольку в таком случае общественность в странах-донорах и получателях помощи поставит под сомнение серьезность их приверженности поставленным целям. Все эти моменты заслуживают более тщательного осмысления и пристального внимания, чтобы подчеркнуть настоятельную необходимость всецело использовать нынешний оптимистический настрой во избежание воскрешения любых проявлений пессимистического отношения к помощи.

* * *

5. Шесть лет назад ЮНКТАД выступила с призывом удвоить помощь Африке, который впоследствии был подхвачен и получил дальнейшее развитие в рамках Группы высокого уровня по финансированию развития, в Монтеррейском консенсусе, Практическом плане достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ("доклад Сакса"), в докладе Комиссии по Африке, учрежденной британским премьер-министром Тони Блэром, и на Всемирном саммите. Новую жизнь обрел целевой показатель оказания помощи в размере 0,7% валового национального дохода развитых стран (первоначально рекомендованный ЮНКТАД и впоследствии утвержденный Организацией Объединенных Наций), причем некоторые основные доноры согласовали сроки его достижения. Разумеется, даже если эти уровни помощи будут достигнуты, практически никаких сомнений не вызывает тот факт, что стабильное экономическое будущее Африки будет зависеть от эффективной мобилизации и вложения внутренних ресурсов. В предстоящие годы дебаты по поводу финансирования развития будут сосредоточены на изыскании удачного сочетания ресурсов из различных источников, укреплении институционального потенциала и повышении согласованности политики.

6. Хотя "большой толчок", призванный раскрутить благотворную спираль нарастания сбережений, инвестиций и экономического роста, необходим для неуклонного сокращения масштабов нищеты, крайне важное значение для успеха и в конечном итоге для преодоления потребности в помощи имеет качество как самой помощи, предоставляемой донорами, так и политики, проводимой ее получателями. Однако воздействие ОПР, как уже подчеркивала ЮНКТАД, нельзя отделять от более широкого вопроса выбора надлежащей стратегии развития для выхода на ежегодные темпы роста, которые, согласно оценкам, необходимы для достижения ЦРДТ в Африке. Судя по любой объективной оценке итогов двух с половиной десятилетий осуществления стандартных

программ "стабилизации, либерализации и приватизации", большинству стран континента просто не удалось встать на верный путь роста.

7. Тем более необходимо сформировать новый консенсус в отношении ОПР. Продвижению вперед отнюдь не содействует стремление к поляризации прений по поводу помощи, в рамках которых скептически настроенные участники вновь и вновь возвращаются к ряду базовых посылок, таких, как продвижение рыночных принципов мобилизации и выделения средств, ставя под сомнение поглощающий потенциал получателей помощи и поднимая вопросы искажения стимулов, в том числе связанные с "голландской болезнью", а также проблемы замещения. Некоторые из этих опасений являются обоснованными, однако анализ и эмпирические данные академических кругов, неправительственных организаций (НПО) и международного сообщества, не являясь окончательными, свидетельствуют, что зачастую они преувеличены. Показателен пример риска возникновения "голландской болезни", в связи с которым следует скорее говорить не о непреодолимых ограничениях поглощающего потенциала, а об эффективном макроэкономическом управлении помощью и разработке стратегий развития, учитывающих местные условия. Такой вывод был сделан на Конференции министров финансов африканских стран по финансированию развития в этом году в Абудже по итогам дискуссий, в которых принимали участие, в частности, эксперты многосторонних финансовых учреждений.

8. Из накопленного опыта оказания помощи можно извлечь немало полезных уроков для разработки современных стратегий, преследующих цель повысить воздействие помощи на развитие. Как положительные, так и отрицательные результаты нужно анализировать в их надлежащем контексте и с учетом целого ряда переменных - экономических, социальных и политических, - что может помочь объяснить причины целого ряда успехов и неудач. Доноры, равно как и получатели помощи, в своих же собственных интересах несомненно должны провести объективную оценку прошлой политики, выявляя недостатки и внося изменения для обеспечения того, чтобы обещанное увеличение объема помощи дало позитивный эффект в плане роста, развития и сокращения масштабов нищеты.

