

«АФРИКАНСКОЕ ВОСХОЖДЕНИЕ»: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2017 Т. ДЕНИСОВА

В марте 2017 г. в крупнейшем городе Кот-д'Ивуара Абиджане проходила Международная конференция по проблемам «восхождения» Африки, в которой приняли участие представители правительств стран континента, Программы развития ООН (ПРООН) международных и региональных организаций, деловых кругов, гражданского общества и исследовательских центров из 54 государств. В ходе дискуссий обсуждались вопросы политического и социально-экономического развития, проблемы и перспективы сотрудничества между государствами Африки на двусторонней и многосторонней основе, а также их совместной деятельности на международной арене.

Ключевые слова: Африка, «восхождение», международная конференция, Кот-д'Ивуар, ПРООН

«THE EMERGENCE OF AFRICA»: PROBLEMS AND PROSPECTS

Tatiana S. DENISOVA, PhD (History), Institute for African Studies, RAS (tsden@hotmail.com)

In March 2017, the International Conference on the Emergence of Africa took place in Abidjan (Côte d'Ivoire). The event was attended by African government officials, representatives of the international and regional organizations, business circles, civil society and research centers from 54 countries. The discussion focused on issues of political and socio-economic development, problems and prospects for cooperation between African states on a bilateral and multilateral basis, and joint actions in the international arena.

Keywords: Africa, «emergence», international conference, Côte d'Ivoire, UNDP

С 28 по 30 марта 2017 г. в крупнейшем городе Кот-д'Ивуара Абиджане проходила Международная конференция по проблемам «африканского восхождения» (Conference Internationale sur l'Emergence de l'Afrique - CIEA, International Conference on The Emergence of Africa - ICEA), организованная совместно правительством Республики Кот-д'Ивуар и Программой развития ООН (ПРООН) в партнерстве с Африканским банком развития (АБР), Всемирным банком (ВБ) и при финансовой поддержке Агентства международного сотрудничества Японии.

В работе конференции приняли участие около 800 экспертов, около 30 членов правительств африканских и азиатских стран, сотрудники других государственных органов, представители региональных и международных организаций, деловых кругов, гражданского общества, университетов и исследовательских центров из 54 государств. На церемонии открытия с приветственными речами выступили президенты: Кот-д'Ивуара - Алаассан Уаттара, Гвинеи - Альфа Конде (председатель Африканского Союза), Либерии - Эллен Джонсон-Сирлиф (президент ЭКОВАС), Сенегала - Маки Салл, Администратор ПРООН Хелен Кларк, Президент АБР Акинвуми Адесина, Министр планирования и развития Кот-д'Ивуара Каба Ньяле.

Конференция была нацелена на практическое решение задачи повышения роли Африки на мировой политической арене и в системе международных торгово-экономических связей. Главные вопросы, стоявшие на повестке дня форума, были сформулированы таким образом: 1) трансформация принципов и практики государственного управления в целях его соответствия новым требованиям «восхождения» Африки и 2) трансформация экономики путем индустриализации.

К началу форума его организаторы подготовили документ под названием «Реализация планов восхождения Африки»*, в котором сформулировали базовые установки и концепцию конференции. Авторы документа подчеркнули, что

ДЕНИСОВА Татьяна Сергеевна, кандидат исторических наук, ст.н.с., Институт Африки РАН. РФ, 123001, Москва, ул. Спиридоновка, 30/1 (tsden@hotmail.com)

* International Conference on the Emergence of Africa (ICEA), 2017 Edition. "Implementation of plans for emergence in Africa". Concept Note. PNUD, World Bank Group. July 2016.

глобальная экономика находится в процессе серьезных изменений из-за смены геополитических стратегий, появления новых - «восходящих» - игроков, масштабной «технологизации» и необходимости адаптироваться к климатическим катаклизмам и что страны Африки южнее Сахары (АЮС) должны найти свое место в этом новом контексте. За последние два десятилетия государствами региона были достигнуты заметные успехи в области экономики, средний рост которой - с 2000 г. - составил 5,5%. Однако «африканский» рост уступает среднему показателю для восходящих стран Азии (7,9%) и остается чрезвычайно уязвимым перед внешними факторами, о чем свидетельствует его снижение (до 3,8%) в 2015 г. в связи с падением цен на сырьевые товары.

