

АФРИКА И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ

Г.Е. РОЩИН

Доктор экономических наук
Институт Африки РАН

Ключевые слова: Африка, иностранный капитал, ОПР, доноры, реципиенты, глобальный кризис, инвестиции

В последние два десятилетия идеи рыночной ориентации экономики, либерализации торговых и инвестиционных режимов стали одним из важных приоритетов стратегии развития многих стран Африки. Ожидается, что открытость национальной экономики для иностранного капитала и конкуренции позволит повысить ее эффективность, расширить приток зарубежных инвестиций, решить проблемы в области платежных балансов и ускорить темпы экономического развития в интересах роста национального богатства и благосостояния населения. Усилия правительств, предпринимаемые в этой области, дополняются международной помощью на двустороннем и международном уровнях.

Наиболее существенным компонентом притока внешних финансовых ресурсов является официальная помощь развитию (ОПР), поступающая на континент из государств Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организации стран - экспортеров нефти (ОПЕК) и ряда других стран на двусторонней основе, и из международных кредитных организаций и фондов в форме безвозмездных субсидий и льготных займов.

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ОПР

Субсахарская Африка, учитывая растущую бедность в регионе, стала крупнейшим получателем ОПР (около 40% общего притока ОПР во все развивающиеся страны). Согласно оценкам экспертов ОЭСР, в 2009-2011 гг. чистые выплаты по ОПР странам этого региона только государствами-членами указанной организации составили \$42,5, 43,7 и 40,4 млрд соответственно¹.

В некоторых беднейших государствах континента (Гвинея-Бисау, Сьерра-Леоне, Бурунди, Малави, Эритрея, Руанда и др.) ОПР играет весомую роль в поддержании финансового и экономического равновесия, возмещает три четверти расходов на импорт и составляет от 70 до 100% всего объема валовых внутренних инвестиций. Очень часто приток ОПР превышает в этих странах налоговые доходы местных правительств. При этом доля субсидий в обязательствах по ОПР достигает 92-100%, а ставка по кредитам, выдаваемым на срок до 40 лет, равняется 1%².

Эксперты Комитета ООН по Торговле и Развитию (ЮНКТАД) ставят под сомнение целесообразность столь значительной ориентации на благотворительность зарубежных государств. По их мнению, снижается результативность управления из-за сужения сферы ответственности местных властей. Правительства, сильно зависящие от поступления иностранной помощи, обычно уделяют чрезмерно большое внимание донорам, внимание же к мобилизации доходов в бюджет из внутренних источников ослабляется. Формирование постоянных расходных статей национальных бюджетов за счет ресурсов помощи при существенном колебании ее размеров и нестабильности притока может создать серьезные проблемы для государственных финансов³.

Традиционно экономическая и социальная инфраструктуры остаются основной сферой финансирования и кредитования в рамках ОПР. Это обусловлено тем, что развивать такие низкорентабельные отрасли может только государство. Кроме того, при повышении цен на нефть многие развивающиеся страны были вынуждены принять дорогостоящие программы развития энергетики. Растут также кредиты и субсидии сельскому хозяйству, поскольку основные очаги бедности сконцентрированы в сельской местности. Важная роль принадлежит продовольственной помощи, которая обычно направляется в наиболее нуждающиеся страны, где складывается взрывоопасная социально-политическая обстановка.

Помощь как институт переживает сегодня извечный кризис. За низкую эффективность и обусловленность ОПР критикуют как ее получатели, так и доноры. В то же время последние признают недостаточность тех сумм, которые выделяются на помощь развитию. Признается также необходимость преодоления недоверия и скептицизма богатых стран в отношении полезности ОПР и ее роли в развитии.

На ситуацию с ОПР повлияло окончание «холодной войны», поскольку многие государства-доноры использовали помощь в качестве средства внешней политики и обеспечения безопасности. Некоторые страны-реципиенты утратили свою геополитическую значимость и основания для получения помощи, в первую очередь Эфиопия, Сомали, Мозамбик, Конго, Кения. Завершение противостояния Восток-Запад способствовало снижению заинтересованности главного международного донора - США в финансировании программ помощи этим странам.

Постепенно снижался интерес и других стран-доноров к развивающимся странам, особенно бывших метрополий к бывшим колониям. Неэффективность уже предоставленной помощи, рост корруп-

ции, слабость экономического управления и нарушение прав человека в странах-реципиентах делали правительства-доноры менее доверчивыми, более склонными к обусловленному и выборочному подходу при предоставлении помощи.

