

Работа продолжается

Парижская декларация вновь привлекла внимание к реформе помощи, но она все еще ориентирована на интересы доноров

Элейн Вентер

Искоренение бедности — не благотворительный жест. Это акт справедливости. Это защита основного права человека — права на человеческое достоинство и приемлемый уровень жизни.

Шаги, требующиеся от развитых стран, очевидны. Первый состоит в обеспечении справедливости в торговле. Второй шаг — положить конец кризису задолженности беднейших стран. Третий — намного увеличить объем помощи и добиваться ее самого высокого качества.

Нельсон Мандела

ПАРИЖСКАЯ декларация по эффективности помощи является одним из проявлений приверженности мирового сообщества сокращению бедности и неравенства, ускорению экономического роста, развитию потенциала стран и достижению Целей развития декларации тысячелетия (ЦРТ). Она служит «дорожной картой» конкретных действий по реформированию системы оказания помощи и управления помощью с целью повышения ее эффективности. В конечном счете, возросшая эффективность помощи благоприятно скажется на развитии.

Многое уже написано о применении пяти Парижских обязательств и о том, удается ли нам достичь целей, которые мы поставили перед собой (см. вставку). Этих целей не добиться без понимания и признания ценности Парижской декларации как инструмента преобразований, а также без анализа недостатков в декларации и их устранения и обеспечения всем заинтересованным лицам и группам, участвующим в процессе повышения эффективности помощи, равного представительства в организациях, играющих ведущую роль в мире в вопросах эффективности помощи.

Динамичная возможность

Парижская декларация уже начала сказываться на существенных аспектах оказания помощи, управления помощью и ее оценки. Она придала новый импульс обсуждениям, как на мировом уровне, так и на местах, важности укрепления нашей способности оказывать и получать помощь, чтобы добиться лучших результатов в области развития. Эти пять обязательств декларации теперь стали частью языка развития и оказывают влияние на ход обсуждений и стратегию по странам.

Независимо от того, подписала ли конкретная страна-партнер декларацию, доноры в целом начали разрабатывать конкретные планы выполнения некоторых обязательств, чтобы обеспечить их реализацию на местах (например, принципы разделения труда между донорами в оказании поддержки странам-партнерам). Декларация повысила уровень операционной и административной ответственности персонала, занимающегося оказанием помощи. Поддержание более динамичной связи между штаб-квартирой донора и его сотрудниками на местах позволяет лучше соотносить оказание помощи с ситуацией на местном уровне.

Парижская декларация также дает заинтересованным группам наглядную и поддающуюся измерению возможность сообщать о достигнутых результатах, ставить друг перед другом масштабные задачи или стимулировать друг друга к ускоренному выполнению обязательств, принятых каждой из них в рамках декларации. Это ясно просматривается в заключениях двух докладов по мониторингу выполнения декларации, доклада по оценке декларации и многочисленных региональных совещаний стран-партнеров, которые проводились в Азии, Африке и Латинской Америке. По итогам этих докладов и совещаний многие из заинтересованных групп внесли изменения в свои стратегии развития, включив обязательства Парижской декларации в свою политику.

Помимо проведения мониторинга и оценок, а также региональных совещаний, совещание рабочей группы Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР) стало форумом, в рамках которого партнеры (хотя участие партнеров ограничено) могут обсуждать существующие проблемы и обмениваться опытом. Они могут также указывать важные вопросы, которым, по их мнению, следует уделять основное внимание на международных форумах. К таким вопросам относятся связанные помощь, предъявляемые условия для оказания помощи, согласование с национальными системами и механизмами закупки, стимулов, разделения труда и развития потенциала.

Таким образом, Парижская декларация не только придала новый импульс работе по обеспечению эффективности помощи на местном уровне, но и служит КСР средством укрепления взаимопонимания между партнерами и донорами, с тем чтобы сделать помощь более эффективной для всех сторон.

Обязательства Парижской декларации

- **Приверженность.** Страны партнеры должны осуществлять эффективное руководство разработкой политики и стратегии по развитию и координировать свою деятельность по развитию.
- **Согласование.** Всесторонняя помощь, предоставляемая донорами, должна основываться на национальных стратегиях развития, институтах и процедурах страны партнера.
- **Гармонизация.** Деятельность доноров на более гармонизированной и прозрачной основе с повышенной коллективной эффективностью.
- **Управление, ориентированное на результаты.** Управление ресурсами и усовершенствование процесса принятия решений, ориентированного на результаты.
- **Взаимная подотчетность.** Доноры и партнеры подотчетны за результаты по развитию.



Местные женщины участвуют в церемонии в Ниамее (Нигер).

В то же время важно рассматривать Парижскую декларацию в общем контексте. Важно понимать, что эта декларация не будет последним словом в совершенствовании управления помощью, поскольку как бы она ни была хороша, в ней все еще имеют место недостатки, которые можно и нужно устранить.