Кроме того, хотя экономический рост был относительно устойчивым, он не сопровождался структурными преобразованиями и сколько-нибудь заметным повышением производительности. К тому же, влияние этого роста на условия жизни африканцев было незначительным: индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) в странах АЮС с 2000 по 2014 гг. в среднем увеличивался лишь на 1,4% в год. Ситуация в Северной Африке представляется более благоприятной, но и этот регион сталкивается с серьезными проблемами.

Таким образом, указывают авторы документа, Африка, в целом, и АЮС, в частности, находятся на перепутье. В новой сложной и нестабильной обстановке странам континента необходимо не только переосмыслить свои программы развития, но и ускорить их реализацию, обеспечивая всеобъемлющее и устойчивое развитие - согласно принципам, изложенным в «Повестке дня на период до 2030 года» и в «Повестке дня на период до 2063 года», принятых АС в соответствии с Целями устойчивого развития (ЦУР) ООН. Некоторые страны последовательно проявляют приверженность реализации этих целей, разрабатывая и осуществляя программы экономического «восхождения».

В то же время сравнительный анализ ситуации, сложившейся в АЮС и в восходящих странах Азии, показывает, что относительный вес последних в мировом ВВП (по ППС) вырос с 9% в 1980 г. до 31% в 2015 г. Большая часть этого прироста приходится на долю Китая (17,1% мирового ВВП в 2015 г. против 2,3% в 1980 г.) и Индии (7% в 2015 г. против 2,9% в 1980 г.). Что касается АЮС, то, несмотря на быстрый рост в последние десятилетия экономик стран региона, их вклад в мировую экономику изменился незначительно.

Доля Африки в мировом производстве увеличилась с 2,4% в 1980 г. до 3,1% в 2015 г., причем рост происходил в основном за счет Нигерии, доля которой в мировом ВВП выросла с 0,6% в 2000 г. до 0,9% в 2010 г. То есть страны АЮС находятся только в начале своего «восхождения», и проблемы остаются по-прежнему значительными. Именно с учетом этой динамики было инициировано проведение регулярных, с промежутком в два года, конференций по вопросам «восхождения» Африки.

«CIEA 2017» была второй конференцией под этим названием (следующая - в 2019 г. - должна пройти в Дакаре). Начало же этой серии встреч было положено в Абиджане в марте 2015 г. Тогда обсуждались три темы: 1) «Восхождение» и состояние развития; 2) Изменения в способах производства и потребления; 3) «Восхождение» и развитие человеческого потенциала. В 2015 г. участниками форума была принята декларация, в которой, среди прочего, рекомендовалось каждые два года обмениваться «передовым опытом в области экономического развития».

Среди ожидаемых результатов конференции 2017 г. были:

- более глубокое понимание динамики «восхождения» в некоторых африканских странах;
- выделение «узких мест», сдерживающих реализацию планов по «восхождению»;
- обозначение инструментов, способов и процедур модернизации государственных органов для создания возможностей обмена передовой практикой реализации планов «восхождения»;
- определение потенциала повышения производительности и конкурентоспособности в основных отраслях промышленности;
- предложение вариантов ускорения индустриализации и создания рабочих мест для молодежи.

В целом, постановка этих вопросов нашла свое отражение в выступлениях Алассана Уаттары и его гостей - Маки Салла, Эллен Джонсон-Сирлиф и Альфы Конде, которые отчасти «использовали» конференцию как возможность поделиться секретами достижения целей «восхождения».

Так, Маки Салл отметил роль государственных органов в процессах экономического развития, в частности, рассказав, что перед поездкой на конференцию попросил своих министров предоставить ему нужную экономическую информацию и что ни один из них не смог этого сделать быстро, т.е. все они оказались «не в теме». Сенегальский президент подчеркнул, что «восхождение» - дело не только «возведения инфраструктурных объектов», но и изменения в поведении и в отношении к своим трудовым функциям как го-

сударственных чиновников, так и всех граждан страны.