В недавнем прошлом иностранная помощь позволяла сохраняться у власти в Африке слабым и экономически неэффективным режимам. Западные державы и международные финансовые организации как бы освящали своим авторитетом проводимую этими режимами политику. Не случайно, что четыре главных получателя американской помощи в 1957-1995 гг. - Заир, Либерия, Сомали и Судан - отличались продажными и некомпетентными правителями и едва ли не самыми плохими экономическими результатами в мире.

Растущее осознание того, что крупномасштабная утечка капитала из бедных стран тесно связана с притоком капитала в остальном мире, добавляло скептицизма западным донорам. Противники предоставления помощи считают, что именно помощь дает правительствам менее развитых стран возможность продолжать политику растраты ресурсов и препятствует необходимому изменению такой политики. В пользу этой точки зрения свидетельствует тот факт, что программы помощи оказываются более полезными для элиты, чем для рядовых граждан этих стран. Помощь далеко не всегда доходит до бедняков, которым она предназначена. Значительная ее часть расхищается теми, кто ее распределяет, - представителями правящей элиты, коррумпированными чиновниками и посредниками.

Ряд специалистов по проблемам помощи высказывают опасение, что широкомасштабные потоки помощи могут разрушить мотивационные сигналы для предпринимательства, породить иждивенчество, увеличить масштабы коррупции и расхищения ресурсов помощи. С этих позиций давно критикуется продовольственная помощь, звучат предостережения об угрозе продовольственной безопасности стран-реципиентов в связи с сокращением потенциала самообеспечения.

Другие предупреждения относятся к возможности появления симптомов так называемой «голландской болезни» у получателей ОПР. Крупные долларовые вливания вызывают рост курса местной валюты и снижение ценовой конкурентоспособности африканских товаров. Результатом этого становятся увеличение импорта и сокращение экспорта, разорение отечественных товаропроизводителей, появление структурной безработицы и усиление социального расслоения в обществе.

Местные предприниматели, например, плантаторы, занимающиеся производством кофе, и экспортеры цветов, должны были бы получать прибыли благодаря растущим ценам на свои товары, но они вытесняются из собственной экономики долларами, поступающими в виде иностранной помощи.

Мелким африканским производителям приходится также конкурировать с высокосубсидируемыми продуктами, поступающими из Европы и Северной Америки. Хлопковая промышленность Уганды в состоянии экспортировать почти полмиллиона тюков, но ей удается экспортировать всего 160 тыс. тюков⁴. Высокие правительственные субсидии для хлопководов Северной Америки препятствуют установлению конкурентоспособных цен на международных рынках.

В глянцевого проспектах и на веб-сайтах подчеркивается важность торговли для будущего Африки, однако лишь незначительный прогресс достигается на рынках. На долю африканских производителей все еще приходится всего 1% объема мировой торговли.

Рассчитанные на долгий срок программы ОПР вместо финансирования инноваций и креативности направлены на достижение иных целей. Не менее 70 тыс. квалифицированных выпускников вузов покидают Африку каждый год, поскольку они не в состоянии оставаться на рынке из-за крайне низких жалований. Направление части средств помощи на возвращение этих одаренных и предприимчивых людей, несомненно, способствовало бы повышению ее эффективности⁵.

Таким образом, модель развития, первоначально основанная на помощи, подвергается серьезной критике. Оказалось, что помощь все меньше соответствует современному представлению о развитии как самостоятельном процессе, определяемом, прежде всего, частной инициативой, развитием человеческих ресурсов, новейших технологий и рыночных механизмов. Такие критики помощи, как М.Фридман, П.Бауэр, У.Эстерли считают, что ее программы должны быть решительно реформированы, уменьшены или вообще отменены⁶.

Их оппоненты, в частности, Дж.Сакс, Дж.Стиглиц, Н.Стерн возражают, что недостатки помощи преувеличены. По их мнению, помощь, в целом, способствовала сокращению бедности и экономическому росту или, по крайней мере, предотвращала ухудшение положения, а многие просчеты были допущены самими донорами.

