

Примеры моделей взаимодействия в ключевых сферах политики

Политика Европейского союза по содействию развитию в контексте исполнения обязательств «Группы восьми»

В.А. Картамышев

Картамышев Виталий Александрович – координатор программ «Оксфам» в Российской Федерации

Ключевые слова: официальная помощь развитию (ОПР), бюджетная поддержка, «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ), валовой национальный доход (ВНД), помощь в целях развития торговли, стратегии снижения бедности, политика по содействию развитию, торговая политика

Key words: Official Development Assistance – ODA, budget support, Millennium Development Goals – MDGs, Gross National Income – GNI, Aid for Trade, Poverty Reduction Strategy – PRS, development policy, trade policy

В статье анализируется политика ЕС в области содействия развитию за последние 10 лет. Подчеркивается лидирующая роль ЕС в предоставлении многосторонней, высококачественной помощи, направленной на искоренение бедности и достижение странами-реципиентами «Целей развития тысячелетия». Рассматриваются различные аспекты политики ЕС в области содействия развитию: ОПР (официальная помощь развитию), бюджетная поддержка, помощь в целях содействия торговле и т.д. Также рассматриваются проблемы, которые необходимо решить ЕС для того, чтобы продолжать играть эту важную роль в текущей неблагоприятной экономической ситуации, а также предлагаются некоторые рекомендации по повышению эффективности реализации политики в области содействия развитию.

В Европейском консенсусе по развитию¹ утверждается, что основной задачей европейской политики по содействию развитию является искоренение бедности в контексте устойчивого развития и всеобщего достижения «Целей развития тысячелетия» (ЦРТ) к 2015 г. Для решения этой задачи ЕС использует многосторонний подход, включающий увеличение объемов предоставляемой помощи, повышение ее эффективности и обеспечение большей согласованности политики в целях развития.

Европейский союз является наиболее крупным поставщиком официальной помощи развитию (ОПР) в мире. В 2008 г. ЕС предоставил около 50 млрд евро для финансирования развития, что составляет 60% мировых объемов ОПР и 0,40% валового национального дохода (ВНД) ЕС. И хотя ЕС подтвердил свою роль мирового лидера по объемам средств, выделяемых на ОПР, пока еще он очень далек от выполнения коллективных обязательств по предоставлению 0,56% ВНД ЕС на ОПР к 2010 г. и 0,7% к 2015 г. Для достижения поставленных целей до 2010 г. может потребоваться

дополнительно примерно 8 млрд евро по сравнению с текущим уровнем затрат.

Приоритеты ЕС: эффективность помощи, бюджетная поддержка и согласованность политики в целях развития

Различные международные конференции, проведенные в 2008 г., в том числе Дохийский раунд по финансированию развития, конференция на высшем уровне по эффективности помощи развитию в Акре, встреча на высшем уровне по вопросам развития Африки, состоявшаяся в Нью-Йорке в сентябре 2008 г., подтвердили решимость международного сообщества гарантировать достижение глобальных целей развития. Лидерство и твердая позиция ЕС стали определяющими факторами достижения значительных успехов и конкретных положительных результатов в поддержке бедных и развивающихся стран. Странами-членами ЕС достигнут консенсус, еще более укрепившийся

¹ Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: «The European Consensus», Council of the European Union, Brussels, 22 November 2005, 14820/05 DEVGEN 229 RELEX 678 ACP 155, available at: <http://www2.dfid.gov.uk/eupresidency2005/eu-consensus-development.pdf>.

в условиях финансового и экономического кризиса, в соответствии с которым ОПР является долгосрочной инвестицией в достижение более стабильного, процветающего, равноправного и безопасного мира. Однако при этом усиливается убежденность в том, что использование традиционных подходов может быть недостаточным. В последнее время значительно выросла необходимость в согласовании усилий для проведения последовательной и комплексной «антишоковой» политики, включающей меры по борьбе с коррупцией, проведение налоговых реформ (в том числе решение проблемы уклонения от уплаты налогов), существенное улучшение качества государственного управления и финансовой архитектуры. Остро стоят вопросы предоставления помощи, не обремененной дополнительными экономическими условиями, и установления торговых режимов, которые будут способствовать снижению бедности и более равномерному развитию бедных и богатых стран. Также хорошо зарекомендовал себя используемый ЕС подход по предоставлению высококачественной бюджетной поддержки для развития конкретных государственных секторов, таких как образование и здравоохранение, которые оказывают непосредственное влияние на снижение уровня бедности. Впрочем, в последнее время значительно выросло понимание основными государствами-донорами того, что достижение ЦРТ все более зависит от способности развивающихся стран играть лидирующую роль в реализации этих целей. Следовательно, важное значение имеет не только предоставление масштабной и качественной бюджетной поддержки в целом экономикам и их отдельным секторам, но и обеспечение ее прозрачности и предсказуемости через увеличение периода

предоставления. Опыт показывает, что страны, получившие долгосрочную и предсказуемую бюджетную поддержку, существенно продвинулись по пути сокращения бедности.

Исследование «Оксфам» подтверждает, что используемая ЕС практика представления бюджетной помощи развивающимся странам в зависимости от позитивных результатов, достигнутых в тех или иных секторах (образовании и здравоохранении), приносит свои плоды. Например, по данным «Оксфам», более половины показателей результативности, связанных с соглашениями по общей бюджетной поддержке, подписанными ЕС, относятся к прямому повышению доступа бедного населения к здравоохранению и образованию. Из всех стран, получающих значительную общую бюджетную поддержку от Европейской комиссии, восемь увеличили государственные расходы на образование на 31% (подробная информация представлена в *Табл. 1*). Конечно, можно возразить, что рост государственной поддержки социальных секторов мог произойти в отсутствие такой поддержки. Однако важно обратить внимание на то, что долгосрочная и предсказуемая бюджетная поддержка стимулирует правительства развивающихся стран проводить более последовательную политику, оказывающую существенное влияние на сокращение уровня бедности. Данная особенность бюджетной поддержки, связанная с ее нециклическим характером, безусловно, является крайне выгодной, так как делает бюджеты бедных стран менее зависимыми от непредвиденных внешних шоков, таких как резкое снижение доходов бюджета, возникающее вследствие падения спроса на национальные товары, что и произошло недавно в ряде стран вследствие экономического кризиса.

Бюджетная поддержка – эффективный инструмент развития?