Эллен Джонсон-Сирлиф остановилась на проблемах выхода Либерии из экономического кризиса, возникшего в результате гражданских войн и конфликтов, которые страна переживала в 1990-е - 2000-е гг. Альфа Конде, выступавший не только как президент Гвинеи, но и как нынешний председатель АС, сконцентрировался на вопросах использования богатых природных ресурсов континента в интересах развития и на занятости молодежи. В свою очередь, Алассан Уаттара посетовал на трудности в проведении экономических реформ и на наличие в африканских странах сил, сдерживающих процессы трансформации. Все присутствовавшие африканские президенты были едины, по крайней мере, в одном: «восхождение» невозможно без проявления твердой политической воли к проведению необходимых структурных реформ.

Первое пленарное заседание 2017 г. было посвящено оценке достижений африканских стран за последние два года и выявлению различий и разнообразия траекторий развития. Дискуссии были нацелены на анализ основных факторов успеха или неудач и на прогноз на ближайшие годы. Выяснилось, что «восхождение» напрямую связано со структурными преобразованиями в экономике и развитием человеческого потенциала. Отмечалось, однако, что устойчивость процесса развития потребует, во-первых, его масштабного финансирования за счет мобилизации внутренних ресурсов; во-вторых, реформы системы образования для удовлетворения потребностей рынка и продвижения инноваций; в-третьих, ускорения региональной интеграции в целях преодоления уязвимости экономик отдельных африканских стран; в-четвертых, более активного участия граждан в процессах управления.

Участники конференции подчеркивали, что высокие темпы экономического роста в последние годы не привели к расширению доступа наиболее уязвимых слоев населения к базовым социальным услугам - здравоохранению, образованию, планированию семьи - и не обеспечили их достойной занятостью. Указывалось, что рычагами структурных преобразований должны стать «управляемый рост населения» и «эффективное планирование городского развития». Отмечалось, что «институциональная инерция» тормозит структурные преобразования, но эта задача может быть решена, если руководство знает, как добиться приверженности всех сторон, в т.ч. частного сектора, общему видению процессов развития.

Второе пленарное заседание было посвящено

роли государства в «восхождении» Африки. В дискуссиях отмечалась необходимость координации и сотрудничества между госучреждениями. Обсуждались способы расширения стратегического потенциала управленческих структур для более эффективной координации приоритетных стратегий и программ, подчеркивалась важность мониторинга и оценки их реализации, рассматривались вопросы сотрудничества между государственным и частным секторами народного хозяйства.

Третье пленарное заседание было посвящено структурным преобразованиям: повышению роли обрабатывающей промышленности «как движущей силы роста и процветания». Указывалось, что, с точки зрения этой перспективы, Африка имеет много возможностей: растущий спрос на промышленные товары, расширение контингента квалифицированных работников, появление отраслей, продукция которых становится конкурентоспособной на мировых рынках и т.д. В то же время, хотя в некоторых странах и удаются привлечение прямых частных инвестиций и интеграция в глобальные торговые цепочки, остается сильная зависимость государств континента от экспорта сырья и уязвимость перед внешними факторами. Для изменения ситуации требуются реформы, нацеленные на совершенствование предпринимательской сферы и рост инвестиций, прежде всего, в энергетическую и транспортную инфраструктуру, в ИКТ, а также на повышение квалификации предпринимателей и техническое обеспечение производства. Использование новых технологий и инновации считаются важными рычагами улучшения государственных услуг, повышения производительности и интеграции неформального сектора. Управление, понимаемое как совокупность правил, регулирующих отношения между гражданами, государством и частным сектором, признано стержнем процесса развития. В этом контексте были упомянуты и проблемы мира и безопасности, являющиеся условиями для надлежащей реализации экономических программ.

Было принято решение о создании аналитического центра, который стал бы платформой для объединения деловой общины с гражданским обществом, для обмена идеями и опытом передовой практики, особенно между теми, кто связан с вопросами управления государственными учреждениями. Среди других возможных функций центра назывались мониторинг и оценка национальных планов и стратегий, укрепление потенциала в сфере управления процессом государственного развития.

Главной проблемой «восхождения» признавалась слабая роль государства, преимущественно ориентированного на выполнение функций перераспределения доходов и предоставления базовых услуг (здравоохранение, образование) и не привыкшего к руководству и структурированию конкурентоспособных экономических кластеров. Действительно, реализация экономических реформ нередко замедляется из-за неспособности правительств справляться с решением вопросов социально-экономического и культурного свойства.

