



Макроекономіка

Вікторія АДАМИК,
Наталія КОМАР

**МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА
З ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ:
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ, СВІТОВИЙ
ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

Резюме

Подолання бідності задеклароване у Цілях тисячоліття як глобальна мета, досягнення якої є завданням усього людства, а не лише кожної окремої країни, котра зустрічається з цією проблемою. Серед широкого спектру механізмів підвищення рівня добробуту громадян та зменшення нерівності міжнародна економічна допомога посідає вагоме місце, що особливо стосується тих держав, соціально-економічне становище яких не дає змоги знайти достатньо внутрішніх ресурсів для боротьби з тими чи іншими аспектами бідності. Автори вважають, що розробки стратегії подолання бідності країною-реципієнтом і стратегії надання допомоги донорами повинні здійснюватися скоординовано з урахуванням критеріїв ефективності, які базуються на теоретичних підходах провідних фахівців з проблематики бідності та світовому досвіді.

© Вікторія Адамик, Наталія Комар, 2008.

Адамик Вікторія, канд. екон. наук, доцент, Національний університет «Львівська політехніка», Україна.

Комар Наталія, аспірант, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Ключові слова

Двостороння, багатостороння і колективна допомога розвитку, фінансова і технічна допомога, країни-донори і країни-реципієнти, критерії ефективності (якості) допомоги, Стратегія надання допомоги, Цілі тисячоліття.

Класифікація за JEL: I32; I38.

Вступ

Численні дослідження, зокрема здійснені фахівцями Світового банку і ОЕСР, доводять, що основна з Цілей тисячоліття – зменшення вдвічі до 2015 р. кількості людей, які живуть за межею бідності (менше від 1 дол. США на день) – буде досягнута (за винятком країн на південь від Сахари) [1]. Окрім скорочення нерівності в доходах як основної перепони на шляху отримання максимальної віддачі від економічного зростання – важливого інструмента подолання бідності, умовами реалізації цього оптимістичного сценарію є: високий рівень економічної свободи (від засад формування уряду і до грошово-кредитної та торговельної політики); наявність та ефективне використання капіталу (фінансового і людського); вища продуктивність агропромислового сектору порівняно із «сучасними» секторами (щоб зменшити негативний ефект дуалізму економіки); інституційна відкритість економіки (за умови трансформації глобального торговельного середовища на користь бідних країн).

Оскільки більшість країн, що потерпають від високого рівня бідності, досягнути цих цілей самостійно не в змозі, актуалізується роль міжнародної допомоги, спрямованої на подолання економічної маргіналізації світу.

Теоретичні дослідження провідних фахівців з проблематики бідності (зокрема міжнародних механізмів її подолання), найпрогресивнішими з яких є М. Тодаро, П. О'Ніл, Дж. Вульфенсон, А. Леррік, Н. Бердсолл, Ф. Бургіньон, В. Клайн, Е. Румянцева, О. Шишков, С. Гуцало та інші, й аналіз світового досвіду доводять, що сучасна міжнародна економічна допомога повинна зазнати суттєвого реформування – від змін напрямків до удосконалення інструментів реалізації. Україна, на жаль, входить у групу країн, які претендують на іноземну допомогу із зменшення бідності і, водночас, не розробили належних методологічних та інституційних засад раціонального включення її в систему механізмів реалізації вітчизняної стратегії подолання бідності. Таким чином, можна виділити *два напрямки* актуальних для України наукових пошуків у царині міжнародної економічної допомоги – *по-перше*, визначення її сутнісних характеристик, критеріїв якості та місця у

системі механізмів подолання бідності (у тому числі на основі вивчення зарубіжного досвіду), а *по-друге*, оцінку ефективності дво- та багатосторонньої допомоги з подолання бідності в нашій державі та розробку рекомендацій з її підвищення з урахуванням новітніх тенденцій трансформації теоретичних і практичних підходів до надання та використання зовнішньої допомоги. Зазначене визначає **мету і завдання** цієї статті, відображені в назвах її структурних підрозділів.

1. Методологічні підходи до визначення суті міжнародної економічної допомоги та її класифікації

Вітчизняні і зарубіжні науковці, зокрема Т. Суботіна, С. Браун, І. Оверланд, М. Тодаро, О. Рогач та інші, здебільшого розрізняють дві форми надання іноземної допомоги країнам, що розвиваються: *офіційну допомогу розвитку (офіційне сприяння розвитку)* та *приватні надходження* [2, 73; 3, 74; 4, 8; 5, 67–69; 6, 500; 7, 448–449; 8, 70–100].

Офіційна допомога розвитку (ОДР) повинна відповідати, на думку зазначених фахівців, певним вимогам, а саме: 1) надходити з офіційних джерел та від офіційних іноземних донорів; 2) надаватися бідним країнам з метою підтримки їхнього соціально-економічного розвитку; 3) не розглядатися донорами як комерційний трансферт і передбачати пільгові умови (дарчий еквівалент як показник рівня пільг має становити не менше, ніж 25% наданих позик).

Залежно від кількості суб'єктів міжнародних відносин, ОДР надається на двосторонній, багатосторонній й колективній основі. Основним джерелом та каналом надання двосторонньої іноземної допомоги є окремі країни через уповноважені ними установи, які керують механізмом її спрямування. Основне джерело надання багатосторонньої допомоги – кошти міжнародних організацій, сформовані з внесків країн-учасниць. Колективну допомогу країні-реципієнту надають донори, які своїми внесками утворюють спільний фонд для надання допомоги й органи управління цим фондом. Усі три види допомоги можна назвати міжнародною допомогою розвитку, яку за способом надання вчені поділяють на фінансову, технічну, продовольчу, гуманітарну та військову.

Найбільш методологічно обґрунтованими та дієвими в контексті подолання бідності є, на нашу думку, фінансова і технічна допомога, адже саме вони можуть не лише тимчасово вирішити ті чи інші проблеми бідних країн та їх населення, а й створити умови для підвищення добробуту на довгострокову перспективу.