К бюджетной поддержке относится прямая помощь, предоставляемая национальному казначейству страны – получателя официальной помощи развитию. Существуют два основных типа бюджетной поддержки: общая и секторальная. Преимуществом использования таких форм помощи является то, что они становятся частью формирования государственного бюджета и используются в соответствии с бюджетным процессом развивающихся стран. Общая бюджетная поддержка может быть использована для содействия реализации национальной стратегии развития (иногда также для стратегии снижения уровня бедности (poverty reduction strategy, PRS)), в то время как секторальная бюджетная поддержка обычно используется для укрепления определенных отраслей, например образования и здравоохранения.

С другой стороны, скептически настроенные эксперты полагают, что выделение средств в казначейства развивающихся стран может повлечь за собой риск неэффективного государственного управления и коррупции. Однако любой вид поддержки подвержен риску неэффективного управления и коррупции, и помощь бедным странам, осуществляемая через программную деятельность, может быть

не менее подвержена коррупции, чем прямая бюджетная поддержка. Альтернативное решение – вообще не предоставлять никакой помощи, что не представляется возможным, принимая во внимание высокую нестабильность и небезопасные социальные условия в ряде беднейших и развивающихся государств. Логика помощи развитию состоит в том, что независимо от различных рисков эффективность ОПР в задаче снижения бедности очень высока. Важное значение имеют вид помощи и условия, на которых она предоставляется. Неправительственные организации по содействию развитию, включая «Оксфам», выступают за предоставление помощи государствам, которые демонстрируют очевидные достижения или имеют масштабные планы по снижению бедности, например по повышению доступности здравоохранения и образования для всех. Задачей правительств стран – реципиентов помощи является обеспечение стабильной работы финансовой системы своих стран, что позволит им эффективно использовать получаемые средства и отчитываться за свои расходы. Правительства также должны демонстрировать, что они подотчетны своим парламентам и гражданскому обществу.

Таблица 1. Десять основных получателей средств в рамках общей бюджетной поддержки ЕС

Страна	2002–2007 гг.*		2008–2013 гг.**	
	Млн евро	% от общей помощи ЕС, %	Млн евро	% от общей помощи ЕС, %
Мозамбик	311,4	52	229,1	48
Буркина Фасо	275,5	60	253,8	60
Танзания	192,5	46	244	55
Нигерия	184,9	51	90	25
Мадагаскар	180	35	139	30
Замбия	179	48	185,5	49
Мали	122,5	29	119,4	30
Кения	115	40	107	35
Гана	102,2	32	128	45
Руанда	101,8	47	110	49

* Основан на индикативном выделении средств после публикации обзора по окончании расчетного периода, см. ЕЕРА (2008).

** Основан на предварительных данных, предоставленных Eurostep, за исключением стимулирующего транша.

Тенденции по уровням предоставляемой ОПР: глобальный vs европейский

Мировые объемы ОПР росли в период с 2000 г. по 2005 г., однако в 2006–2007 гг. несколько снизились, отчасти из-за завершения программ по списанию задолженности для Нигерии и Ирака.

В 2008 г. объемы ОПР вновь начали расти, хотя до сих остаются ниже объемов помощи, о которых была достигнута договоренность в Глениглсе. Страны-доноры на этом историческом саммите «Группы восьми» официально заявили, что к 2010 г. будут ежегодно выделять 50 млрд долл. на программы помощи развитию, причем половина этой суммы (25 млрд

долл.) будет направлена в страны Африки, расположенные к югу от Сахары. Однако если все доноры в скором времени не предпримут реальных коллективных усилий для выполнения своих обязательств, то, вероятно, для достижения поставленной цели не хватит около 8 млрд долл., согласно последним данным ОЭСР (см. таблицы ниже).

Несмотря на то, что большинство европейских неправительственных организаций по содействию развитию (CONCORD, Eurodad, Oxfam и другие) критикуют правительства своих стран за несоблюдение намеченных сроков предоставления обещанных объемов и качества помощи развитию, некоторые предпосылки для осторожного оптимизма все же есть. Согласно данным ОЭСР, чистые общи объемы

ОПР в 2008 г. выросли на 10,2% и достигли 119,8 млрд долл., что составляет 0,30% общего ВНД стран-членов Комитета ОЭСР по содействию развитию (Development Assistance Committee, DAC). Общий вклад 15 стран-членов ЕС, входящих в DAC, составил 70,2 млрд долл., т.е. 59% мировых объемов ОПР, предоставляемых DAC.

ЕС, несмотря на критику в свой адрес, продолжает оставаться мировым лидером по выполнению обязательств по ОПР. Из всех доноров только ЕС имеет четкий план по достижению обязательства выделения 0,7% ВНД на ОПР к 2015 г. и коллективного промежуточного обязательства по выплате 0,56% к 2010 г. Рис. 1 отражает сопоставление объемов помощи, предоставленной ЕС и другими неевропейскими странами-донорами «Группы семи» и показывает, что ЕС является лидером по предоставлению уже выплаченных, текущих и планируемых к 2010 г. объемов ОПР.

Однако по-прежнему необходимо учитывать, в какой форме будет предоставляться помощь и какие приоритетные области получают выгоду от предполагаемого роста финансирования. Несмотря на то что лидирующие позиции ЕС в области финансирования помощи развитию, безусловно, заслуживают похвалы, существует необходимость освобождения от пагубных экономических условий (особенно введенных МВФ, которые могут свести на нет положительный эффект влияния помощи развитию на снижение уровня бедности), предоставления более масштабной и более качественной помощи в рамках общей и секторальной бюджетной поддержки, прежде всего в образовании и здравоохранении, а также содействия предоставлению более предсказуемой и долгосрочной помощи. Уже наблюдается положительный сдвиг в заключении контрактов в рамках ЦРТ², предусматривающих оказание ЕС бюджетной поддержки некоторым странам Африки в течение шести лет (вместо традиционных трехлетних контрактов), что требует меньшего количества отчетных документов и позволяет избежать отсрочек, связанных с бюрократическим процессом проведения предусмотренных выплат на уровне ЕС.

