

ПОМОГАЕТ ЛИ МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ?

П. АРЕЗУ
(Афганистан)

Ухудшение военно-политической обстановки в Афганистане, связанное с резкой активизацией талибов, отнюдь не снимает вопрос о восстановлении экономики страны и повышении эффективности международной помощи. Наоборот, именно отсутствие осязаемого прогресса в улучшении социально-экономического положения и повышении уровня жизни простых афганцев стало питательной почвой для усиления их недовольства и укрепления позиций движения «Талибан».

После избрания президентом США в ноябре 2008 г. Барак Обама заявил о возможном применении в Афганистане иракского сценария, то есть принятия мер по стабилизации обстановки в стране, в том числе социально-экономической, с тем, чтобы передать всю полноту власти афганскому правительству и вывести из Афганистана американские войска, что подразумевает и вывод всего контингента коалиционных сил, костяк которого составляют американцы¹.

Насколько это реально? Насколько эффективна международная помощь? Какие проблемы и трудности возникли и возникают в ее предоставлении и использовании, особенно в условиях мирового финансового кризиса?

На эти вопросы во многом могут ответить международные конференции по оказанию помощи в развитии Афганистана. Они стали своеобразным барометром: каждая из них подводила итоги нескольких лет работы на этом направлении и намечала новые цели.

МНОГООБЕЩАЮЩЕЕ НАЧАЛО...

Первая конференция потенциальных доноров для восстановления экономики Афганистана состоялась в Токио 21-22 января 2002 г. В ее работе приняли участие представители 61 страны и 21 международной организации. Афганские и международные неправительственные организации (НПО) провели отдельную встречу.

Временная администрация Афганистана обозначила приоритетные направления восстановления страны: укрепление административного потенциала; развитие образования, особенно для девочек, а также здравоохранения и санитарии; обновление инфраструктуры (дороги, электроэнергия и электросвязь); восстановление хозяйственной системы, в т.ч. национальной валюты; развитие сельского хозяйства и сельских районов, разумное использование водных ресурсов и восстановление ирригационной системы.

Участники конференции выразили готовность оказать помощь Афганистану в объеме свыше 1,8 млрд долл. С учетом заключенных некоторыми странами долгосрочных договоров на двусторонней основе совокупная сумма обещанной помощи превысила 4,5 млрд долл.²

Было принято решение о создании единого целевого фонда восстановления экономики страны во главе с Всемирным банком (ВБ). Распределение расходов было поручено ВБ, Программе развития ООН (ПРООН), Азиатскому банку развития и Исламскому банку развития в тесном сотрудничестве с правительством Афганистана и с учетом консультаций со спецпредставителем Генерального секретаря ООН³.

Для оценки прогресса в восстановлении Афганистана, в том числе в оказании международной помощи, и для определения дальнейшего пути вперед 31 марта

- 1 апреля 2004 г. в Берлине состоялась конференция под эгидой правительств Афганистана, Германии и Японии, а также ООН.

Кабул представил доклад «Обеспечение будущего Афганистана», в котором содержалась долгосрочная программа государственных инвестиций и политических реформ. Согласно оценкам афганского правительства, для увеличения ВВП на душу населения до 500 долл. в год и достижения значительного прогресса в реализации закрепленных в «Декларации тысячелетия» целей в области развития⁴, а также для постепенной ликвидации незаконного производства наркотиков стране на семилетний период понадобится 27,5 млрд долл. В этом документе также подчеркивалось, что потребности Афганистана в области развития и восстановления намного превышают предварительные оценки объема необходимой помощи, которую доноры обязались предоставить на Токийской конференции 2002 г.⁵ В Берлине было объявлено о предоставлении примерно 8,2 млрд долл. на восстановление Афганистана в 2004-2007 гг.

На Берлинской конференции Россия заявила о готовности на максимально благоприятных для Афганистана условиях решить проблему полученного им по наследству государственного долга Советскому Союзу, который стал одним из серьезных препятствий прямому финансовому содействию России переходной администрации⁶. В августе 2007 г. Российская Федерация списала 90% долга Афганистана, оставшегося с советских времен и составлявшего 11,13 млрд долл.