Фінансова допомога надається у вигляді позик, у тому числі і пільгових, фінансових субсидій, дотацій, експортних кредитів, грантів, гарантій, і здебільшого використовується для фінансування проектів розвитку економіки країни-реципієнта, у тому числі й для вирішення проблеми бідності. У рамках фінансової допомоги реалізують програми бюджетної (товарної) допомоги, забезпечення рівноваги платіжного балансу, структурного й галузевого кредитування тощо.

Як особливо неоднозначний вид двосторонньої фінансової допомоги фахівці виділяють так звану «зв'язану допомогу» (надання пільгових експортних кредитів (позик), грантів з метою імпорту товарів (послуг) з країн-донорів або реалізації певного проекту (розвитку визначеної сфери економіки) одночасно із імпортом) [2; 6; 8; 9; 10]. Очевидно, що умови, які супроводжують цей вид допомоги, далеко не завжди є актуальними і бажаними для реципієнта, більшою мірою мотивуючи донора (стимулюючи його товаровиробників та даючи змогу продавати свої товари (послуги) за цінами, вищими за світові), однак вона має своїх апологетів, оскільки сприяє підвищенню репутації країни-донора, та попереджає нецільове використання коштів реципієнтом.

Технічна допомога (або «технічне співробітництво») надавалась ще з часів реалізації Плану Маршалла і на даний час набула великого значення. Якщо метою фінансової допомоги є часткова чи повна компенсація нестачі внутрішніх ресурсів країни-реципієнта через брак заощаджень і дефіцит іноземної валюти (модель «двох обмежень»), то технічне співробітництво призначене для доповнення й підвищення рівня необхідних для соціально-економічного розвитку країн-реципієнтів (у тому числі й для вирішення проблеми бідності) знань, виробничих навичок та кваліфікації кадрів – як технічного, так і адміністративного характеру [3; 28–90].

На відміну від фінансової, технічна допомога надається у вигляді консультацій, семінарів, досліджень, спеціалізованих курсів, підготовки та передпідготовки кадрів у країні-реципієнті чи за кордоном, обміну спеціалістами, навчання студентів і надання їм стипендій за кордоном, передачі прав користування інтелектуальною власністю, надання обладнання, передових технологій, комп'ютерної техніки, електронних систем обліку й управління, скерування експертів з метою підвищення продуктивності праці і капіталу.

За рівнем участі реципієнта у реалізації програми технічної допомоги традиційно вона поділяється на: *технологічні гранти* (так зване «незалежне технічне співробітництво»), суть яких полягає у передачі донорами технологій, обладнання, здійснення підготовки й перепідготовки кадрів, високотехнологічних товарів або фінансових ресурсів на закупівлю технології,

¹ Неефективне використання реципієнтами отриманих з іноземних джерел, передусім офіційних, коштів є однією з основних причин виникнення феномену «донорської втоми» (*donor fatigue*) – ситуації, коли донори зменшують обсяги або взагалі припиняють надання допомоги, розчаровуючись у її результативності.

обладнання, підготовку та перепідготовку кадрів (персоналу), причому все це здійснюється на безоплатній основі (надається як дар), а від країни-реципієнта вимагається лише забезпечення виконання організаційних умов її отримання й розміщення; *співфінансування технічного сприяння* (так зване «*інвестиційне технічне співробітництво*») – країна-реципієнт, крім організаційних питань щодо отримання технічної допомоги, здійснює фінансування певної частини виконання програм (проектів) міжнародної технічної допомоги, хоча це становить меншу частку вартості проекту [11; 3, 28–29, 90–92; 8, 70–100]. У самій суті співфінансування закладено більшу ефективність цього виду технічної допомоги порівняно з грантами, адже результат реалізації проекту (програми, стратегії) залежить значною мірою від участі в цьому процесі реципієнта.

ОДР, у тому числі фінансова і технічна допомога, включає *проектну допомогу*, яку здебільшого надають міжнародні організації та колективні донори у вигляді гарантій кредитування у визначених обсягах за умов виконання країною-реципієнтом своїх зобов'язань і грантів для прискореного процесу впровадження проекту на практиці, а також *позапроектну допомогу*, яку надають найчастіше на двосторонній основі у вигляді експортних пільгових кредитів, грантів на підтримку державних реформ країни-реципієнта, некредитних інструментів (консультації, дослідницька робота, обговорення стратегії соціально-економічного розвитку країни-реципієнта тощо) (див. праці С. Брауна [3], М. Гіліса і Д. Перкінса [8] та інших).

Упродовж тривалого періоду часу в наукових колах точаться дискусії про доцільність тлумачення фінансування бідних країн з приватних джерел як форми міжнародної економічної допомоги. М. Тодаро вважає, що остання не охоплює весь капітал, спрямований у країни, що розвиваються, особливо це стосується ресурсів приватних іноземних інвесторів. На його думку, кошти з приватних джерел переважно надаються на комерційних умовах (основним і офіційним мотивом донорів є отримання високих прибутків від вкладення капіталу) і з цієї причини не можуть розглядатись як форма допомоги навіть тоді, коли країна-реципієнт отримує вигоду [6, 500]. Натомість С. Браун зазначає, що приватна допомога відіграє не менш важливу роль, ніж офіційна допомога розвитку, оскільки приватні потоки капіталу приносять бідним країнам передові технології, управлінські, маркетингові навички й забезпечують легший доступ до експортних ринків [3, 96]. Крім того, допомога з приватних джерел, як правило, минає надто високі бюрократичні перепони, є більш гнучкою як за спрямуванням, так і за обсягом, а її використання легше контролюється. Водночас Т. Суботіна стверджує, що сприятливий інвестиційний клімат (бізнес-середовище) (не характерний для країн з високим рівнем бідності) і задовільні перспективи економічного зростання є первинними щодо притоку приватного капіталу в країну, а не навпаки [2, 73], що підтверджує нашу думку про недоцільність трактування прямих і портфельних інвестицій як форми міжнародної допомоги. Однак різні види допомоги з приватних фондів і від індивідуальних філантропів можуть ефективно доповнювати офіційне сприяння розвитку.