Кроме того, в условиях текущего финансового кризиса и экономического спада роль и продолжающееся лидерство ЕС в последовательном выполнении обязательств и повышении объемов ОПР приобретают особо важное значение. Сейчас как никогда существует необ-

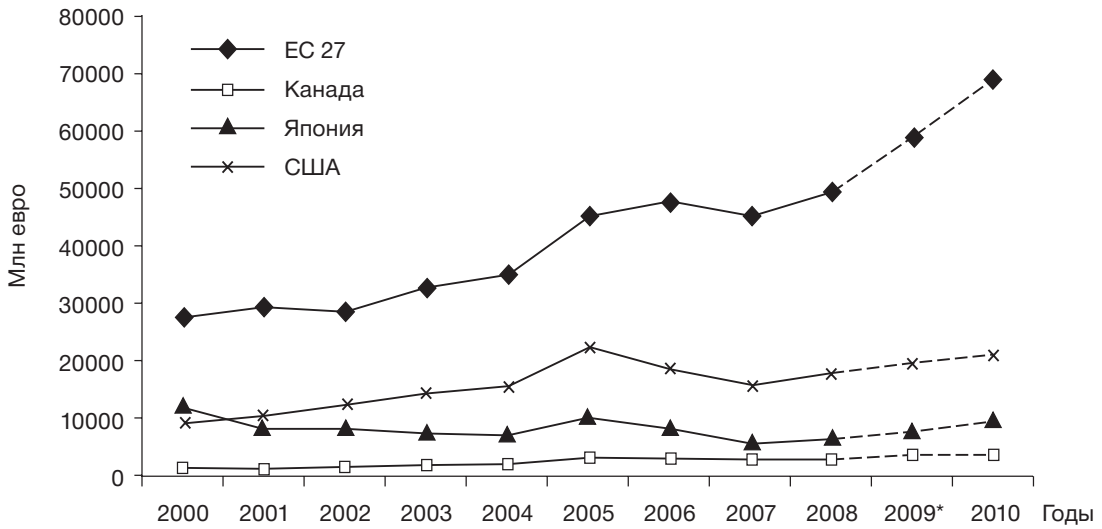
ходимость в больших объемах и более высоком качестве помощи развитию, и ЕС необходимо продемонстрировать, что у стран-членов есть коллективная ответственность, решимость, четкие механизмы и ресурсы для выполнения своих обязательств в пример другим донорам.

На апрельском саммите стран «Группы двадцати» в Лондоне лидеры стран вновь подтвердили свое стремление достигнуть намеченных целей по ОПР, включая инициативу «Помощь в целях развития торговли» (Aid for Trade, AfT), списание долга и гленигские соглашения, касающиеся помощи странам, расположенным к югу от Сахары.

Однако, несмотря на возобновленные усилия международного сообщества по достижению ЦРТ и продолжению предоставления ОПР, существуют тревожные факты, подтверждающие, что некоторые члены сообщества значительно сокращают бюджетные ассигнования на развитие перед лицом неблагоприятных экономических условий, растущего политического давления из-за увеличения безработицы и падения темпов и объемов внутреннего производства, ограничивающих возможности стран по выполнению принятых обязательств. В частности, Италия, несмотря на свое председательство в «Группе восьми» в 2009 г., предусмотрительно внесла корректировки в бюджет, позволяющие значительно снизить объемы ОПР – примерно на 170 млн евро в 2010 г. Италия планирует и в дальнейшем снизить уровень ОПР на 56% с предоставляемых в настоящее время 0,22% от ВНД до 0,09%. Ее бюджет на помощь развитию уже в настоящее время сократился до 0,19% ВНД (или 2,897 млн евро) по сравнению с 0,29% в 2005 г. (4,096 млн евро).

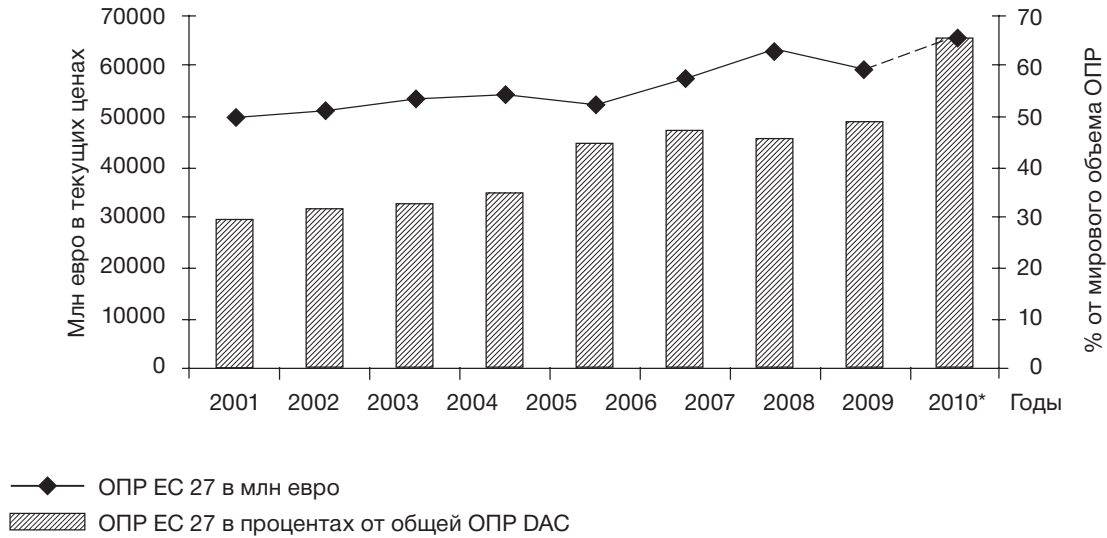
Таким образом, ЕС потребуются сильная политическая воля как на коллективном, так и на индивидуальном уровне отдельных стран для установления бюджетных расходов в объемах, позволяющих европейским странам выполнить обязательства по ОПР, не взирая на растущие ограничения, связанные с необходимостью поддержки финансового сектора, стимулирования отечественных предприятий, борьбы с безработицей и проведения налоговой реформы. ЕС должен еще раз подтвердить свое мировое лидерство и избежать сокращения объемов ОПР в то время, когда развивающиеся страны все более нуждаются в ней, сталкиваются с такими последствиями мирового экономического кризиса, как повышение цен на продовольствие и

² Более подробная информация о контрактах в рамках ЦРТ представлена в Приложении 2.



Источник: Расчеты Европейской комиссии по данным Комитета ОЭСР по содействию развитию
 * Данные линейно аппроксимированы на основе прогнозов ОЭСР по объемам помощи развитию к 2010 г.