Конференция определила основные направления финансовой помощи в восстановлении страны. Это прежде всего - обеспечение безопасности на территории всей страны, завершение расселения беженцев и перемещенных внутри страны лиц, восстановление основных элементов экономической и социальной инфраструктуры и создание функционирующих государственных институтов по всей стране.

... И СКРОМНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

На конференциях в Токио и Берлине было выделено менее половины средств, необходимых, по мнению афганского правительства и Всемирного банка, для восстановления страны (на уровне примерно 28 млрд долл.).

Более того, из выделенных 13 млрд долл. лишь 4 млрд пошли на проекты экономического и социального развития⁷.

В то же время было признано, что нежелание доноров инвестировать средства объяснялось недостаточно квалифицированными действиями афганского правительства и рядом необдуманных программ и проектов многочисленных неправительственных организаций, которые привели к нецелевому расходованию миллиардов долларов международной помощи.

Эти проблемы вновь были подняты в Лондоне, где с 31 января по 1 февраля 2006 г. проходила очередная встреча с участием представителей 70 стран мира, а также ряда крупнейших международных организаций, в том числе Евросоюза и Североатлантического альянса.

Афганское правительство представило доклад за 2005 г. о достижении целей, сформулированных в «Декларации тысячелетия - видение будущего, 2020 г.». В соответствии с этим документом на Лондонской конференции было принято Соглашение по Афганистану, наметившее три принципиально важные и взаимозависимые направления деятельности на предстоящие 5 лет: укрепление безопасности, обеспечение эффективного управления, верховенства закона и прав человека, экономическое и социальное развитие страны⁸.

В итоговом документе отмечалось, что афганское правительство при поддержке международного сообщества должно добиваться высоких темпов устойчивого экономического роста с целью уменьшения голода, бедности и безработицы. Ставились такие задачи, как содействие развитию частного предпринимательства наряду с государственным и некоммерческим секторами, восстановление и развитие человеческого, социального и материального капитала страны, что позволит заложить прочную основу для подготовки нового поколения профессионалов, завершение реинтеграции возвращающихся и перемещенных лиц и бывших участников военных действий, борьба с наркоиндустрией. В свою очередь, мировое сообщество обязалось предоставить финансовую и иную помощь на выполнение поставленных задач. По оценке афганского правительства, на это требовалось 20 млрд долл.

На Лондонской конференции был разработан 5-летний план развития. Он предусматривал: сокращение числа людей, живущих на доход менее 1 долл. в день на 3% и нуждающихся в продовольственной помощи - на 5% ежегодно; обеспечение электричеством 65% жилого фонда городов и 25% деревень к концу 2010 г.; прием в начальные школы 75% мальчиков и 60% девочек к 2010 г.; модернизацию кольцевой дороги, которой предстоит сыграть главную роль в планах правительства превратить Афганистан в «мост», связывающий Центральную и Южную Азию; реконструкцию основных аэропортов и т.д.⁹

Эта программа напоминала 5-летние планы премьера Афганистана Махмуда Дауда, которые он начал внедрять в 1950-е гг. Сравнив их, можно увидеть реальную картину трагедии и разрухи Афганистана после трех десятков лет практически непрерывной гражданской войны с участием внешних сил. 50 лет назад эти планы отражали попытки бедного, но достаточно стабильного государства модернизировать свою экономику и развивать промышленность, а полвека спустя перед страной ставились куда менее амбициозные цели, а также не возникавшие в прошлом задачи, такие как доведение численности афганской армии до 70 тыс. человек, сокращение площади заминированных территорий на 70% к 2010 г., разоружение всех незаконных вооруженных формирований к 2007 г., ежегодное увеличение объема конфискуемых наркотиков и числа задерживаемых наркодилеров и т.д.

В Лондоне было решено предоставить Афганистану 10,5 млрд долл. на последующие 5 лет, в том числе: Всемирный банк - 1,2 млрд долл., США - 1,1 млрд, Азиатский банк развития - 1 млрд, Великобритания -

855 млн (в течение 3 лет), Германия - 480 млн, Япония - 450 млн, ЕС - 268 млн, Испания - 182 млн, Индия - 181 млн, Голландия - 179 млн, Саудовская Аравия - 153 млн, Пакистан - 150 млн, Норвегия - 144 млн, Китай - 80 млн, Франция - 55 млн и др.¹⁰

«ПОМОЩЬ» КОНСУЛЬТАНТАМИ ИЛИ КОНСУЛЬТАНТАМ?