2. Світовий досвід надання і використання міжнародної економічної допомоги та реформування її механізму

Аналіз світового досвіду використання міжнародної допомоги як механізму подолання бідності дає змогу стверджувати наявність і переваг, і недоліків у практично всіх видів економічного сприяння.

Найбільш масштабним і вдалим, на думку більшості фахівців (зокрема див. [3; 12; 13]), прикладом двосторонньої допомоги є розроблений півстоліття тому План Маршала, реалізація якого (навіть при домінуванні інтересів США) забезпечила трансфер капіталу в грошовій і товарній формі від багатих до бідних (на той час) країн заради спільної вигоди обох. Крім того, він зумовив появу нових планів двосторонньої допомоги з боку інших країн (або їхніх об'єднань) та дав поштовх для створення різноманітних організацій у сфері надання допомоги бідним державам. Серед переваг цього плану можна виділити: своєчасність надання допомоги; «толерантність» з боку США, тобто уникнення диктування умов щодо надання допомоги та прямого втручання у внутрішні справи країн-реципієнтів для збереження їхнього подальшого співробітництва й досягнення таких колективно важливих цілей, як лібералізація європейської торгівлі, конвертованість європейських валют, інтеграція ринків, розбудова наднаціональних інституцій тощо; достатній обсяг ресурсів; урахування всього спектра проблем у країнах Західної Європи та намагання активізувати внутрішні ресурси країн-реципієнтів з метою їхнього економічного розвитку, встановлення демократії й ринкової економіки; взаємну вигоду для обох сторін; скоординовані дії при реалізації плану – важливу роль відігравали ініціативи країн-реципієнтів у розробці своїх національних стратегій (чітких, прозорих, цілеспрямованих, законодавчо обґрунтованих), що вимагалося Планом; розподіл відповідальності та контролю завдяки відповідному інституційному забезпеченню (створення спеціального бюджетного рахунка дало змогу контролювати використання іноземної фінансової допомоги, уникнути «проїдання» допомоги та стабілізувати рівень зовнішньої заборгованості з метою мінімізації залежності від донора).

Однак далеко не завжди двостороння допомога (зокрема, на цьому наголошують М. Тодаро і С. Браун) надавалась і надається з метою стимулювання розвитку країн-реципієнтів: 1) здебільшого індивідуальні інтереси урядів країн-донорів (передусім бажання отримати власний прибуток чи іншу вигоду) переважають над нагальними потребами бідних країн та не завжди враховують усі стратегічні пріоритети останніх; 2) двостороння допомога виділяється на дуже жорстких умовах, пов'язаних з виконанням країною-реципієнтом економічних і соціальних програм, розроблених донорами; 3) двостороння допомога найчастіше надається в обсягах, які відповідають

наявним у них ресурсам, а не цілям стратегії подолання бідності країни-реципієнта [6, 502; 3, 84].

Більшість країн-донорів надає переважно «зв'язану допомогу», отримуючи при цьому економічні вигоди. Зокрема, Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР) – основне джерело надання допомоги з боку Канади – з кожного долара, спрямованого у бідні країни, повертає близько 70 центів завдяки купівлі останніми канадських товарів і послуг². «Незв'язана» допомога з боку КАМР надається на основі принципу географічної дискримінації (так, у регіон на Південь від Сахари обсяг допомоги не повинен перевищувати 50%, а в інші країни, що розвиваються, – 33,3%) [9, 30–31].

З метою акумуляції ресурсів для надання допомоги новоутвореним бідним державам-колишнім колоніям розвинуті країни об'єдналися в Організацію європейського економічного співробітництва (ОЄЕС) (пізніше трансформувалася в Організацію економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)), у межах якої почав діяти Комітет допомоги розвитку (КДР): 0,7% від ВВП кожної країни-учасниці ОЕСР повинні спрямовуватися на потреби «третього світу» (див. табл. 1).

Однак ОДР, яка надавалась з боку колективних двосторонніх донорів, не завжди давала очікувані результати (підвищення рівня задоволення людських потреб, таких як освіта, охорона здоров'я, харчування тощо у бідних державах), що пояснювалося значною мірою неготовністю та/або небажанням кран-реципієнтів спрямовувати отримані кошти на подолання бідності і спричинило поступове зменшення обсягів допомоги (вищезгадану «донорську втому») з боку США – з 3% (на початку реалізації Плану Маршалла) до 0,22% ВВП у 2005 р. (див. рис. 1) та Франції, Великобританії й інших розвинутих країн. Однак у тому ж 2005 р. загальний обсяг допомоги становив 0,33% сукупного ВВП, що значно більше, ніж у 2001 р. та 2003 р. – відповідно 0,22% і 0,25% ВВП, переважно за рахунок скандинавських країн, які перевищували план³ (див. табл. 1).

Нині найбільшим світовим колективним донором є ЄС, завдяки об'єднанню внесків західноєвропейських країн-членів (близько 11% від світового обсягу ОДР і п'яте місце після США, Японії, Німеччини та Франції).

² Лише у надзвичайних ситуаціях КАМР дозволяє країнам, що розвиваються, використовувати канадське фінансування для закупівлі продуктів харчування в інших країнах, але обсяг таких витрат не повинен перевищувати 10% щорічного бюджету Агентства, а решту ресурсів необхідно витрачати на придбання продовольчих товарів лише з Канади.

³ Незважаючи на практично повну відсутність історичного зв'язку з країнами третього світу, скандинавські країни у 1960-ті рр. стали піонерами у наданні значної допомоги цим країнам. Разом з малими країнами Європи, насамперед, Нідерландами, вони взяли на себе неспівставний з їхніми розмірами тягар допомоги слаборозвинутим країнам. Ці держави виступили також ініціаторами основних реформ у міжнародній економічній політиці в цій сфері [14, 164–197].