Рис. 1. Потоки помощи развитию из стран ЕС и неевропейских стран «Группы семи» в 2000–2010 гг., млн евро в постоянных ценах 2006 г.



Источник: Расчеты Европейской комиссии, основанные на данных Комитета ОЭСР по содействию развитию и на данных обследования стран ЕС по выполнению обязательств Монтеррейского консенсуса.

* Процент рассчитан на основе экстраполяции роста в соответствии с обязательствами стран-членов ЕС.

Рис. 2. Доля ОПР ЕС в общей ОПР стран-членов DAC, в процентах и млн евро

топливо, ухудшение условий выдачи кредитов и сужение перспектив для роста экспортно-ориентированной экономики.

Влияние экономического спада на обязательство по выделению 50 млрд долл. на помощь развитию

На саммите «Группы восьми» в Глениглсе восемь ведущих промышленно развитых стран и ЕС приняли обязательство обеспечить повышение размеров помощи на 50 млрд долл. к 2010 г. В 2004 г. это обязательство было выражено в долларах США, т.е. предполагалось, что с 79 млрд долл. в 2004 г. помощь будет увели-

чена до 129 млрд долл. к 2010 г. Эта сумма является тем самым известным 50-миллиардным обещанием, данным беднейшим странам, часть которого – 25 млрд долл. – предназначалась беднейшим странам, расположенным к югу от Сахары. 85% из обещанных 50 млрд долл., т.е. 42 млрд долл., должны были быть предоставлены странами ЕС. Эта цель вполне могла быть достигнута благодаря принятому странами ЕС в 2005 г. обязательству по достижению помощи в объеме 0,56% от ВВП к 2010 г. Некоторые крупные европейские страны пошли еще дальше (прежде всего Франция и Великобритания), поставив перед собой цель выделения 0,7% в 2012 г. и 2013 г. соответственно. Однако Франция в дальнейшем отложила срок выполнения этой цели до 2015 г.

Таблица 2. Распределение обещанных в Глениглсе 50 млрд долл. по странам-донорам*

Страна	Первоначально обещанная в Глениглсе сумма к 2010 г. (млн долл. США по курсу 2004 г.)	Уровень помощи в 2004 г. (долл. США по курсу 2004 г.)	Доля страны в 50 млрд долл.	Доля, %
Австрия	1805	691	1114	2
Бельгия	3016	1440	1576	3
Дания	2451	2028	423	1
Финляндия	1187	662	525	1
Франция	14895	8441	6454	13
Германия	16210	7449	8761	18
Греция	1431	458	973	2
Ирландия	1255	589	666	1
Италия	10389	2464	7925	16
Люксембург	377	242	135	0
Нидерланды	5893	4229	1664	3
Португалия	1040	1020	20	0
Испания	8098	2538	5560	11
Швеция	4262	2712	1550	3
Великобритания	12983	7866	5117	10
Доля ЕС в 50 млрд долл.			42464	85
Австралия	2916	1441	1475	3
Канада	3920	2536	1384	3
Япония	9320	8682	638	1
Новая Зеландия	329	209	120	0
Норвегия	3705	2211	1494	3
Швейцария	1803	1365	438	1
США	21614	19201	2413	5
Всего	128481	78474	50007	100

* Таблица подготовлена на основе материалов пресс-релиза «OECD Aid Press Release». URL: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.htm, за исключением данных по Великобритании, пересмотренных в соответствии с поправками к бюджету.

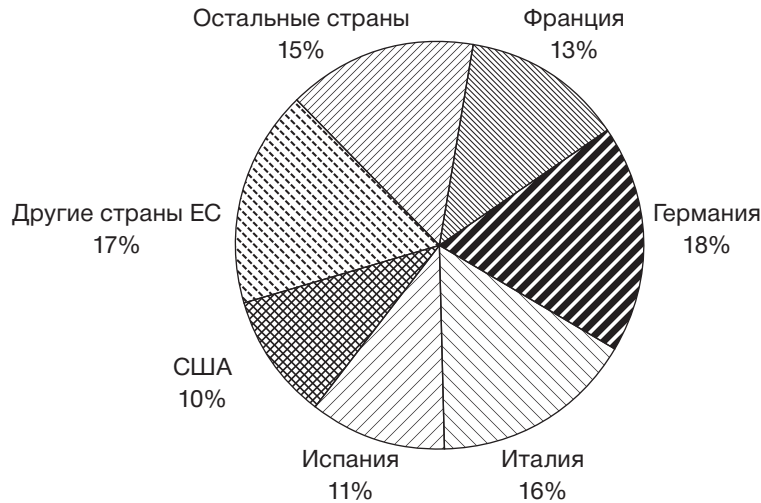


Рис. 3. Распределение обещанных в Глениглсе 50 млрд долл. по странам-донорам

Рис. 3 показывает, насколько важно, чтобы Италия, Германия, Франция, Испания и Великобритания выполнили свои обещания к 2010 г. Те 15 стран-членов ЕС, которые не взяли на себя обязательство по предоставлению 0,7% ВВП, уже пообещали достичь как минимум 0,51% ВВП к 2010 г. или увеличить свои вложения. Однако из-за падения ВВП вследствие мирового финансового кризиса показатель 0,51% от ВВП, похоже, составляет теперь меньше в реальном денежном выражении, чем было изначально согласовано в Глениглсе. В соответствии с недавно принятым решением по бюджету, несмотря на падение ВВП, Великобритания решила выполнить свои обязательства по обещанному к 2010 г. уровню ОПР, что означает реальное выделение 0,6% в 2010 г. вместо изначально обещанных 0,56%.

В Табл. 3 показаны объемы помощи, первоначально обещанные каждой страной на саммите в Глениглсе, новые прогнозы ОЭСР, отражающие изменения в ВВП и, в случае Франции, изменение сроков предоставления 0,7% ВВП в 2015 г. вместо 2012 г.

В реальном выражении влияние экономического спада может проявиться в сокращении запланированного увеличения помощи на 9 млрд долл. (или 8 млрд долл. в ценах 2004 г.). Это означает, что обещанные 50 млрд долл. стремительно превращаются в 42 млрд долл., а развивающиеся страны лишаются 8 млрд долл. помощи.