При всех радужных планах, даже если отвлечься от значительного ухудшения военно-политической ситуации в стране, до сих пор окончательно не решена одна из кардинальных проблем эффективного использования предоставленной международной помощи, а именно - кто является главным адресатом этой помощи.

Сложилась практика, при которой до 78% поступающей помощи поступало в адрес НПО, а афганское правительство получало лишь около 22% на проекты, которые реализовывались непосредственно под его контролем.

В то же время основное бремя усилий по выполнению Соглашения по Афганистану легло на плечи правительства. Оно должно было сформировать Агентство по координации или независимую комиссию по наблюдению за осуществлением 5-летней программы, предложенной в Лондоне.

Афганистану не удалось эффективно использовать донорскую помощь, и Кабул, не сумевший создать эффективный правительственный механизм координации, несет свою долю ответственности за такой исход дела.

Но крупные изъяны проявились в течение всего постсталибского периода и в деятельности стран-доноров. Более того, сама структура помощи не дала возможности сконцентрироваться в полной мере на решении проблем экономического возрождения Афганистана.

Официальная помощь развитию (ОПР) состоит из безвозмездных даров и займов, предоставляемых развивающимся странам официальными государственными учреждениями государств-доноров или международными организациями с целью содействия экономическому развитию и повышения благосостояния населения этих стран. Однако более половины помощи Афганистану шло на обеспечение военного присутствия коалиционных сил. Характерно, что по данным, опубликованным исследовательской организацией *Oxfam* в январе 2008 г., на военную кампанию в Афганистане США ежедневно тратят 100 млн долл., тогда как с 2001 г. международная финансовая помощь Афганистану в среднем составляет лишь 7 млн долл. в день.

При этом средства, предназначенные для восстановления экономики, более чем наполовину расходовались на оплату труда прибывших из стран-доноров специалистов, консультантов, на оформление документации и т.д. К тому же зарплата зарубежных специалистов - советников разных министерств достигает сотни тысяч долларов в год.

Средства, поступающие в экономику Афганистана, расплывались среди участников посреднической цепи НПО и международных организаций, оставляя в качестве реального инвестиционного вложения в экономику не более 15-20% первоначальной суммы. Отсутствие у афганских властей возможности управлять капиталовложениями размывало ответственность за их использование и еще больше способствовало кор-

рупции. Иными словами, инвестиционная активность стран-доноров носила и носит во многом декларативный характер.

Кроме того, финансовый поток внешней помощи также заметно «усыхает» на пути от источника до потребителя в результате высоких административных издержек, коррупции и прочих злоупотреблений¹¹.

Таким образом, практическая отдача от вливаний международной помощи в Афганистан осталась невысокой. Многочисленные расходы не принесли ожидаемых изменений в жизни людей. Ухудшилась и военно-политическая обстановка. На этом фоне проходила 12 июня 2008 г. конференция в Париже.

ПОМОГУТ ЛИ НОВЫЕ ОБЕЩАНИЯ?

В Париже было подтверждено лондонское Соглашение по Афганистану и положено начало осуществлению предложенной Кабулом Национальной стратегии развития страны, которая должна быть претворена в жизнь на основе более прочного партнерства между правительством Афганистана и международным сообществом при ведущей роли Кабула.

Эта стратегия определяет приоритеты Афганистана в развитии страны на период 2008-2013 гг., позволяя, таким образом, кредиторам эффективнее координировать свои действия, и охватывает, как и прежде, три главных направления: укрепление безопасности (стабилизация положения на всей территории страны, укрепление системы правоприменения и повышение уровня личной безопасности каждого афганца); обеспечение эффективного управления, верховенства закона и прав человека (укрепление демократической практики и демократических институтов, обеспечение прав человека, верховенства закона, оказание общественных услуг и подотчетность правительства); экономическое и социальное развитие (сокращение масштабов нищеты, обеспечение устойчивого развития на основе рыночной экономики при ведущей роли частного сектора, улучшение показателей развития человеческого потенциала)¹².