Таблиця 1

Основні донори та обсяги офіційної допомоги розвитку (ОДР)

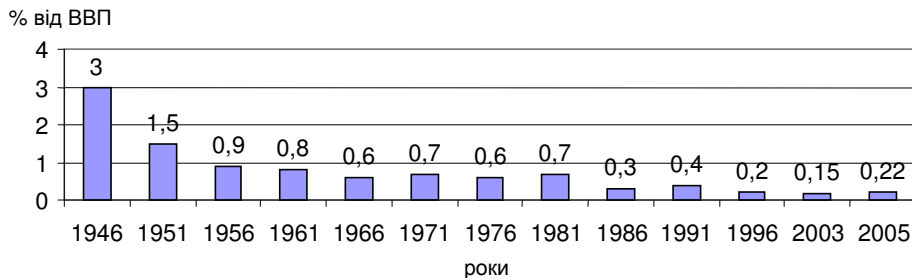
№ п/п	Країни- донори – члени Комі- тету допо- моги Розви- тку	Обсяг розподіленої офіційної допомоги в цілях розвитку (ОДР)						
		всього (в млн дол. США)			у% від ВВП			
		2001 р.	2003 р.	2005 р.	1990 р.	2001 р.	2003 р.	2005 р.
1	США	11429	16 254	27622	0,21	0,11	0,15	0,22
2	Японія	9847	8880	13147	0,31	0,23	0,20	0,28
3	Німеччина	4990	6784	10082	0,42	0,27	0,28	0,30
4	Великобри- танія	4579	6282	10767	0,27	0,32	0,34	0,47
5	Франція	4198	7253	10026	0,60	0,32	0,41	0,47
6	Нідерланди	3172	3981	5115	0,92	0,82	0,80	0,82
7	Іспанія	1737	1961	3018	0,20	0,30	0,23	0,27
8	Швеція	1666	2400	3362	0,91	0,77	0,79	0,94
9	Данія	1634	1748	2109	0,94	1,03	0,84	0,81
10	Італія	1627	2433	5091	0,31	0,15	0,17	0,29
11	Канада	1533	2031	3756	0,44	0,22	0,24	0,34
12	Норвегія	1346	2042	2786	1,17	0,80	0,92	0,94
13	Швейцарія	908	1299	1767	0,32	0,34	0,39	0,44
14	Австралія	873	1219	1680	0,34	0,25	0,25	0,25
15	Бельгія	867	1853	1963	0,46	0,37	0,60	0,53
16	Австрія	533	505	1573	0,11	0,29	0,20	0,52
17	Фінляндія	389	558	902	0,65	0,32	0,35	0,46
18	Ірландія	287	504	719	0,16	0,33	0,39	0,42
19	Португалія	268	320	377	0,24	0,25	0,22	0,21
20	Греція	202	362	384	–	0,17	0,21	0,17
21	Люксембург	139	194	256	0,21	0,76	0,81	0,82
22	Нова Зеландія	112	165	274	0,23	0,25	0,23	0,27
Всього		52 335	69 029	106 777	0,33	0,22	0,25	0,33

Джерело: <http://hdr.undp.org/reports/>

Європейська комісія розробила низку практичних рекомендацій щодо збільшення фінансування розвитку, встановивши проміжні показники надання допомоги (до 2010 р. середній показник допомоги для всіх країн ЄС має становити 0,56% ВНД, у тому числі для «старих» членів ЄС – 0,51% ВНД, а у 2015 р. – досягти 0,7%; для «нових» членів ЄС – 0,17% ВНД, а у 2015 р. – 0,33% ВНД), а також підвищення якості допомоги [15, 54–58].

Рисунок 1.

Обсяги офіційної допомоги США країнам, що розвиваються



Джерело: The Congressional Budget Office, December 2006.

Однак, на нашу думку, такі оптимістичні прогнози є сумнівними, передусім у зв'язку з проблемою контролю з боку ЄС цільового використання бюджетних коштів, спрямованих на допомогу бідним країнам (за даними Європейського парламенту, щороку понад 1 млрд дол. США розтрачується).

Не применшуючи вагому роль двосторонньої допомоги (незважаючи на вищезгадані проблеми і недоліки), зазначимо, що вона здебільшого зводиться до фінансового, технічного, військового сприяння країнам, що розвиваються. Значно різноманітнішою за формами і більше обґрунтованою теоретично є багатостороння допомога: 1) при її наданні міжнародними організаціями значно менше виражені економічні, політичні мотиви й особисті інтереси донорів; 2) розроблені більш раціональні схеми надання та контролю над використанням ресурсів та достатньо ефективні засоби досягнення цілей; 3) допомога надається з меншим втручанням у внутрішні справи реципієнтів; 4) отримуючи допомогу від міжнародних організацій, країна-реципієнт має право голосу (хоча і менш вагоме порівняно з багатими країнами) щодо її розподілу та використання, тому їй легше погоджуватися на певні умови міжнародних інституцій, членами яких вона є, щодо політичних, економічних, соціальних реформ, ніж на вимоги окремих країн-донорів [3, 85–89; 6, 502].

Провідними міжнародним інституціями у сфері боротьби з глобальною бідністю є Група Світового банку і Міжнародний валютний фонд (МВФ). Особливістю політики цих організацій є те, що допомогу (фінансову і технічну) вони надають переважно не на негайне подолання гострих соціальних проблем, а на створення середовища підвищення добробуту населення у довгостроковій перспективі, причому здебільшого власними силами бідної країни (поліпшення інвестиційного клімату, забезпечення гендерної рівності, структурне реформування економіки країни-реципієнта, лібералізацію

грошового та зовнішнього секторів, зменшення зовнішнього боргу тощо). Допомога (передусім у формі кредитів) надається за умови виконання цілого спектру вимог (так звані «обумовлені кредити»), часто не відповідає критеріям ОДР⁴ і дає, як правило, позитивні динамічні, а не статичні ефекти, а тому її донори зазнають чимало критики, про що ми вже згадували в попередніх працях (див. [16]). Зокрема, Дж. Стігліц наголошує на тому, що багатостороння допомога з боку міжнародних організацій, які він називає «місіонерськими установами», допомагає багатим державам експлуатувати бідні країни завдяки більшому контролю, владі та праву голосу над останніми і нав'язувати ідеї вільного ринку «відсталим» суспільствам, що посилює периферійний характер окремих країн та регіонів світу [17, 31-32].