В Табл. 4 представлены соответствующие объемы помощи ЕС в пересчете на евро. Сравнивая данные таблицы, отметим:

- сумма, обещанная ЕС к 2010 г., снизится в 2010 г. на 8,7 млрд евро, преимущественно из-за сокращения ВВП;
- для сохранения прежнего уровня помощи бедным странам и избежания ее реального сокращения странам ЕС потребуется в среднем выделять 0,63% от ВВП в 2010 г. вместо 0,56%.

Помощь в целях развития торговли: повышение согласованности политики ЕС, направленной на содействие развитию

Основные задачи политики ЕС в данной области связаны с поддержкой использования развивающимися и наименее развитыми странами (Least Developed Countries, (LDCs)) торговли как одного из инструментов сокращения бедности и экономического развития. Программа «Помощь в целях развития торговли» (AfT) является дополнительным элементом переговорного процесса по торговле и составляет важную часть Дохийской программы развития (Doha Development Agenda (DDA)), при этом ее не подменяя. Используя международно согласованные рамочные условия для заключения торговых соглашений, программа AfT способствует возможности развивающихся стран использовать международную торговлю как один из ключевых инструментов экономического развития. Стратегия AfT включает шесть категорий мер³:

- 1) торговая политика и правовые нормы;

³ Более подробное описание категорий мер стратегии AfT представлено в Приложении 1.

Таблица 3. Влияние экономического спада на принятое в Глениглсе обязательство по выделению 50 млрд долл.

Страна	Первоначально обещанная в Глениглсе сумма к 2010 г. (млн долл. США по курсу 2008 г.)	Прогноз ОЭСР к 2010 г., (млн долл. США по курсу 2008 г.)	Разница (млн долл. США по курсу 2008 г.)	Изначально обещанная в Глениглсе сумма к 2010 г. (млн долл. США по курсу 2004 г.)	Новые прогнозы (млн долл. США по курсу 2004 г.)	Разница (млн долл. США по курсу 2008 г.)
Австрия	2165	1945	220	1805	1614	191
Бельгия	3617	3361	256	3016	2790	227
Дания	2939	2623	316	2451	2177	274
Финляндия	1423	1300	123	1187	1079	108
Франция	17863	13909	3954	14895	11544	3350
Германия	19440	17687	1753	16210	14680	1530
Греция	1716	1145	571	1431	950	481
Ирландия	1505	1307	198	1255	1085	171
Италия	12459	10866	1593	10389	9019	1370
Люксембург	452	395	57	377	328	49
Нидерланды	7068	6647	421	5893	5517	376
Португалия	1248	1119	129	1040	929	112
Испания	9711	8271	1440	8098	6865	1233
Швеция	5112	4625	487	4262	3839	424
Великобритания	15570	15570	0	12983	12923	60
ЕС всего	102289	90770	11519	85293	75339	9954
Австралия	3497	3266	231	2916	2711	205
Канада	4701	4875	-174	3920	4046	-126
Япония	11177	13310	-2133	9320	11047	-1728
Новая Зеландия	394	415	-21	329	344	-16
Норвегия	4443	4295	148	3705	3565	140
Швейцария	2162	1862	300	1803	1545	257
США	25921	27647	-1726	21614	22947	-1333
Всего	154081	145110	8971	128481	120441	8040

- 2) развитие торговли;
- 3) инфраструктура, связанная с торговлей;
- 4) развитие производственных мощностей;
- 5) регулирование, связанное с торговлей (Trade-related adjustment);
- 6) другие потребности, связанные с торговлей.

Первые две категории обычно относятся к содействию торговле (Trade-Related Assistance,

TRA). Категории 3–6, как правило, определяются как «Расширенная программа помощи в целях развития торговли» («Wider Aid for Trade Agenda»).

В 2005 г. ЕС взял на себя важные обязательства, связанные с коллективными расходами на TRA в размере 2 млрд евро в год начиная с 2010 г. (1 млрд евро от Европейской комиссии и 1 млрд евро в рамках двусторонней поддержки от стран-членов ЕС).

Таблица 4. Влияние экономического спада на принятое в Глениглсе обязательство по выделению 50 млрд долл. (в пересчете на евро)

Страна	Первоначально обещанная сумма помощи (евро по курсу 2008 г.)	Прогноз ОЭСР на настоящий момент (евро по курсу 2008 г.) ¹	Разница в евро по текущему валютному курсу ²
Австрия	1633	1467	166
Бельгия	2727	2534	193
Дания	2216	1978	238
Финляндия	1073	980	93
Франция	13469 ³	10487	2981
Германия	14658	13336	1322
Греция	1294	863	431
Ирландия	1135	985	150
Италия	9394	8193	1201
Люксембург	341	298	43
Нидерланды	5329	5012	317
Португалия	941	844	97
Испания	7322	6236	1086
Швеция	3854	3487	367
Великобритания	11740	11740 ⁴	0
Всего	77126	68441	8685
Всего, % от ВНД	0,63	0,56	

Примечания.

¹ – Таблица подготовлена на основе материалов пресс-релиза «OECD Aid Press Release». URL: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.htm, за исключением данных по Великобритании, пересмотренных в соответствии с поправками к бюджету.

² – По курсу 0,754 долл. за евро.

³ – Первоначальное обещание Франции 2005 г. о достижении 0,7% от ВНД к 2012 г.

⁴ – Отражает решение Великобритании выполнить свои обязательства по обещанному к 2010 г. уровню ОПР, несмотря на падение ВНД, что означает реальное выделение 0,6% в 2010 г. вместо изначально обещанных 0,56%.

Стратегия ЕС относительно АfТ базируется на следующих принципах:

- АfТ должна быть предоставлена всем развивающимся странам, но прежде всего – наиболее бедным;
- АfТ должна соответствовать ЦРТ и являться частью более обширной повестки дня в области содействия развитию;
- АfТ является частью других торговых переговоров, включая Дохийскую про-

грамму развития, не подменяя их при этом;

- АfТ служит для операционализации Парижской декларации по предоставлению эффективной помощи (Paris Declaration on Aid Effectiveness), а также Кодекса поведения ЕС по взаимодополняемости и разделению труда при реализации политики в целях развития (EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy).