9. В 1947 году сенатор Дирксен лихо окрестил план Маршалла "крысиной дырой", в которую будут утекать деньги налогоплательщиков Соединенных Штатов с весьма малыми перспективами отдачи для донора. Как оказалось, он был в корне не прав, и план Маршалла все еще олицетворяет собой, вероятно, наиболее успешный в истории проект оказания помощи. Составители настоящего доклада по-прежнему усматривают ценные уроки в его осуществлении. Однако это не единственный случай. После своего вступления в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) массивную подпитку

получала Ирландия и Португалия: финансовые трансферты, достигавшие 5% ВВП этих стран и осуществлявшиеся в течение более десятилетия, по своим масштабам были сопоставимые с планом Маршалла. Вместе с тем Европа является не единственным регионом земного шара, где имели место успешные проекты оказания помощи. На самой заре и последующих начальных стадиях своего развития колоссальную помощь получали восточноазиатские страны, продемонстрировавшие экономическое чудо, в частности Республика Корея и Китайская провинция Тайвань, причем оказание помощи продолжалось вплоть до 1960-х годов. В Африке весьма весомую помощь на решающих этапах своего развития получала Ботсвана и Маврикий, как и ранее Тунис. Эти примеры показывают, что большие объемы четко направленной помощи давали порой впечатляющие результаты с точки зрения обеспечения роста и общего развития. Помощь, ориентированная на решение конкретных проблем, также часто оказывается в высшей степени эффективной; так, осуществление программ в сфере здравоохранения повлекло за собой значительное сокращение младенческой и детской смертности, ликвидацию "речной слепоты" и оспы.

10. Однако, несмотря на все это, в публичных дискуссиях по поводу помощи пусть и не в подавляющем числе случаев, но по-прежнему часто звучат скептические настроения. Африка нередко приводится в качестве самого яркого примера растрачивания помощи. Эта точка зрения обычно подкрепляется ссылками на эконометрические данные, которые мало учитывают или вообще не учитывают структурные трудности, политические ограничения и неэффективность самих доноров, включая аспекты качества, количества, непредсказуемости, политической обусловленности помощи и, кстати, самого ее определения. Короче говоря, скептицизм по поводу значимости помощи в значительной степени зиждется на весьма выборочных экономических доводах и сомнительном толковании экономической истории.

11. Одна из причин, объясняющих, почему в некоторых случаях помощь не приводила к ускорению роста и развития, заключается в том, что такая задача на деле не всегда ставилась. Вместе с тем, как указывалось в прошлых докладах ЮНКТАД по Африке, даже если такая цель преследовалась, как в случае программ структурной перестройки, установленные механизмы взаимодействия были плохо продуманными, не отражали местных условий и слишком часто несли на себе отпечаток стремления к получению быстрой экономической выгоды.

12. Еще одним важнейшим фактором недейственности и неэффективности значительной части помощи является отсутствие согласованности в усилиях доноров, а также в их целях и требованиях и неспособность увязать их с потребностями, приоритетами и преференциями стран, получающих помощь. Огромное множество

доноров, придерживающихся различных взглядов, систем отчетности и приоритетов, привело к созданию такой инфраструктуры помощи, которую в лучшем случае можно назвать хаотичной. Это в свою очередь легло непомерным бременем на административную систему стран-получателей, которая буквально была доведена до предела, и подрывало любое стремление к обеспечению местной подконтрольности программ развития. Институциональный потенциал стран - получателей помощи дополнительно ослабляется нажимом в целях сокращения масштабов участия и функций государства, характерным для реструктурирующих программ, осуществляемых под руководством международных финансовых учреждений. Положение обостряется наличием многочисленных новых посредников, таких, как НПО, через которые помощь зачастую распределяется при минимальном контроле или вообще в отсутствие контроля со стороны правительств стран, получающих помощь, или других национальных учреждений. Преодолеть такую ситуацию будет нелегко административным органам стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, не говоря уже о бедных государствах Африки.

