



УДК 327(73)+316.42

ЗАРУБІЖНА ДОПОМОГА США: ПЛЮСИ І МІНУСИ

ВАСИЛЬЄВА М.О.,
кандидат
політичних наук

Американська зарубіжна допомога аналізується в контексті формування пріоритетів зовнішньої політики США. Автор розкриває процес трансформації системи американської зарубіжної допомоги, а також причини, цілі та шляхи реалізації американських програм.

Ключові слова: зарубіжна допомога США, пріоритети розвитку, просування дипломатичних ініціатив, Україна.

Одним із засобів формування громадянського суспільства в зарубіжних державах є застосування всілякого виду допомоги з боку провідних країн. Зарубіжна допомога, як заповнюють, наприклад, американські можновладці, використовується, насамперед, для просування власної моделі державного розвитку на інші регіони, для закріплення засад демократії в інших країнах і тим самим для зміцнення впливових державних позицій у світі. Це відповідальне завдання було покладено Адміністрацією Кеннеді ще у 1961 році на новий інститут – Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).

Як не парадоксально, позитивне ставлення до США у світі значно зросло після терактів 11 вересня 2001 року в Нью-Йорку та Вашингтоні. В результаті Адміністрація Президента Буша отримала унікальну можливість реалізувати широкі програми запровадження допомоги і провести відповідну кардинальну реформу всієї її системи. Американські політологи називають ситуацію, яка склалася в США після 9/11, ефектом «відкритого вікна», коли зовнішні чинники створили небачено сприятливі умови на

політичній арені Сполучених Штатів для реформаторської діяльності із розповсюдження демократичних засад розвитку громадянських суспільств в усіх країнах, де були присутніми інтереси США.

Для американського суспільства зарубіжна допомога є одним з пріоритетів зовнішньої політики. Вона включає не тільки розповсюдження демократії і впровадження демократичних інститутів в інших державах, а також боротьбу з тероризмом¹. Американські кошти з цією метою надавалися 30 країнам, які є, по-перше, бідними країнами, і, по-друге, крижкими країнами з неусталеною державною системою і нестійким громадянським суспільством. Так, у 2004 році на післявоєнну відбудову Афганістану та Іраку було витрачено більше, ніж на усі інші програми допомоги разом узяті.

Нагадаємо, що для сприяння економічному розвитку і зменшенню бідності, впровадження економічних та соціальних реформ у бідних та найбідніших країнах у 2003 році була створена нова організація – Корпорація «Виклики тисячоліття» (Millennium Challenge Corporation (MCC)). Корпорація «Виклики тисячоліття» виникла з ідей Міжнародної конференції ООН з проблеми фінансування з метою розвитку, що відбулася у Монтерреї, Мексика, у березні 2002 року. На конференції було офіційно проголошено про рішення Президента Буша збільшити американську зарубіжну допомогу до 5 мільярдів доларів США на рік до 2006 року через Рахунок викликів тисячоліття (Millennium Challenge Account (MCA)). Окрім загального збільшення зарубіжної допомоги, було проаналізовано причини неефективності зарубіжної допомоги. З метою збільшення її ефективності, спрямування обсягів допомоги були прив'язані до результативності діяльності урядів країн-реципієнтів. Як заявив Президент Буш на конференції в Монтерреї, що рахунок викликів тисячоліття буде призначений для проектів в «державих, які управляють справедливо, інвестують у своїх людей, та підтримують економічну свободу»².

Другим кроком було впровадження Президентського надзвичайного плану подолання СНІДУ (President's Emergency Plan for AIDS Response (PEPFAR)), проголошеного у 2003 році. Керівництво цією програмою було покладено на координатора, який мав статус посла та звітувався перед Державним секретарем.

Третя переміна, про яку було заявлено у 2006 році, стала нова політика «трансформаційної ди-

пломатії». Політика «трансформаційної дипломатії», запроваджена Державним секретарем Кондолізою Райс, мала на меті підтримку демократичних урядів та захист прав людини в світі: «співпраця з партнерами по всьому світі...розбудова та підтримка демократичних держав, що мають добру систему управління, що будуть відповідати потребам своїх народів та поводитися відповідально в міжнародній системі»³.