Анализ реализации стратегии ЕС «Помощь в целях развития торговли»

В соответствии с данными отчета, подготовленного Европейской комиссией в 2009 г., ЕС почти полностью выполнил свои обязательства по предоставлению 2 млрд евро ежегодно к

2010 г. в рамках TRA. В 2007 г. общие объемы предоставленной TRA составили 1,98 млрд евро, что свидетельствует о значительном продвижении ЕС к поставленной цели предоставить 2 млрд евро к 2010 г.

На Рис. 4 представлены общие объемы TRA, предоставленной ЕС в 2001–2007 гг. График отражает реальный и непрерывный рост объемов помощи в рамках TRA в 2004–2007 гг.

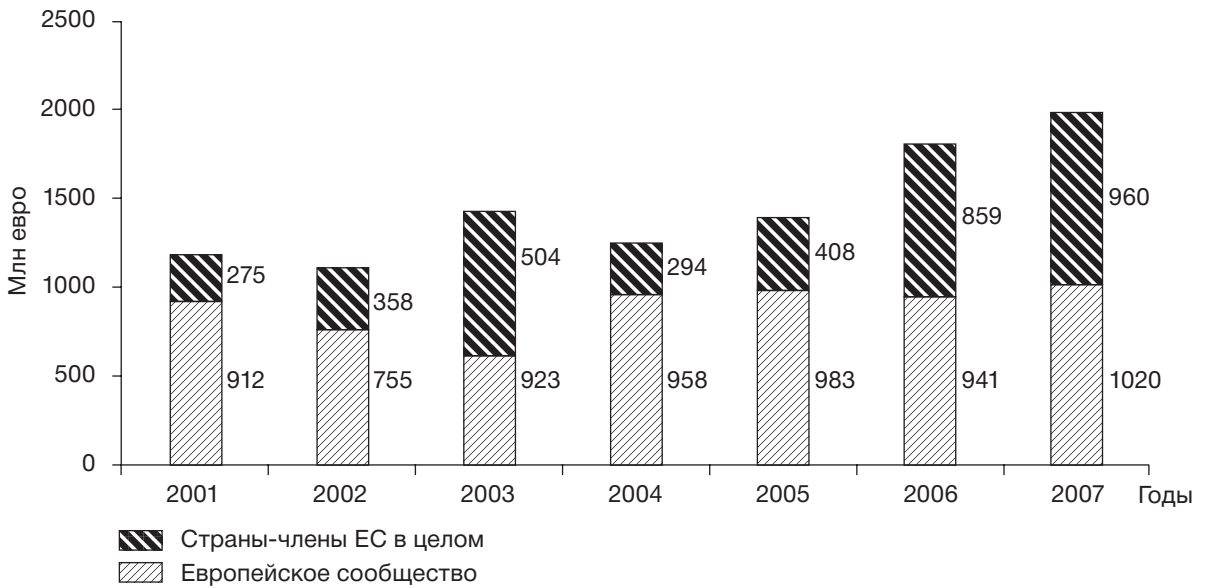
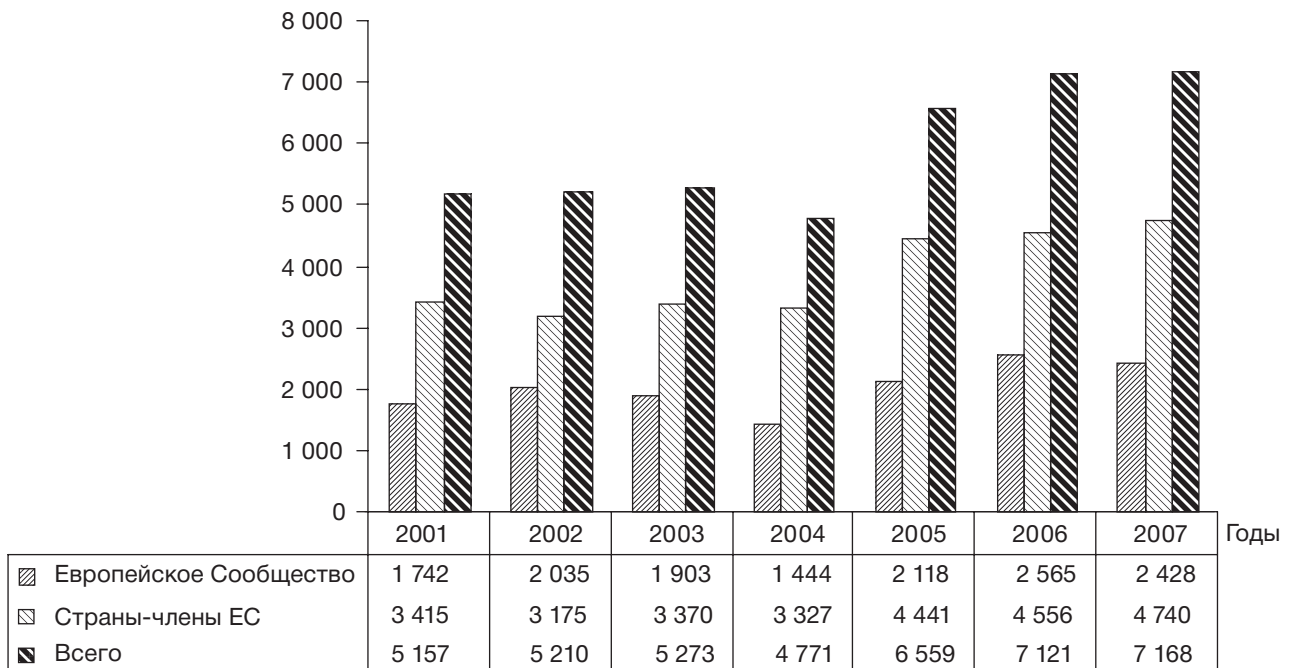


Рис. 4. Обязательства ЕС по содействию торговле (TRA), 2001–2007 гг.



Источник: База данных Дохийской программы развития (Doha Development Database), ответы на Монтеррейский вопросник.

Рис. 5. Обязательства ЕС по Расширенной программе помощи в целях развития торговли, 2001–2007 гг.

Предоставление ЕС расширенной помощи в целях развития торговли

ЕС в 2007 г. сделал значительный вклад в Расширенную программу помощи в целях развития торговли, предоставив 7,17 млрд евро, из которых 4,74 млрд евро составила AfT, предоставленная странами-членами ЕС, и 2,43 млрд евро – Европейским сообществом. Эти цифры отражают рост общего объема AfT по сравнению с 2006 г., когда предоставленная ЕС AfT (см. Табл. 5) составила 7,12 млрд евро, из которых 4,56 млрд евро были получены от стран-членов ЕС и 2,57 млрд евро – от Европейского сообщества.