Поведение всех государств-доноров в какой-то степени связано с факторами, не имеющими прямого отношения к проблемам развития стран-реципиентов. Даже в случае готовности доноров содействовать развитию наличие у них собственных приоритетов несомненно. Результаты нередко оказываются далекими от желаемых, политический курс в данной сфере становится неустойчивым, объем помощи и уровень расходов сильно колеблются.

Традиционно ведущие государства-доноры подавляющую часть своей помощи направляют в страны, входящие в сферу их влияния, имеющие с ними исторические, политические и культурные связи, будь то бывшие колонии и заморские территории или союзники из числа новых независимых государств. Япония, например, обеспечивает самую существенную помощь странам Восточной Азии; Франция концентрирует внимание на франкоязычных странах Африки; Великобритания, Бельгия, Португалия - на своих бывших колониях.

При всем многообразии конкретных факторов предоставления ОПР доминирующим всегда являлись собственные интересы доноров, как экономические, так и военно-политические. В частности, помощь активно использовалась для форсирования товарного экспорта, сохранения источников сырья, обеспечения благоприятного инвестиционного климата своим частным инвесторам. «Связанность» помощи, которая обеспечивает монопольное право на товарные поставки и реализацию определенных проектов продавцам и подрядчикам из стран-доноров, остается серьезной проблемой и постоянно обсуждается в рамках ОЭСР. По подсчетам экспертов этой организации, связанный характер имеют не ме-

нее 16% от общей суммы ОПР, выделяемой всеми государствами-членами ОЭСР, в т.ч. 29% ОПР, предоставляемой Францией, 37% - Канадой, 39% - Португалией, 40% - Австрией, 61% - Грецией. Обусловленность кредитов и субсидий особенно характерна при реализации проектов в области транспорта, энергетики и телекоммуникаций. Это не может не нарушать систему конкуренции на товарных рынках. По ряду оценок, переплаты получателей помощи по обусловленным поставкам вследствие завышения цен в среднем достигают 15%. Кроме того, помощь нередко сопровождается большим количеством политических и бюрократических процедур, снижающих ее положительный эффект⁷.

Тем не менее, сторонники помощи утверждают, что, несмотря на все недостатки программы ОПР, за 40 лет их осуществления показатели здоровья и образования росли быстрее, чем за любые другие 40 лет. По их мнению, важно добиться, чтобы помощь направлялась на наращивание производственного потенциала, а не на финансирование оттока капитала - на погашение внешней задолженности, в виде бегства в оффшорные зоны, в форме вкладов в недвижимость и в создание чрезмерных буферных резервов в качестве меры предосторожности на случай прекращения притока, либо оттока капитала⁸.

ОБНОВЛЕНИЕ ПОДХОДОВ И ПЕРЕСМОТР ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ПОМОЩИ

Проблемы Субсахарской Африки, которая имеет наихудшие в мире показатели уровня экономического и социального развития, благосостояния и здоровья населения, воспринимаются сегодня мировым сообществом как глобальная проблема, угрожающая стабильности на планете. Осознается необходимость и срочность обеспечения особых потребностей этого региона, радикального увеличения его финансовой поддержки ввиду того, что Африка продолжает терпеть несоразмерно большую долю лишений, вызванных конфликтами с применением насилия, бедностью и болезнями.

На заседании «Большой восьмерки», состоявшемся в Глениглсе (Шотландия, июль 2005 г.), было отмечено, что Африка - единственный в мире континент, который за последние четверть века стал беднее. Главы ведущих мировых держав признали необходимым в предстоящие годы придавать решению проблем Африканского континента абсолютный приоритет. Они выразили готовность пересмотреть мотивации и некоторые основные принципы ОПР, удвоить помощь африканским странам к концу десятилетия до \$50 млрд в год, а также списать все имеющиеся долги беднейшим государствам континента (около \$100 млрд) и направить высвободившиеся средства на гуманитарные проекты. Экономически развитым странам рекомендовалось отчислять 0,7% своего ежегодного валового национального дохода (ВНД) на оказание помощи бедным странам. В настоящее время из всех государств-членов ОЭСР лишь Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция следуют этой рекомендации.

Можно выделить наиболее важные новые подходы и принципы в сфере оказания международной помощи Африке, сформулированные на саммитах «Большой восьмерки» и в программе «Новое партнерство для развития Африки» (НЕПАД)⁹.