Опыт показал, что большинство стран АЮС, реализующих планы «восхождения», столкнулись со множеством препятствий, главными среди которых были названы:

- трудности в выделении приоритетных проектов и обеспечении их финансовой поддержкой и операционной стабильностью, в управлении потенциальными рисками;
- трудности при мобилизации финансовых ресурсов вне государственного бюджета;
- отсутствие тщательной технической и финансовой проработки проектов, что повышает риски и обуславливает дополнительные затраты;
- недостаточная ориентированность на результат, свойственная структурам, прежде всего государственным, ответственным за реализацию проектов;
- пробелы в системе мониторинга и оценки реализации проектов, влияющие на качество стратегического и оперативного управления экономикой.

Низкий потенциал реализации проектов отчасти является результатом слабого функционирования государственных структур, в рамках которых бюрократическая логика превалирует над управленческой. Примат бюрократической логики усугубляется неэффективностью управления человеческими ресурсами. Фактор бюрократической логики также препятствует процессу «восхождения», ограничивая эффективность государственной политики в сферах реформирования, распределения ресурсов, инвестирования и регулирования. Многие африканские государства пытаются возложить бремя решения возникающих проблем на частный сектор, но без заметных позитивных результатов. Более того, структурная трансформация (развитие обрабатывающих отраслей, создание новых рабочих мест) идет медленными темпами, т.к. «промышленное развитие» стран континента до сих пор преимущественно базировалось на сельском хозяйстве и/или горнодобыче, получавших выгоду от изменений в мировой экономике, особенно роста потребностей Ки-

тая в африканском сырье, поэтому необходимая «перестройка», видимо, должна занять много времени.

Наконец, из дискуссий стало ясно, что большинству африканских государств с трудом удается совмещать проекты долгосрочного развития с удовлетворением сегодняшних социально-экономических потребностей. Эта проблема напрямую связана с вопросами демографического развития. Действительно, в Африке проживает самое молодое население в мире, требующее расширения доступа к образованию, достойной занятости и т.д. Эта молодежь может быть активом, если ее должным образом использовать в целях экономической трансформации и диверсификации, но может стать и препятствием на пути этих процессов, если отсутствие возможностей будет подталкивать ее к радикализации или оспариванию легитимности государства.

ВПЕЧАТЛЕНИЯ

Зал, рассчитанный на полторы тысячи человек, был полон: чиновники и чиновницы в строгих темных костюмах, традиционные вожди в белых и цветных бубу, женщины в платьях-«бабочках»... Гвардейцы в красных мундирах с эполетами охраняли путь от парадного входа, к которому один за другим подъезжали сверкающие лимузины, до дверей «Аудиториума», в котором проходили пленарные заседания, а девушки в одинаковых псевдонациональных одеяниях подбегали к зазевавшимся «панелистам»: «Чем я могу помочь вам, мадам? Могу я предложить вам программу, мсье?» Ивуарийцы устроили себе настоящий праздник!

Было заявлено, что на конференции присутствовали более 800 человек. На самом деле, казалось, что их намного больше: кроме «панелистов» и организаторов - множество различных помощников президентов и министров, чиновников различного ранга с друзьями, женами, а иногда и детьми. И во всей этой массе людей выделялись китайцы. Китайцев было так много, что «китайский фактор» следует упомянуть особо. Сдержанно улыбающиеся, элегантные, высокомерные, они чувствовали себя подлинными «хозяевами жизни» на этом форуме, похлопывали, вставая на цыпочки, по могучим плечам африканских министров, группами и в одиночку прохаживались вдоль сцены, сидели в первых рядах. Перед ними расшаркивались и раскланивались.

Засомневавшись, не путаю ли я их с японцами, корейцами, еще с кем-нибудь, я спросила о китай-

цах у организаторов и получила ответ: «Да, мадам, это китайцы. У нас везде китайцы, мадам, и на конференции, и в стране». Впрочем, чему удивляться? Китайцы строят в Кот-д'Ивуаре - в подарок! - стадион, дороги, жилье, офисные здания. Торгуют, импортируют, вывозят... Из разговоров с ними и африканцами стало понятно, что ни о каком совместном российско-китайском «завоевании» Африки, по линии БРИКС или другой какой-нибудь, даже и речь идти не может: мы для них не союзники, а возможные конкуренты, еще и с каким-то негативным оттенком.