Таким образом, выполнение обязательств в рамках AfT (см. Табл. 5) является для ЕС приоритетом сотрудничества в целях развития. Если сопоставить объемы помощи, предоставленной через инструменты AfT, с общими объемами ОПР, то можно заметить, что AfT стабильно является существенной частью помощи, предоставляемой ЕС развивающимся странам. Однако очевидно, что слаженность и последовательность политики AfT как части программы развития нуждается в еще большем усилении. Правительства-доноры должны придерживаться программы AfT как основного направления в процессе политического диало-

га со странами-получателями, в то время как последним необходимо обеспечить использование инструментов AfT как части национальной стратегии снижения бедности (PRS).

Повышение качества предоставления помощи: ЕС как лидер в предоставлении и планировании ОПР

В настоящее время ЕС имеет уникальный шанс еще раз продемонстрировать миру свои лидерские качества и способность выполнить обязательства в рамках ОПР. Правительства развивающихся стран нуждаются в более длительной и предсказуемой ОПР, предоставляемой через их бюджеты и не связанной с различными экономическими условиями, которые снижают или полностью сводят на нет положительный эффект от реализации стратегий сокращения бедности.

При реализации политики в целях содействия развитию ЕС сталкивается с рядом вызовов:

- Необходимо повышать качество и размеры ОПР для достижения Гленигских целей, значительного увеличения расходов на бюджетную поддержку, в том числе поддержку секторов образования и здравоохранения. Данные показыва-

Таблица 5. Обязательства ЕС по AfT vs обязательства ЕС в рамках ОПР, млн евро

Обязательства ЕС	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Помощь в целях развития торговли (AfT)	5,157	5,210	5,273	4,771	6,559	7,121	7,168
Сектор двусторонних соглашений по ОПР	10,387.6	12,371.38	14,745.76	18,990.81	20,111.06	24,096.25	27,255.73
AfT /двусторонние соглашения по ОПР, %	49,65	42,11	36,76	25,12	32,61	29,55	26,30
Общие объемы ОПР	29,204.79	34,371.38	41,758.27	47,724.4	62,094.41	75,082.7	68,622.1
AfT/общие объемы ОПР, %	17,66	15,14	12,63	10	10,56	9,48	10,45

Источник: OECD-STATS (DAC5; DAC1) и ответы на Монтеррейский вопросник.

ют, что ОПР является одной из наиболее эффективных стратегий снижения бедности, если опирается на результаты в отдельных социальных сферах, таких как здравоохранение и образование.

- Необходимо продолжать связывать контракты по общей бюджетной поддержке с увеличением бюджетных средств развивающихся стран, направляемых на финансирование образования и здравоохранения. Необходимо поощрять правительства развивающихся стран выделять 15% средств бюджета на здравоохранение (в соответствии с Декларацией Абуэя) и 20% на образование (в соответствии с Глобальной кампанией по целям образования (Global Campaign for Education target)).
- В условиях преодоления последствий финансового кризиса и экономического спада необходимо добиваться от правительств развивающихся стран большей прозрачности и подотчетности как необходимой части политики в целях развития и гарантийного условия для дальнейшей бюджетной поддержки.
- Необходимо предоставлять более долгосрочную и предсказуемую общую бюджетную поддержку развивающимся странам для улучшения финансовой отчетности и получения убедительных доказательств того, что страны предпринимают реальные усилия для борьбы с коррупцией, уклонением от уплаты налогов и улучшения управления.
- ЕС должен предоставлять всестороннюю (включая финансовую) поддержку намерениям Европейской комиссии по реализации контрактов в рамках ЦРТ с развивающимися странами, предусматривающих возможности увеличения сроков контрактов и предсказуемости предоставляемой помощи.
- ЕС должен использовать свой коллективный голос для реализации реформ МВФ и Всемирного банка, включая реформы структур их управления, реформы, направленные на повышение каче-

ства их политических рекомендаций и повышение присутствия программ МВФ в развивающихся странах с устойчивым макроэкономическим климатом. В частности, МВФ может ослаблять требования по уровню инфляции и бюджетного дефицита для стран, которые последовательно проводят политику, направленную на снижение уровня бедности, связанную с положительными социальными результатами в определенных секторах, особенно в здравоохранении и образовании.

Заключение и рекомендации

Стратегия ЕС по содействию развитию за последние 10 лет претерпела важные изменения. В настоящее время ЕС полноправно занимает лидирующие позиции по ОПР и финансированию развития и на уровне «Группы восьми», и на уровне ОЭСР. Однако нет предела совершенству. Страны-члены ЕС должны предпринимать конкретные шаги для выполнения обязательств по предоставлению на цели развития 0,56% ВВП к 2010 г. и 0,7% ВВП к 2015 г. ЕС также необходимо разработать четко прописанный план постепенного роста объемов ОПР к 2010 г. и 2015 г. соответственно. Кроме того, ЕС должен решить задачу предоставления реальных, а не искусственно раздутых объемов ОПР⁴.

Однако, как показывает опыт, только увеличение объемов помощи недостаточно. Использование подходящего вида помощи – вот новая сложная задача для ЕС. При этом помощь должна быть консолидированной и последовательной, предсказуемой и долгосрочной, для того чтобы быть мощным катализатором укрепления государственной системы и реализации эффективных политических мер по развитию на местах. Такая помощь может содействовать получению 72 млн детей доступа к школьному образованию, способствовать подготовке медсестер, выплате зарплат докторам и сокращению показателей смертности женщин во время беременности и при родах, а также детской смертности от излечимых болезней.

⁴ Публикация «Aidwatch», подготовленная совместно Eurodad, Oxfam и Concorde's, критикует страны-члены за чрезмерное раздувание бюджетов, выделяемых на помощь развитию за счет включения в них расходов, которые не соответствуют ОПР, предусмотренной для выплаты развивающимся странам. Традиционно ЕС использует практику предоставления технической поддержки на условиях, в соответствии с которыми страны-реципиенты должны приобретать товары и услуги, произведенные страной-донором. Типичными примерами являются привлечение консультантов из стран ЕС, деятельность которых не способствует развитию внутренних возможностей (local capacity building) управления помощью. В последнее время страны-члены ЕС также начали включать расходы на беженцев, а также расходы на образование иностранных студентов в свои бюджеты помощи.