Використання як критерію вибору реципієнта Індексу ОПІК (оцінки політики й інституцій країни) дало змогу значно скоротити кількість умов кредитів, зокрема МВФ у рамках Механізму зменшення бідності і сприяння економічному зростанню [18, 12]. Що стосується Світового банку, то з 2004 р. він проводить роботу зі спрощення і модернізації принципів та процедур кредитування, спрямовану на те, щоб полегшити для клієнтів процес запозичення. При цьому Банк істотно розширив обсяги операцій у країнах із середнім рівнем доходів, де проживає близько 70% бідного населення планети, натомість значно скоротивши і навіть припинивши надання допомоги найвідсталішим країнам з низьким індексом ОПІК [19, 75]. З останніми працюють інші донорські організації, спрямовуючи зусилля на збільшення внутрішнього попиту, проведення найпростіших реформ, досліджуючи інноваційні механізми надання соціальних послуг.

Іншим актуальним напрямком реформування підходів до надання багатосторонньої допомоги є відхід від кредитної форми на користь грантів. Відповідно міжнародні банки повинні бути трансформовані у багатосторонні агенції розвитку, покликані не надавати позики, а допомагати бідним країнам долати перешкоди на шляху економічного розвитку, тоді як усі ризики (у тому числі і політичні) та інші кредитні функції повинен взяти на себе світовий ринок приватного капіталу. Результати діяльності таких агентств розвитку мають бути прозорими для оцінки незалежними наглядачами.

Найбільшим після Світового банку і МВФ донором багатосторонньої технічної та так званої «передінвестиційної» допомоги є ПРООН, яка допомагає країнам, що розвиваються, реалізовувати проекти у сфері інформаційних й комунікаційних технологій, енергозбереження та охорони довкілля, освіти, підвищення безпеки людини, забезпечення прав людини і доброчесного державного управління, боротьби з ВІЛ/СНІД. Ефективність міжнародного сприяння з боку Програми розвитку є дещо вищою, ніж допомоги від інших зазначених організацій (хоч і значно меншою за обсягом), оскільки їй притаманні переваги «проектної допомоги»: вищий рівень спеціалізації, чіт-

⁴ 40–50% усієї суми багатосторонньої фінансової допомоги надається на безпільговій основі (майже на комерційних умовах), оскільки більша частина капіталу міжнародних установ акумульована з приватних джерел.

ко визначені цілі, єдина адміністративна одиниця в країні-реципієнті, відповідальність донора за розміщення ресурсів допомоги і встановлення її пропорцій, суворіший контроль за використанням коштів країнами-реципієнтами, чітко окреслені зобов'язання донорів та реципієнтів, можливість оцінити проект і визначити очікувані результати, підтвердивши чи заперечивши його життєздатність до початку впровадження [3, 93].

Ефективність міжнародної (дво- та багатосторонньої) допомоги як одного із зовнішніх механізмів подолання бідності залежить не лише від ресурсів, мотивів і інструментарію донорів, а й (причому більш значною мірою) від раціональності підходів її використання країною-реципієнтом. Проблема корупції і так званої «клептократії» (розкрадання на урядовому рівні) є основною причиною і водночас проявом неналежного інституційного забезпечення використання міжнародної економічної допомоги (передусім фінансової) у бажаному руслі, і притаманна практично всім країнам, що розвиваються. Особливу загрозу становить спрямування у країни з олігархічною системою державного управління «позапроектної» допомоги, оскільки вона передбачає надходження коштів безпосередньо в бюджет держави, а не спрямування на реалізацію спеціальних проектів з подолання бідності, тобто фінансові потоки фактично позбавлені характеру адресності та цільового призначення.

3. Ефективність міжнародної допомоги: український вимір

Аналіз теоретичних підходів та світового досвіду дає змогу сформулювати систему критеріїв, за якими доцільно здійснювати оцінку ефективності залучення і використання міжнародної допомоги з подолання бідності в Україні: відповідність напрямків, обсягів та інструментарію допомоги Цілям тисячоліття та специфічним потребам населення в Україні; ініціативність країни-реципієнта щодо розробки й імплементації стратегічно важливих проектів з використанням зовнішніх джерел фінансових, інтелектуальних та інших ресурсів; урахування донорами стратегічних пріоритетів України у сфері подолання бідності; відхід від кредитної форми іноземної допомоги як такої, що зарекомендувала себе в міжнародній практиці як недостатньо ефективна; наявність інституційного забезпечення залучення і використання міжнародної допомоги, зокрема належної договірної бази, системи моніторингу результатів реалізації проектів, контролю з боку вітчизняних і зарубіжних інституцій; узгодженість міжнародної допомоги з внутрішніми механізмами подолання бідності.

Найбільшими джерелами зовнішнього фінансування для України традиційно є США, Канада, Німеччина, Нідерланди, Велика Британія, Швеція,

Швейцарія, Японія, Данія, Корея, ЄС, ООН, Світовий банк (МБРР), МВФ та ЄБРР.

Україна, посідаючи 78 місце за рівнем людського розвитку (за даними 2003 р.), отримала допомогу в рамках програм ОДР в обсязі близько 7 дол. США, або 0,7% ВВП, що значно менше, порівняно з окремими іншими країнами ЦСЄ (Болгарія, відповідно, – 63,0 дол. США і 2,1%, Боснія і Герцеговина – 130,1 дол. США і 7,7%, Румунія – 27,1 дол. США і 1,1%, Латвія – 49,0 дол. і 1,0%, Естонія – 62,6 дол. і 0,9%), індекс людського розвитку яких перевищує український показник [20]. Це наводить на думку про меркантильний, а часом і геополітичний характер мотивів донорів, а також про їхнє сприйняття нашої держави як реципієнта, неспроможного раціонально використати отримані ресурси.