Ограничения и условия

Чтобы понять и устранить недостатки в Парижской декларации, нужно понять, как она появилась на свет. Декларация и ее инструмент мониторинга были разработаны КСР в консультации с небольшим числом стран-партнеров. Как следствие, Парижская декларация в основном отражает точку зрения развитых стран мира относительно необходимых мер для повышения эффективности помощи, и показатели мониторинга и его цели являются, главным образом, плодом переговоров между более прогрессивными донорами (которые предоставляют несвязанную помощь, не требуют от получателей выполнения большого числа условий в отношении политики, и так далее) и менее прогрессивными донорами (которые требуют соблюдения получателями условий в отношении политики в обмен на помощь, не пользуются национальными системами закупок, и так далее), в консультации с несколькими странами-партнерами, регулярно участвующими в совещаниях рабочей группы КСР. Это, пожалуй, главная причина базового подхода, возможно, непреднамеренно ориентированного на интересы доноров, который присутствует во многих показателях, используемых для оценки эффективности декларации.

Одним из примеров такого подхода является широко обсуждаемый вопрос связанной помощи, который, хотя и представляется странами-партнерами как одна из наиболее

существенных проблем для обеспечения эффективности помощи, оценивается по достигнутому «прогрессу с течением времени». Однако «прогресс с течением времени» не должен вызывать серьезного беспокойства, поскольку, по сведениям доноров, основная часть их помощи уже сейчас предоставляется на несвязанной основе. Это подводит меня ко второму примеру. Я считаю, что недостаточно контролируется качество данных, представляемых донорами и партнерами при заполнении анкет мониторинга, например, большинство вопросов адресуется только донорам. Из-за этого партнерам очень трудно проверить данные, предоставляемые им донорами. В результате, когда доноры сообщают, что значительная часть их помощи предоставляется на несвязанной основе, очень трудно спорить эти данные.

Третьим, весьма противоречивым, примером являются предъявляемые условия. Существует реальный риск того, что Парижская декларация (хотя, возможно, вновь непреднамеренно) послужит дополнительным основанием для пренебрежительного отношения доноров к возможности стран-партнеров проводить независимую политику, с тем чтобы они могли разрабатывать различные варианты политики, необходимые для их собственного развития, и испытывать их на практике.

Обязательства Парижской декларации включают приверженность процессу помощи и ее гармонизацию. Степень приверженности измеряется Всемирным банком путем анализа отчетности. В этой оценке используются стандарты Всемирного банка для определения уровня приверженности стран-партнеров программам помощи. Это подразумевает, что если, по мнению Всемирного банка, для достижения целей развития стратегии партнеров должны соответствовать неолиберальной идеологии, то именно так будут оцениваться действия партнеров. (В течение по крайней мере последних двух десятилетий помощь увязывалась с предъявляемыми условиями, требующими проведения рыночных реформ политики. Карлос Оуя (Carlos Oya (2008)), сотрудник Факультета восточных и африканских исследований Лондонского университета, пишет, что «новая программа помощи стала гегемонистической, соединяя в себе неолиберальные экономические и институциональные реформы с сокращением бедности под общей категорией надлежащего управления» (в интерпретации Запада), а именно, «англо-американской моделью капитализма на основе свободной конкуренции»). Таким образом, имеется явное противоречие между суверенитетом стран в определении их собственных направлений развития и риском того, что Парижская декларация может нарушать этот суверенитет. Эту проблему можно легко решить, позволив странам-партнерам разрабатывать конкретные показатели приверженности, вместо того чтобы предоставлять Всемирному банку возможность субъективно определять качество приверженности страны-партнера.

Гармонизация помощи часто считается «обоюдоострым мечом». Она способна уменьшить раздробленность помощи стране и снизить операционные издержки для страны. В то же время гармонизация может использоваться для формирования «донорских лоббий», добивающихся ортодоксальных реформ политики, что не оставляет существенных возможностей для применения «доморощенных» решений и мер политики стран-партнеров.

Пожалуй, самым важным последствием процесса составления Парижской декларации была острые критика, которую она вызвала со стороны важных заинтересованных групп, таких как более широкое сообщество стран-партнеров (включая Группу 77 и группу «Юг-Юг»), организаций гражданского общества и доноров и партнеров по развитию, не входя-

щих в ОЭСР (таких как Бразилия, Россия, Индия и Китай). Некоторые из этих заинтересованных групп даже не признают статус Парижской декларации как мирового стандарта эффективности помощи. В некоторых кругах декларация рассматривается как продукт развитых стран, навязываемый развивающемуся миру. Участие этих заинтересованных групп в Форуме на высоком уровне по вопросам эффективности помощи в Аккре в сентябре 2008 года будет, по крайней мере отчасти, зависеть от их восприятия роли КСР как проводника и «блюстителя» Парижской декларации.

Роль в осуществлении надзора

Большинство доноров КСР, если не все, стремятся к тому, чтобы сделать помощь более эффективной для всех сторон. КСР неустанно работает над тем, чтобы добиться более представительного состава участников совещания в Аккре в 2008 году по сравнению с Парижским совещанием 2005 года. Он организовал несколько совещаний партнеров на различных континентах и провел большую работу по привлечению к участию организаций гражданского общества. КСР поставил задачу добиться того, чтобы ведущую роль на совещании в Аккре играли совместно доноры и страны-партнеры, и его программа рассчитана на достижение этой цели. Кроме того, в повседневном выполнении своей надзорной функции и в рамках различных совместных проектов с его участием КСР предпринимает настойчивые усилия (в том числе путем предоставления средств) для обеспечения более широкого участия стран-партнеров в его деятельности.