На Парижской конференции прозвучали новые обещания об оказании международной помощи общим объемом 21,41 млрд долл.¹³

Одной из приоритетных задач Национальной стратегии развития является создание более мощных институтов для обеспечения роста доверия граждан к правительству благодаря улучшению работы органов государственного управления, местных органов власти, судебных органов, полиции и других правоприменительных институтов. Это вызывает необходимость широкомасштабного и всеобъемлющего подхода к институциональному строительству.

Осуществление Национальной стратегии потребует развития ряда ключевых секторов экономики. Особое внимание уделено стимулированию инвестиций в инфраструктуру, прежде всего в сельское хозяйство и энергетику. Этим отраслям преимущество было отдано потому, что они являются для афганцев главным источником средств к существованию и одновременно обеспечивают другим секторам экономики возможности для роста, позволяя тем самым Афганистану постепенно избавляться от зависимости от помощи. Другой приоритетной задачей является содействие развитию частного сектора.

В Париже доноры обязались повысить эффективность помощи, добиться того, чтобы выгоды от процесса развития реально ощутили на себе все афганцы. Они договорились не только увеличить объем ресурсов, но и добиться того, чтобы эта помощь была более предсказуемой, прозрачной и подотчетной. Кроме то-

го, решено, что она будет предоставляться более скорректированным образом и объемы направляемой через национальный бюджет помощи будут увеличиваться по мере укрепления и повышения подотчетности государственных органов управления Афганистана. Страны-доноры обязались также увеличивать объем закупок на местах и укреплять местную экономику, а также принимать меры к тому, чтобы благами развития могли в равной степени пользоваться все провинции. На Парижской конференции правительство Афганистана и международное сообщество договорились проводить аудиторские проверки, включая совместный аудит программ, финансируемых за счет основных и внешних ресурсов.

По-прежнему большое внимание уделено сокра-

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ АФГАНИСТАНУ ОСТАЕТСЯ НЕЭФФЕКТИВНОЙ

щению масштабов производства и оборота наркотиков.

Ключевой задачей остается обеспечение безопасности и военно-политической стабильности, поскольку без этого нельзя привлечь внешние инвестиции, в которых Афганистан нуждается гораздо больше, чем в помощи.

* * *

Афганский конфликт - это прямой результат глобального противостояния периода «холодной войны», и, как представляется, основные меры по восстановлению Афганистана также должны носить международный характер. Помогать Афганистану - значит помогать укреплению мира и безопасности в регионе и на всей планете, а финансовая помощь Афганистану - это не благотворительность, а инвестиции в достижение длительного прочного мира.

К сожалению, приходится признать, что оказываемая международным сообществом помощь пока крайне неэффективна и очень слабо ориентирована на комплексное и системное решение основных проблем Афганистана. Такое положение надо менять как можно быстрее.

¹ Reuters - www.washingtonpost.com, 17.11.08.

² Международная конференция по содействию восстановлению Афганистана, 21-22.01.2002 г.: резюме выводов, подготовленное сопредседателями. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН, 31.01.2002 г. См.: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/651/08/PDF/N0265108.pdf?OpenElement>

³ Там же.

⁴ Резолюция № 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8.09.2000 г. См.: <http://www.un.org/russian/document/declarat/summitdecl.htm>

⁵ Положение в Афганистане и его последствия для международного мира и безопасности. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности. 12.08.2004. См.: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/453/29/PDF/N0445329.pdf?OpenElement>

⁶ Там же.

⁷ Корзун В.Г. Конференция по Афганистану в Лондоне. См.: www.afghanistan.ru, 27.02.06.

⁸ Соглашение по Афганистану. Письмо постоянного представителя Афганистана при ООН на имя председателя Совета Безопасности от 9.02.2006. См.: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/238/86/PDF/N0623886.pdf?OpenElement>

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Афганистан и сопредельные страны (под ред. Аруновой М.Р.). М., Институт изучения Израиля и Ближнего Востока, 2003, с. 11.

¹² Специальный доклад Генерального секретаря ООН по исполнению резолюции № 1806 (2008) Совета Безопасности о Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, 3.07.2008. См.: <http://www.un.org/russian/ha/afghanistan/sgrep.htm>

¹³ Там же.