Китай и его роль в африканском развитии упоминались во всех приветствиях и во многих докладах. В какой-то момент показалось, что и конференция посвящена не столько «восхождению» Африки, сколько китайскому «восхождению» на континенте. На всякий случай в очередной раз заглянула в программу и проверила тематику.

Все четыре выступавших на открытии африканских президента посвятили Поднебесной едва ли не большую часть своих приветствий. (Даже про Францию забыли, а ведь среди африканских участников были в основном франкофоны, а среди европейских - французы.) Первым прокитайский тон задал Маки Салл, поблагодаривший именно китайцев за все сенегальские достижения. Как стало понятно из слов Эллен Джонсон-Сирлиф, постконфликтное восстановление Либерии также идет быстрыми темпами исключительно благодаря китайцам.

Некоторым диссонансом, правда, выступил Альфа Конде, который начал с напоминания о том, что половина всех мировых бокситовых залежей находится на территории Гвинеи и что благодаря именно им гвинейская экономика неплохо развивается, и даже привел цифры, касающиеся добычи бокситов, теперь уже называя их «нашими китайскими бокситами», которые добываются на «наших китайских шахтах», потом упомянул о «нашем китайском хлопке», посетовав, что в Мали «китайского хлопка» намного больше, а ведь его могло бы быть больше в Гвинее... Зал смеялся и хлопал. Но вдруг Конде посерьезнел и заявил примерно следующее: «Африканский Союз работает плохо. Почему он не заботится об африканском единстве? Почему мы не торгуем друг с другом, не делимся нашими ресурсами, не инвестируем в экономики друг друга? Почему наши природные богатства уходят за рубеж? Почему Гвинея отправляет свои бокситы в Китай? Пора прекращать подобную практику. Почему мы не перерабатываем сырье на месте? Почему не развиваем свою промышленность?» Конечно, вопросы риторические,

и никто не попытался на них ответить: ни снисходительно улыбавшиеся китайцы, ни Уаттара, которому Конде уступил место на трибуне.

По выражению лица ивуарийского президента можно было предположить, что он мучительно соображает, поддержать ли ему призывы Конде или лучше все-таки сделать реверанс в адрес китайцев. Решая этот вопрос, Уаттара сначала поговорил о бедности, которую никак не удастся преодолеть, и о реформах, самой важной из которых он считает повышение с 2012 г. зарплаты госчиновникам на 25% (аплодисменты в зале). Наконец, решившись, ивуарийский президент закончил свою речь словами благодарности в адрес китайцев за содействие и в деле преодоления бедности, и в деле повышения зарплаты.

Впору говорить о «Чайнафрик».

Формальные цели и общие выводы конференции, безусловно, заслуживают большого внимания и высокой оценки. В ходе работы было сказано много «полезных» слов, но, как выразился один из участников - министр финансов и экономического планирования Республики Руанда Клавер Гатете, «мы то же самое говорили два года назад, и через два года будем говорить то же самое, а на практике ничто не изменится». Правда, он отметил, что Руанда выпадает из этого ряда «отстающих», т.к. ее экономика активно развивается. Впрочем, он забыл упомянуть, что развитие это происходит благодаря масштабным, едва ли не самым крупным на континенте по отношению к численности населения внешним вливаниям.

Если не считать «китайской тематики», основными лейтмотивами конференции были отказ от пребывания в состоянии сырьевой экономики и призывы к индустриализации. Впрочем, призывов было намного больше, чем предлагавшихся рецептов трансформации. Говорилось, скорее, о планах, нежели о результатах выполнения каких-либо программ. Хотя, безусловно, симпатию вызывали те докладчики - представители гражданского общества, в основном танзанийцы, которые с гордостью рассказывали о строительстве новой школы или организации медпункта в той или иной деревне. Говорили они искренне, и даже верилось, что, вернувшись домой, они тут же приступят к строительству новой школы.

Чего нельзя было подумать об африканских министрах, которые - эмоционально или вяло - говорили примерно одни и те же слова о развитии и трансформации, но почему-то трудно было предположить, что услышанное ими на конференции может сподвигнуть их на управленческие подвиги во имя африканского «восхождения».