В то же время партнеры утверждают, что при исполнении своей надзорной функции КСР создал ситуацию, когда доноры сами контролируют достигнутый ими прогресс в повышении эффективности помощи. Наглядным примером является механизм коллегиальной оценки КСР, в котором два члена КСР проводят оценку деятельности третьего донора, в отличие от Африканского механизма коллегиальной оценки, в котором процесс оценки не ограничивается другими донорами, а открыт также для активного официального участия других важных заинтересованных групп, таких как гражданское общество. Существуют опасения, что КСР не сможет значительно расширить участие в своих совещаниях стран-партнеров и других соответствующих заинтересованных групп (ввиду требования членства в ОЭСР и практической нецелесообразности открытия членства в КСР для всех (а их более 100) партнеров и других доноров, не входящих в КСР). Независимо от того, насколько прогрессивен тот или иной донор, недопустимо передавать им функцию представительства интересов стран-партнеров.

Мировое руководство

Таким образом, если мы согласимся с тем, что существует реальная потребность в таком стандарте, как Парижская декларация, и что Парижская декларация (хотя это и «незавершенный проект») является важной основой для повышения эффективности помощи, остается обсудить вопрос о том, достаточно ли представителен КСР, чтобы оставить за ним функцию надзора, или же эту функцию следует разделять с другими мировыми организациями.

Существует ли альтернативный или дополнительный орган, который мог бы заменить КСР или тесно сотрудничать с ним в осуществлении надзора за прогрессом в повышении эффективности помощи? Многие считают, что в силу ряда причин Организация Объединенных Наций могла бы играть более заметную роль в повышении эффективности помощи. В ООН представлены все государства. Большинство заинтересованных групп, в настоящее время не допускаемых к участию в КСР, таких как Группа 77, Группа 30 и группа «Юг-Юг»,

входят в систему ООН. ООН как координатор ЦРТ в состоянии обеспечить прямую связь между эффективностью помощи и эффективностью развития. В качестве подходящего механизма для координации дискуссии о эффективности помощи называют недавно созданный Форум ООН по вопросам сотрудничества в области развития. Присутствие ООН во всех странах и ее роль как посредника в обсуждениях официальной помощи на цели развития (ОПР) на местах означает, что она располагает уже сложившейся организационной сетью для обеспечения присутствия в странах. Кроме того, ООН активно участвует в работе КСР и играет одну из ведущих ролей на многих региональных совещаниях, благодаря чему уже накопила богатый запас институциональных знаний.

Вместе с тем, другие указывают на то, что у ООН есть свои проблемы, подобно большому и медленному кораблю. Перемены требуют времени. Хотя ООН содействует проведению некоторых обсуждений на местах, она также иногда выходит за рамки своих полномочий и действует как «сверх-донор». Специалисты-практики в области развития и другие заинтересованные группы выражают мнение, что представители ООН являются, главным образом, политическими представителями стран, что может негативно сказываться на практике управления ОПР на местах. Идеальное решение состоит в том, чтобы объединить усилия экспертов по развитию для разработки стандартов эффективности помощи и контроля за их соблюдением. Однако среди учреждений системы ООН еще не появился активный и убежденный поборник повышения эффективности помощи, и этот дефицит лидерства — возможно, главный критический аргумент против того, чтобы ООН стала блюстителем эффективности помощи.

Предстоящий путь

Будьто Парижская декларация, предлагаемая программа действий совещания в Аккре или любой другой мировой стандарт, его разработкой и мониторингом должны заниматься все заинтересованные группы, поэтому, независимо от того, кому будет поручен текущий надзор за выполнением Парижской декларации, чрезвычайно важно, чтобы широкое участие стран-партнеров и ОГО и лидерство в отношении мировых стандартов эффективности помощи были институционально закреплены в мировых процедурах и организациях.

Парижская декларация, возможно, появилась на свет в довольно одностороннем порядке, и ее «воспитанием» в основном занимается родитель-одиночка, но это здоровый ребенок с огромным потенциалом, и существующие ограничения вполне можно преодолеть. Но это потребует участия всех родственников в его становлении. Все должны понимать, что Парижская декларация — не цель, а средство ее достижения, и что совещание в Аккре станет важнейшей вехой в текущей глобальной работе по повышению эффективности помощи. Если все стороны будут привержены общей цели и будет обеспечено совместное руководство, нас ожидает интересный и успешный путь к нашей главной цели — развитию на благо всех. ■

Элейн Вентер — специалист-практик по вопросам развития в ЮАР.

Литература:

Oya, Carlos, 2008, "Greater Africa-China Economic Cooperation: Will This Widen 'Policy Space?'" Development Viewpoint, No. 4, June (London: Centre for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, University of London).