1. Равноправное партнерство. Это означает тесное сотрудничество доноров и получателей на межгосударственном уровне в определении стратегических направлений и конкретных проектов помощи и равную ответственность за ее эффективность. Предполагается, что финансовые потоки помощи должны включаться в бюджетный процесс реципиентов и контролироваться национальным законодательством. При этом здравый смысл подсказывает целесообразность поиска на стратегическом уровне таких форм партнерства, которые учитывали бы специфику многоукладного базиса и особенности развития африканского общества.

В сфере управления предполагается оказывать помощь национальным государственным структурам в разработке законодательной базы и институциональных возможностей регулирования государственного и частного секторов хозяйства, в подготовке кадров, в улучшении экономической отчетности, в частности, в обеспечении максимальной прозрачности хода реализации проектов по оказанию помощи, в укреплении механизма равноправного и взаимного контроля, действующего в рамках программы НЕПАД, в разработке стратегии борьбы с коррупцией. Государства-доноры намерены поощрять строгое соблюдение странами-получателями ОПР международных принципов и стандартов в области прав человека.

2. Приоритет проблем мира и безопасности. Предлагается эффективное посредничество государств-доноров в урегулировании и предотвращении конфликтов с использованием африканских региональных организаций и ООН, помощь в разрешении постконфликтных ситуаций.

3. Гуманитарная направленность помощи. Важнейшим принципом оказания помощи становится все больший акцент на социальные проекты, вложение средств в улучшение качества жизни и образовательного уровня людей, в развитие человеческих ресурсов. Подтверждено, что базовое обучение всех детей Африки, обеспечение доступности школ и больниц для беднейших слоев населения, среднее, высшее и профессиональное образование взрослого населения и профессиональная подготовка учителей должны поддерживаться основательным финансированием со стороны доноров.

Ликвидация на континенте опасных болезней, таких как малярия, туберкулез, ВИЧ/СПИД, зависит от перестройки системы здравоохранения, которая предполагает создание центров обучения медицинского персонала, бесплатные медицинские услуги для неплатежеспособных слоев населения, увеличение объемов инвестиций в создание системы нормального водоснабжения и в целом - должной санитарной инфраструктуры лечебных учреждений.

Мировой опыт показывает, что помощь, предназначенная для улучшения положения в области образования и здравоохранения, приносит в долгосрочной перспективе существенный экономический эффект.

4. Совершенствование инвестиционного климата. Государства «Большой восьмерки» считают чрезвычайно важным содействие созданию в Африке привлекательного инвестиционного климата для всех инвесторов - местных и иностранных, позволяющего использовать огромный природный потенциал континента и возможности для развития предпринимательства и обеспечения продуктивной за-

нятости населения, особенно в разбухшем неформальном секторе, снизить социальную напряженность в обществе. Одним из главных шагов в этом направлении должно стать преодоление внутренних препятствий на пути деловых и торговых отношений путем развития экономической и социальной инфраструктур, оказание помощи сельскому хозяйству и предприятиям малого бизнеса. Реализация этой приоритетной задачи, направленная на обеспечение условий экономического роста и снижение уровня бедности, потребует до трети общих затрат стран-доноров на оказание помощи Африке. При этом помощь может быть эффективной, если она высокого качества и управление полученными ресурсами является грамотным.

ОПР И ГЛОБАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

Нынешний финансовый кризис и спад в мировой экономике, значительное снижение активности рынков в развитых государствах увеличили риск сокращения внешней финансовой помощи развивающимся странам. Некоторые аналитики высказывают опасения, что западные правительства, пытаясь реализовать многомиллиардные пакеты спасательных мер в ключевых сферах экономики собственных стран, могут урезать программы гуманитарной помощи, отложить осуществление в рамках ОПР проектов, направленных на улучшение здравоохранения, образования и санитарных условий в странах-реципиентах. Подчеркивается, что снижение объема ОПР в сочетании с ускорением роста мировых цен на продовольствие и нефть крайне негативно отразится на хрупких экономиках субсахарских государств.

Кризис является существенным препятствием в период, когда наметился реальный сдвиг в решении проблемы бедности. Трудности с финансированием, скорее всего, не позволят кардинальным образом решить усиливающиеся экологические проблемы, обострение которых пагубно сказывается на жизни миллионов африканцев.