13. Преференции доноров и различные применяемые ими критерии оказывают большое влияние на распределение помощи по секторам. В условиях уделения международным сообществом все большего внимания показателям масштабов нищеты прослеживается значительная переориентация помощи с сектора инфраструктуры, сельскохозяйственного развития и энергоснабжения на социальные расходы. Этот вопрос неоднократно поднимался министрами финансов африканских стран. Их беспокоит прежде всего проблема того, можно ли поддерживать такие расходы при отсутствии ориентированных на рост производительных инвестиций. В контексте практической работы по предлагаемому увеличению объема помощи необходимо тщательно образом свести воедино ее цели в области стимулирования роста и социального развития в интересах устойчивого обеспечения более высоких темпов экономического роста, чтобы сократить в долгосрочной перспективе зависимость от помощи и добиться необратимого характера процесса сокращения масштабов нищеты.

14. Недавние инициативы, такие, как Парижская декларация 2005 года об эффективности помощи, служат *ipso facto* признанием серьезных недостатков в механизме функционирования системы международной помощи. Изложенные в Декларации рекомендации могут в действительности помочь повысить качество и эффективность помощи. Вместе с тем, если буквально понимать признание донорами необходимости усиления местной подконтрольности программ помощи, для того чтобы помощь реально привела к более позитивным результатам, следует сначала ее деполитизировать, расширить возможности для маневра в политике стран-получателей и менее жестко обуславливать проводимую политику. В целях решения этих задач требуется укрепить

многосторонний характер помощи, чтобы снизить деформирующий эффект преференций отдельных доноров. Такой сдвиг в соотношении между двусторонней и многосторонней помощью должен также упростить процесс ее оказания благодаря обеспечению большей согласованности, прозрачности и подотчетности; нужно понизить операционные издержки, серьезно повысить предсказуемость потоков поступления помощи и значительно ослабить требования, предъявляемые к учреждениям стран-получателей.

* * *

15. Укрепление многостороннего характера помощи может помочь ограничить ненужную и дорогостоящую конкуренцию (и связанную с нею разобщенность) среди доноров и тем самым существенно снизить административные издержки. Это может также служить защитой от политизации помощи, которая принесла в прошлом столь много вреда. Однако необходимо также реформировать существующие многосторонние учреждения, которые в настоящее время предоставляют помощь при условии, что страна-получатель будет проводить политику, приемлемую для международных финансовых учреждений (и обычно разрабатываемую ими). Процесс подготовки нынешнего документа о стратегии сокращения масштабов нищеты сам по себе не обеспечивает долгосрочного планирования, которое потребуется для того, чтобы удвоенный объем помощи осваивался с максимальным эффектом. Возможно, настало время вновь обратиться к впервые выдвинутой в середине 1950-х годов идее финансируемого Организацией Объединенных Наций счета для развития Африки.

16. Новая международная конфигурация системы помощи должна в первую очередь обеспечивать ее использование в целях стимулирования и дополнения усилий по мобилизации национальных ресурсов и в целях устранения разрыва между национальными нормами сбережений и нормами инвестирования, требующимися для достижения национальных целей в области развития, включая ЦРДТ. В настоящее время все шире признается необходимость растущего использования помощи для бюджетной поддержки, и это подразумевает, что помощь должна рассматриваться в качестве компонента всеобъемлющего налогового и финансового пакета мер для осуществления национальных программ и приоритетов и как таковая должна являться объектом парламентского контроля и надзора в странах-получателях. Такой процесс позволит укрепить подконтрольность национальных программ и подотчетность правительств перед своими национальными избирателями, а не перед иностранными донорами или многосторонними финансовыми учреждениями. Указанный порядок организации оказания помощи, в частности, может содействовать реализации таких провозглашенных и донорами, и получателями помощи целей, как укрепление демократических процессов и законности и снижение возможностей присвоения помощи коррумпированной элитой.