ЕС должен усилить согласованность политик во всех девяти областях, являющихся ключевыми для снижения уровня бедности и достижения ЦРТ⁵.

Помощь Европейского союза может стать еще более эффективной, если в дальнейшем будет согласована с успешной реализацией развивающимися странами стратегий сокращения бедности, если предоставление ОПР будет приведено в соответствие с бюджетными процессами внутри развивающихся стран, а предоставляемая бюджетная поддержка (и общая, и секторальная) станет более долгосрочной и предсказуемой. По мере того как

развивающиеся страны будут достигать стабилизации макроэкономической ситуации, добиваться успехов в повышении прозрачности и подотчетности финансовых систем, борьбе с коррупцией, поддержании расходной части бюджета без значительного увеличения инфляции, ЕС вместе с другими организациями-донорами может добиваться скорейшего выхода из программ МВФ или, по крайней мере, обеспечения гибкости финансово-бюджетной политики, которая бы содействовала последовательной реализации странами стратегий снижения уровня бедности в контексте устойчивого развития.

Приложение 1

Европейский союз использует шесть категорий мер, которые относятся к деятельности в рамках Помощи в целях развития торговли (Aid for Trade, AfT). Такая категоризация полезна для согласованной отчетности и мониторинга. Каждая из категорий связана с одной или несколькими специальными кодировками в общей Системе отчетности кредитора (Creditor Reporting System, CRS), в которую предоставляются отчетные данные по ОПР.

Содействие торговле (Trade Related Assistance, TRA)

Торговая политика и правовые нормы (Trade policy and regulations): торговая политика и планирование, торговое посредничество, региональные торговые соглашения, многосторонние торговые переговоры, межсекторальная оптовая и розничная торговля и продвижение товаров. Включает обучение представителей органов власти в сфере торговли, анализ предложений и позиций и их влияния, поддержку заинтересованных сторон внутри страны в процессе формулирования коммерческих интересов и определения возможных уступок, организацию обсуждения торговых вопросов, институциональную и техническую поддержку для содействия реализации торговых соглашений, принятия и выполнения новых правил и стандартов.

Развитие торговли (Trade development): продвижение инвестиций, анализ и институциональная поддержка торговли услугами, услуги и институты для бизнес-поддержки, сектор сетевого частно-государственного взаимодействия, электронная торговля, торговля финансами, продвижение торговли, исследования и развитие рынка. Данная категория является важной составляющей развития производственных мощностей в части вопросов, связанных с торговлей.

Расширенная программа помощи в целях развития торговли (Wider Aid for Trade Agenda): TRA совместно с мерами, указанными ниже

Инфраструктура, связанная с торговлей (Trade-related infrastructure): физическая инфраструктура, включая транспортировку и складирование, связь, производство и поставку энергии.

Развитие производственных мощностей (Building productive capacity): деятельность по развитию бизнеса, направленная на улучшение инвестиционного климата, приватизацию, содействие развитию банковских и финансовых услуг, сельского, лесного, рыбного хозяйства, добыча полезных ископаемых, горная промышленность и туризм. Включает торговые и неторговые производственные мощности.

⁵ Торговля и региональная интеграция; окружающая среда; инфраструктура, связь и транспорт; водные ресурсы; энергетические ресурсы; сельскохозяйственное развитие; управление, демократия, права человека; предотвращение конфликтов; общественное развитие; социальное единство и занятость.

Регулирование, связанное с торговлей (Trade-related adjustment): взносы в государственный бюджет, связанные с содействием в реализации реципиентами их собственных торговых реформ и мерами по регулированию, предпринимаемыми другими странами; а также

содействие в преодолении платежного дефицита вследствие изменений в мировой торговле.

Другие потребности, связанные с торговлей (Other Trade-related needs): другие виды поддержки, связанной с торговлей, не включенные в вышеуказанные категории.

Приложение 2

Основные особенности контрактов в рамках ЦРТ

В соответствии с последним предложением от 21 февраля 2008 г., наиболее важными особенностями контрактов в рамках ЦРТ являются:

- Средства должны предоставляться на 6 лет, вместо принятых 3 лет.
- 80% средств будут выплачены при условии соответствия страны оценочным критериям (eligibility criteria); остальные средства будут выделяться в той мере, в какой страна будет продолжать демонстрировать соответствие оценочным критериям.
- Ежегодные платежи в первые три года должны быть фиксированными; ежегодные платежи в последующие три года определяются после анализа эффективности в соответствии с критериями ЦРТ, проводимого по завершении первого этапа (в середине срока контракта).
- Планируется проведение ежегодного мониторинга исполнения обязательств; недостаточное исполнение обязательств не повлечет немедленного сокращения

финансирования (как это происходит сейчас), но будет основанием для усиления диалога.

- Если страна не показывает хороших результатов в соответствии с оценочными критериями, это может привести к временному удержанию 10% от выплачиваемой ежегодной суммы.
- В дополнение к обычным входным условиям появляются еще три критерия соответствия: страны должны иметь хорошие результаты реализации бюджетной поддержки в течение последних трех лет; должны демонстрировать выполнение обязательств по мониторингу и достижению ЦРТ; должны иметь работающий механизм координации с донором для реализации контроля эффективности и поддержания диалога.

Источник: European Commission (2008). The MDG Contract. An Approach for Longer Term and More Predictable General Budget Support.

Литература

1. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis Millennium Development Goals – Impact of the Financial Crisis on Developing countries. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.
2. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and

Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis Aid Effectiveness after Accra Where does the EU stand and What more do we need to do? Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.

3. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis Aid for Trade monitoring report 2009. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.
4. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis. Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.

5. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping

with the crisis. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.

6. General Secretariat Council of the European Union EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for Trade-related needs in developing countries. Brussels 29 October 2007.

7. Concord Europe 'No Time to Waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality' Aidwatch report 2008, available at: <http://www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocumentsENG/NavigationSecondaire/WorkingGroups/Aidwatch/Aidwatch2008/Light-Full-report.pdf>.

8. Oxfam Briefing Paper 'Fast forward. How the European Commission can take the lead in providing high-quality budget.