Вместе с тем, многие эксперты считают, что глобальный финансовый кризис не уменьшит заинтересованности Запада в сокращении масштабов бедности и улучшении качества жизни в Африке, и обязательства по оказанию помощи странам этого региона останутся в силе даже при таких тяжелых обстоятельствах. Президент Франции Н.Саркози, например, отмечая заинтересованность Европы в развитии и процветании Африки, оценивал оказываемую ей помощь как важные и необходимые инвестиции в общее будущее¹⁰.

Тем не менее, существующая неустойчивость в международной финансовой системе, жесткая экономия бюджетных средств в развитых странах сказались на объемах финансирования программ ОПР. Обязательства, взятые на себя государствами «Большой восьмерки» в 2005 г. в Глениглсе и в Хайлигендаме (Германия, июнь 2007 г.) об увеличении к 2010 г. помощи странам Африки до \$50-60 млрд в год, оказались невыполненными. Положительным изменением является увеличение доли грантов и безвозмездной помощи в сумме льготных кредитов, особенно в той помощи, которая направляется наименее развитым странам (НРС).

В Африке создано несколько организаций (на-

пример, «Африкэн монитор» в ЮАР) с целью отслеживания выполнения обещаний, данных «восьмеркой». Эти организации подчеркивают, что прогресс в наращивании потоков официальной помощи на цели развития и в расширении допуска традиционных экспортных товаров Африки на мировые рынки весьма медленный, за исключением списания долгов беднейшим странам.

Уместно отметить в этой связи, что за последнее десятилетие список финансовых доноров и инвесторов, работающих на африканском рынке, существенно пополнился за счет развивающихся стран, не выдвигающих, в отличие от западных доноров, требований к внутривалютному курсу принимающих государств. Китай, Индия, Бразилия и некоторые другие государства способствовали ослаблению зависимости стран Африки от традиционных доноров.

Наряду с новыми странами-донорами важными источниками финансовой поддержки становятся глобальные фонды, концентрирующие внимание на специфических целях, прежде всего в области здравоохранения. Частные доноры, включая крупные благотворительные фонды, также вносят значительный вклад в поддержку нуждающихся стран. Кроме того, по оценке ОЭСР, значительный объем финансирования в странах, входящих в вышеупомянутую организацию, обеспечивают неправительственные организации.

Новые игроки в сфере финансирования развития выдвигают нестандартные идеи и модели ведения бизнеса, что требует тщательного отбора проектов помощи, вариантов доведения выделенных ресурсов до реципиентов и управления полученными средствами. Многое предстоит сделать для того, чтобы донорские программы соответствовали приоритетам принимающих стран.

Вполне возможно, что в среднесрочной перспективе будут найдены новые источники финансирования экономики и масштабных мер по решению экологических проблем на континенте, увеличатся потоки помощи из частных фондов. Одновременно не вызывает сомнения необходимость проведения странами-реципиентами реформ, направленных на расширение возможностей мобилизации сбережений и инвестиций из внутренних источников, на обеспечение устойчивости экономики по отношению к внешним дестабилизирующим факторам.

¹ www.OECD.org/stat/ODA

² The World Bank. Global Development Finance 2005. Summary and Country Tables. Wash., 2005. P. 26-29; The World Bank. World Development Indicators 2008. Wash., 2008. P. 364-366; UNCTAD. The Least Developed Countries Report 2007. N.Y. 2007. P. 346-347.

³ ЮНКТАД. Доклад о торговле и развитии 2008. Нью-Йорк и Женева, 2008. С. 176.

⁴ Тюк хлопка = 220 кг.

⁵ Finance and Development. Wash., 2005. Vol. 42. № 3. P. 16-20.

⁶ The DAC Journal. Development Cooperation. 2001. Report. P. OECD, 2002. P. 245; The World Bank. World Development Indicators 2008. Wash., 2008. P. 363.

⁷ Finance and Development...

⁸ БИКИ, 2 апреля 2005 г., № 37. С. 1-4.

⁹ G-8 Africa Action Plan (www.g-8.gc.ca/kan - docs/afraction); The New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Abuja, 2001; План действий для Африки, принятый на саммите «Большой восьмерки». Кананаскис, 2002 // Васильев А.М. Африка - падчерица глобализации; Маценко И.Б. Африка: от Лагосского плана действий до НЕПАД. М., 2005. С. 40-60.

¹⁰ UN. Africa Renewal. October 2008. Vol. 22. № 3. P. 6-7, 22.