Україна широко залучає фінансову допомогу у вигляді позик Міжнародного банку реконструкції та розвитку, оскільки вони мають переваги перед кредитами комерційних банків та більше відповідають специфіці України, ніж безпроцентні кредити і гранти Міжнародної асоціації розвитку. Основними секторами економіки, куди надходить ця форма допомоги, є державний, приватний та фінансовий сектори, сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс, а також захист довкілля та соціальний сектор (див. табл. 2). Однак, як показує аналіз, зовнішні асигнування здебільшого спрямовують у ті проекти, які не мають прямого відношення до реалізації стратегії подолання бідності в Україні, та в обмеженій кількості надають на поліпшення якості медичних, освітніх послуг, соціального захисту, охорони навколишнього середовища. Це свідчить про неузгодженість національних пріоритетів з мотивами донорів та, відповідно, напрямками фінансових потоків з боку міжнародних фінансових інституцій, зокрема Світового банку, котрі, як і будь-які інші кредитні установи, керуються передусім критерієм прибутковості при виборі реципієнта чи/і проекту. Невисоку результативність впровадження проектів, що сприятимуть скороченню бідності в Україні, зумовлює також мала зацікавленість вітчизняних посадовців у досягненні задекларованих ними цілей подолання бідності в Україні та значний рівень корупції. Основною особливістю позик з боку Світового банку та Міжнародного валютного фонду є те, що їх, як уже зазначалося, надають під певні зобов'язання щодо виконання українською стороною політичних, економічних та соціальних програм, розроблених міжнародними фінансовими організаціями, що слугуватиме запорукою подальшого отримання фінансової допомоги від даних установ. З одного боку, така практика теоретично мала б дати позитивний ефект, однак, з іншого, як показує український та зарубіжний досвід, виконання умов міжнародних інституцій – процес повільний та часто супроводжується небажаними соціальними наслідками. Незважаючи навіть на те, що кредити виділяють траншами, після виконання узгоджених умов їх надання дуже часто в Україні їх «проїдають», тобто не спрямовують на проектні цілі.

Таблиця 2

Програми кредитної допомоги Україні з боку МБРР/ МАР

Фінансовий рік	Назва проекту	Вартість проекту, млн дол. США	Стратегічні вигоди	Ризики, пов'язані з реалізацією
2005 р.	Реабілітація гідроелектростанцій	106	середні	середні
	Позика на стратегію розвитку – 1	251,26	високі	середні
	Рівний доступ до якісної освіти	86,59	високі	високі
2006 р.	Позика на стратегію розвитку – 2	300	високі	високі
	Розширений доступ до фінансових послуг	125	високі	високі
	Передача електроенергії	150	середні	середні
	Водопостачання/водовідведення	80	середні	високі
	Вдосконалення системи соціальної допомоги	50	високі	високі
	Управління державними фінансами/система казначейства	50	високі	середні
	Відновлення лісів	70	високі	середні
	Проект розвитку експорту	100	середні	низькі
2007 р.	Реформа охорони здоров'я	75	високі	високі
	Позика на стратегію розвитку – 3	300	високі	високі
	Економічний розвиток села	75	високі	високі
	Зменшення забруднення і дотримання законодавства у промисловості	50	високі	високі
	Соціальні інвестиції / зайнятість	75	високі	високі
	Інфраструктура	425	високі	середні
	Всього	2367,5		

Джерело: Мартыненко И. Н. Особенности деятельности Всемирного банка в Украине // Вісник Економічної науки України. – 2005. – № 2. – С. 118–124.

Розроблена фахівцями МБРР, МФК та БАГІ за участю українського уряду Стратегія Допомоги Україні на період 2004–2007 рр. враховувала слабкі місця попередніх стратегій і була більше спрямована на досягнення соціальних цілей нашої держави (зниження рівня бідності та зміцнення середнього класу, всебічний й гармонійний людський розвиток, екологічна стабільність, зменшення регіональних дисбалансів). Незважаючи на це, переважна більшість показників, яких українська влада сподівалася досягти протягом періоду реалізації даної Стратегії, залишаються в планах. Серед основних причин такого стану речей, крім вищезазначених, необхідно виділити політичну нестабільність, неготовність профільних міністерств до реалізації «соціальних» проектів, недостатню адресність допомоги, громіздкість процедур розподілу ресурсів, недостатню участь громадськості у процесі формування й реалізації програм та відсутність контролю з боку суспільства за використанням наданих Україні коштів, неефективність системи державних закупівель тощо. Внаслідок цього спостерігається обережне ставлення Світового Банку до надання фінансової допомоги нашій державі, що стосується й інших міжнародних донорів.

Кошти, які виділяють Україні в рамках двосторонньої допомоги, пов'язані з умовами закупівлі в донорів промислового обладнання та інших товарів (за допомогою наданих кредитів вони фінансують свого власного товаровиробника). Однак, незважаючи на це, більшість науковців вважають, що Україні вигідніше залучати кредити і гранти окремих країн, які не висувають до неї таких жорстких умов, як МВФ чи МБРР. До того ж, на їхню думку, умови надання фінансової допомоги великою мірою залежать і від позиції самої України, а не лише донорів.

Внаслідок невирішеності проблеми співробітництва України з міжнародними фінансовими донорами досягнуто значно менше успіхів у сфері подолання бідності, аніж очікувалося. Насамперед ідеться про невідповідність програм кредитування з боку міжнародних організацій цілям подолання бідності в Україні, відсутність належного контролю з обидвох сторін за цільовим використанням наданих позик, малі обсяги коштів, спрямованих на соціальні проекти, необґрунтоване залучення іноземних кредитів під гарантії уряду тощо.

Велике потенційне значення як механізм реалізації стратегії подолання бідності в Україні має допомога, що надається у рамках технічної та техніко-економічної співпраці України з понад 20 країнами світу (європейськими країнами, США, Канадою, країнами Азії) та міжнародними інституціями (Європейською Комісією, Програмою розвитку ООН (ПРООН), МБРР, ЄБРР та іншими) (див. табл. 3).