Переориентация на бюджетную поддержку отнюдь не обязательно подразумевает отказ от проектной поддержки и технического содействия, однако они должны предоставляться лишь в ответ на явно выраженные просьбы получателей для решения конкретных институциональных проблем. Например, при постконфликтных ситуациях зачастую может требоваться сочетание или последовательное использование различных методов оказания помощи, чтобы начать реконструкцию государственных и институциональных структур, а также в случаях, когда местная элита была замечена в присвоении ренты от помощи вместо того, чтобы осуществлять вложения в производственный потенциал.

17. Со ссылкой на одну из наиболее успешных программ оказания помощи прошлого премьер-министр и министр финансов Великобритании призвали к разработке "плана Маршалла" для Африки. Хотя проблемы послевоенного восстановления в Европе весьма отличались от проблем развития, с которыми сегодня сталкивается Африка, эти различия не должны затмевать тот факт, что многие особенности плана Маршалла, содействовавшие его успешному осуществлению, несут в себе полезные уроки, которые можно учесть при создании новой архитектуры оказания помощи. К ним относятся, в частности, признание того, что шоковая терапия ни с политической, ни с экономической точки зрения не является эффективным средством для возврата к системе свободной торговли и платежей и упразднения механизма государственного контроля, который формировался на протяжении почти десятилетия; что несогласованные подходы отнюдь не способствовали восстановлению и что требовался более скоординированный подход, предусматривающий разработку каждым государством-бенефициаром четырехлетнего плана восстановительных мероприятий; что такие планы должны разрабатываться самими странами без внешнего вмешательства; что помощь должна перечисляться по частям в зависимости от достижения промежуточных задач; что обусловленность помощи имеет существенное значение, но должна использоваться на более гибкой основе и с долгосрочным прицелом; что либерализация торговли будет постепенной и асимметричной, причем США будут расширять доступ на свой рынок быстрее, чем европейцы; что помощь была поистине щедрой, включая в себя значительный безвозмездный элемент; и что европейские страны, как ожидалось, должны были сотрудничать между собой, а программа оказания помощи должна была координироваться на уровне регионального органа.

18. В плане Маршалла признавалось, что при осуществлении вложений на цели структурных преобразований нужно было обеспечить странам - получателям помощи достаточные возможности для маневра и гибкости, чтобы зачастую трудные и болезненные меры политики принесли свои плоды. В настоящем докладе не делается однозначного вывода о том, что план Маршалла может быть в точности повторен для Африки, однако процессы и организационные принципы, лежащие в основе этого плана,

несомненно, подразумевают гораздо более совершенную и более согласованную модель в сравнении с той, какая имеется сейчас для решения многочисленных проблем и вопросов, связанных с практическим оказанием помощи и ее воздействием. В частности, установление для потенциальных получателей помощи требований, в соответствии с которыми они должны разрабатывать согласованные планы развития с указанием порядка и направлений освоения помощи для достижения поставленных задач в оговоренные сроки, помогло бы в значительной степени устранить нынешний хаос, царящий в системе оказания помощи. Кроме того, обеспечив экспертный обзор и координацию вопросов согласованности практической осуществимости таких планов в рамках регионального форума, доноры будут в большей степени учитывать цели получателей помощи, а не наоборот. Это в свою очередь придаст реальный смысл концепциям партнерства и подконтрольности.

19. В настоящем докладе эти вопросы довольно подробно обсуждаются в свете обязательств о существенном увеличении объема помощи Африке и исходя из того, что данные обещания будут выполнены. В нем излагается перспектива, отталкивающаяся от нынешних механизмов, регулирующих порядок оказания и использования помощи, и делается упор на необходимость осуществления кардинального реформирования институциональных структур и существующей практики, чтобы на деле обеспечить успех "большого толчка" развитию Африки и положить конец зависимости от помощи.