Таблиця 3

**Обсяги міжнародної технічної допомоги в Україну у 1999–2006 рр.,
(млн дол. США)**

Країна / організація	1999 р.	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р. (про- гноз)
США (загаль- ний обсяг)	284,44	272,98	232,26	253,1	227, 48	143,47	172,2	265
США (в тому числі в рамках закону США про Підтримку свободи)	203,5	175,05	172,9	156,5	139,7	94,0	139,2	172,2
Канада	13,5	13,5	13,0	12,7	14,3	14,0	14,0	14,0
ЄС (TACIS)	126,8	125,9	146,4	120,0	113,6	120,0	189,37	166,0
Нідерланди	8,3	7,1	9,75	5,8	7,0	7,0	6,15	6,15
Швеція	3,45	2,18	2,7	5,3	6,4	6,4	н/д	н/д
Великобританія	15,1	14,1	13,0	10,6	15,1	н/д	12,95	12,95
ФРН	10,1	8,71	8,7	6,1	9,5	н/д	1,9	н/д
Швейцарія	2,0	5,0	5,35	2,9	3,43	н/д	н/д	н/д
ПРООН	3,5	3,5	5,13	2,28	14,0	10,0	15,0	30,0
Японія	5,8	6,81	0,38	0,38	0,8	0,8	0,8	6,7
Данія	н/д	н/д	н/д	2,1	1,5	н/д	н/д	н/д
Китай	н/д	1,2	1,2	1,2	1,2	1,27	1,2	1,2
МБРР	6,6	7,3	3,49	10,24	5,76	4,0	4,5	5,0
ЄБРР	54,0	60,0	53,0	61,0	70,0	100	100	100

н/д – немає даних.

Джерело: Дані Міністерства економіки України/ <http://me.kmu.gov.ua/>

З 1992 р. для реалізації проектів міжнародної технічної допомоги в Україні донорами було виділено понад 5,8 млрд дол. США, з яких 3 млрд дол. – Сполученими Штатами, бюджет допомоги яких перевищує загальний обсяг допомоги інших донорів [22]. На жаль, з 1999 р. спостерігається поступове зниження обсягів американської технічної допомоги Україні та спрямування її здебільшого в ті проекти, які не мають прямого стосунку до розв'язання проблеми бідності в Україні, що свідчить про невідповідність вітчизняних пріоритетів мотивам і цілям донора. Так, наприклад, у 2005 р. США було виділено 79,2 млн дол. для реалізації проектів у рамках «Акту на підтримку свободи», тоді як на проекти з охорони здоров'я дітей і боротьби з ВІЛ/СНІД та на гуманітарні проекти – лише відповідно 2,2 і 1,33 млн дол. США.

Іншими найбільшими донорами двосторонньої технічної допомоги Україні є Канада та Японія, однак проекти і першої, і другої також вельми опосередковано сприяють зменшенню бідності. Значно більш цільовою в контексті подолання бідності є допомога в рамках програми Міністерства Великої Британії DFID, основними напрямками якої на 2006–2008 рр. визначені: покращення якості надання соціальних послуг та формування ефективною соціальною політики; підтримка соціально-економічного розвитку Донецької, Луганської, а також Львівської областей; розвиток приватного сектору та регуляторної політики; реформування системи державного управління й державної служби; допомога в реалізації українських планів щодо вступу до СОТ; посилення спроможності Державного комітету статистики у наданні перевірених та точних даних; підвищення ролі та посилення спроможності місцевих громад вирішувати свої проблеми на місцях; забезпечення більш скоординованого підходу до боротьби з поширенням ВІЛ/СНІД) [23]. Однак нерівномірність надання технічної допомоги в розрізі регіонів України (найбільша увага донорів сконцентрована на великих містах) та низький рівень координації з іншими донорами, як двосторонніми, так і багатосторонніми, не дає змоги говорити про достатню ефективність технічної допомоги загалом та згаданої допомоги від Великої Британії зокрема.

Впродовж останніх років більшість країн-донорів скорочують свою технічну допомогу Україні, що свідчить про їхню донорську втому через не-раціональне, як вони зазначають, її використання в країні-реципієнті. Натомість вагомішою стає багатостороння допомога. Так, ПРООН та урядом України була розроблена Рамкова програма допомоги ООН для України на 2006–2010 рр. (UNDAF) з метою надання підтримки та допомоги у зміцненні демократії, створенні системи захисту прав людини й розвитку української економіки, які відповідають вітчизняній політиці та програмам, а також Цілям розвитку Самміту тисячоліття (здійснення інституційних реформ, посилення громадського суспільства, забезпечення якісної та доступної для всіх охорони здоров'я й освіти впродовж життя, захист та збереження навколишнього середовища, боротьба з поширенням захворюваності на ВІЛ/СНІД та туберкульозу, забезпечення гендерної рівності, зменшення бідності) [22; 24].

Результати аналізу залучення Україною технічної допомоги двосторонніх та багатосторонніх донорів вказують на незначну роль (відсутність власної ініціативи) реципієнта у визначенні пріоритетних напрямків іноземної допомоги, їх невідповідність вітчизняній стратегії подолання бідності та відсутність відповідного механізму координації та контролю у використанні зовнішніх ресурсів з метою досягнення цілей підвищення добробуту населення України, що суттєво знижує якість міжнародної технічної допомоги.

Слід також наголосити на невисокій ефективності основних форм технічної допомоги Україні: переважно вона надається у вигляді консультацій, порад та рекомендацій іноземних експертів, які часто не беруть до уваги той факт, що проекти реалізовуватимуться в умовах недосконалості

державних й громадських інститутів, а це унеможлиблює використання механізму так званого «*twining*»⁵ і спрямування допомоги у потрібне русло.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, доходимо **висновку**, що міжнародна економічна допомога, попри розмаїття форм і джерел, на жаль, ще не продемонструвала повністю свій потенціал щодо сприяння досягненню основної мети світової спільноти – розв'язання проблеми бідності. Винуватцями такого стану речей є як донори з їх прагматичними й егоїстичними мотивами, так і реципієнти, які виявляють безініціативність і нераціональність у залученні зовнішньої допомоги розвитку.

Дво- та багатостороннє сприяння розвитку є, на нашу думку, методологічно найпростішим механізмом політики подолання бідності, яка включає в себе систему внутрішніх важелів (бюджетно-фіскальної, грошово-кредитної, зовнішньоекономічної політики держави), а також зовнішніх (міжнародної торговельної та кредитно-боргової політики) і покликана доповнювати їхній інструментарій, а не замінювати його. Ефективність міжнародної економічної допомоги може бути досягнута завдяки: а) правильно визначеним пріоритетам, як галузевим, так і часовим (перевага повинна надаватися цілям довгострокового характеру); б) чітко окресленим критеріям вибору країни-реципієнта, що дасть змогу визначити напрямки залучення допомоги, її обсяги, а головне – не оминати країни, які справді її потребують; в) гармонізації зусиль донорів і реципієнтів та її відповідності внутрішнім стратегіям зменшення бідності країн-реципієнтів; г) створенню належного інституційного забезпечення раціонального використання залученої допомоги.

Основними причинами, які перешкоджають активній діяльності міжнародних донорів в Україні та знижують ефективність допомоги з подолання бідності є: нерозвинена інституційна інфраструктура, зокрема недостатня активність третього сектора (нерозвиненість громадянського суспільства); малобюджетність (незначні обсяги іноземної допомоги зокрема для здійснення реформ у соціальній сфері); різновекторність проектів, більшість з яких не мають прямого стосунку до реалізації Стратегії подолання бідності в Україні; ізолюваність проектів міжнародної допомоги один від одного та їх дублювання.

Оскільки перехід до інноваційного зростання, спрямоване на підвищення якості людського капіталу та ефективності його використання, є визнаною альтернативою залучення іноземної фінансово-кредитної допомоги (зважаючи на негативні екстерналії останньої), пріоритетним для України є

⁵ *Twining* – механізм залучення міжнародної технічної допомоги, що передбачає активну участь фахівців приймаючої сторони у реалізації проекту.

реалізація спільно з іноземними донорами проектів технічного сприяння. Найбажанішим для нашої держави у контексті боротьби з бідністю є спрямування допомоги у ті сфери, розвиток яких забезпечить стабільне підвищення якості життя населення на довгострокову перспективу – освіту, науку, охорону здоров'я, приватний бізнес.

Розробка раціональної моделі залучення і використання Україною іноземної допомоги є основним напрямком наших подальших досліджень.

Література

1. Long-term prospects// <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC...>
2. Soubbotina, T. P. Foreign Aid and Foreign Investment // Beyond Economic Growth. The World Bank, Washington, 2000. – P. 73–77.
3. Браун С. Іноземна допомога на практиці. Пер. з англ. мови. – К.: Основи, 1994. – 183 с.
4. Оверланд И. ОЭСР и помощь развитию коренных народов российского севера // МЭМО. – 2004. – № 1. – С. 113–115.
5. Globalization, Growth and Poverty //Building an inclusive work economy. A Work Bank Policy Research Report. Oxford University Press, 2002.
6. Тодаро М. П. Экономическое развитие: Учебник / Пер. с англ. – М.: Экономический факультет МГУ, ЮНИТИ, 1997. – 671 с.
7. Міжнародні фінанси / За ред. Рогача О. І. – К.: Либідь, 2003. – 740 с.
8. Gillies, M., Perkins, D., Roemer, M., Snodgrass, D. Economics of Development. – New York, London. W.W Norton & Company, 1992. – 589 p.
9. Израелян Е. В., Тесленко П. В. Канада и помощь международному развитию // США. Канада. – 2004. – № 2. – С. 29–31.
10. Boone, P. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid // European Economic Review. – 1996. – Vol. 40. – P. 289–329.
11. Міжнародна економіка: Підручник / А. П. Румянцев, Г. Н. Климко, В. В. Рокоча та ін. За ред. А. П. Румянцева. – К.: Знання-Прес, 2003. – 447 с.
12. Сорос Дж. Про глобалізацію / Пер. з англ. А. Фролкін. – К.: Основи, 2002. – 173 с.
13. Кістерський Л., Скребцов І., Липова Т. Ефективність міжнародної технічної допомоги Україні // Економіка України. –2003. – № 5. – С. 74–78.

14. Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри / За ред. С. Юрія, Є. Савельєва. – К.: Знання, 2007. – 595 с.
15. Шевчук П. І. Соціальна політика. – Львів: Світ, 2003. – 400 с.
16. Адамик В. В. Трансформація механізмів міжнародної політики подолання бідності у XXI столітті. – Вісник ТНЕУ. – 2007. – № 2. – С. 82–90.
17. Стігліц Дж. Глобалізація та її тягар. – К.: КМ Академія, 2003.
18. Вульфенсон Дж., Бургиньон Ф. Оглядываясь в прошлое, заглядывая в будущее. Развитие и сокращение масштабов бедности. – МБРР / Всемирный банк, 2004. – 38 с.
19. Важнейшие события 2004-го финансового года / По материалам отчета Всемирного банка // Международная экономика. – 2006. – № 6. – С. 73–75.
20. <http://hdr.undp.org/reports/>
21. Мартыненко И. Н. Особенности деятельности Всемирного банка в Украине // Вісник Економічної науки України. – 2005. – № 2. – С. 118–124.
22. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо техніко-економічного співробітництва України з країнами та міжнародними організаціями, які є донорами міжнародної технічної допомоги <http://me.kmu.gov.ua/control/uk/index>
23. Міністерство Великої Британії у справах міжнародного розвитку: плани щодо співробітництва з Україною в області розвитку / Посольство Великої Британії в Україні / <http://www.britishembassy.gov.ua/servlet>
24. Рамкова програма допомоги ООН для України: 2006–2010 рр. / <http://www.un.org.ua/index.php>

Стаття надійшла до редакції 11 січня 2008 р.