«Трансформаційна дипломатія» в сфері зарубіжної допомоги наголошувала на тому, що традиційна мета зарубіжної допомоги – досягнення цілей зовнішньої політики США, фокусувалася на задачах національної безпеки та не включала цілі сприяння сталому розвитку та зменшення бідності в світі. Таким чином, довготермінові цілі розвитку підпорядковувалися короткотерміновим стратегічним, дипломатичним цілям, що сприяло політизації зарубіжної допомоги та зменшенню ролі USAID⁴.

На практиці впровадження ідей «трансформаційної дипломатії» включало надання адміністратору USAID повноважень керувати не лише бюджетом USAID, але й бюджетами програм допомоги в Державному департаменті США. Адміністратор USAID був визнаний відповідальним за всю зарубіжну допомогу США та мав звітуватися безпосередньо перед Державним секретарем.

В той самий час зберігалася фрагментація контролю над програмами зарубіжної допомоги. Хоча загалом 26 агенцій були залучені до керування програмами ОДР, п'ять з них (USAID, Міністерство оборони, Міністерство сільського господарства, Державний департамент та Міністерство оборони) відповідали за 90% фінансування в цій сфері⁵.

Відбувалося поступове розширення програм економічної допомоги під керівництвом Департаменту оборони на фоні послаблення контролю USAID: якщо у 2002 році USAID відповідала за 50% ОДР, то у 2005 – лише за 38%. Тоді як частка Міністерства оборони значно зросла – з 6% у 2002 році до 22 % у 2005 році⁶.

Враховуючи досвід післявоєнної відбудови в Афганістані і Іраку американська адміністрація розширила спектр програм, пов'язаних з конфліктними зонами, зробивши їх джерелом фінансування проектів стабілізації та розбудови демократії в світі.

Регіон Близького Сходу та Північної Африки був пріоритетним напрямом фінансування шляхом

зарубіжної допомоги. Головними країнами-реципієнтами американської зарубіжної допомоги у 2005 році були Ірак (6 926 млн. дол.), Афганістан (1060 млн. дол.), Єгипет (750 млн. дол.), Судан (575 млн. дол.), Ефіопія (552 млн. дол.), Йорданія (368 млн. дол.), та Колумбія (366 млн. дол.). Загалом у 2005 році Сполучені Штати витратили на зарубіжну допомогу 27 622 млн. дол., що склало 0,22% ВВП⁷.

Щоби покращити ситуацію з організаційною фрагментацією американської зарубіжної допомоги у 2006 році було оголошено про створення Бюро директора зарубіжної допомоги (Office of the Director of Foreign Assistance) в Державному департаменті. Його функція була охарактеризована як «структура загального лідерства з метою раціоналізації та координації політики зарубіжної допомоги, планування та нагляду⁸». Згідно новій політичній значимості задач розвитку, директор призначався як заступник державного секретаря та адміністратор USAID.

Рішення про придатність країн до участі у програмах по отриманню зарубіжної допомоги повинні були засновуватися на вісімнадцяти показниках, таких як: (1) захист громадянських свобод (індикатор Freedom House), (2) захист політичних прав (показник Freedom House), (3) свобода слова та звітність уряду (Інститут Світового банку), (4) ефективність управління (Інститут Світового банку), (5) верховенство права (Інститут Світового банку), (6) контроль над корупцією (Інститут Світового банку), (7) рівень імунізації (Всесвітня організація охорони здоров'я (ВОЗ), (8) державні витрати на охорону здоров'я (ВОЗ), (9) кількість дівчат, що отримують початкову освіту (ЮНЕСКО), (10) державні витрати на початкову освіту (ЮНЕСКО та національні освітні ресурси), (11) вартість започаткування власного бізнесу (Міжнародна фінансова корпорація), (12) рівень інфляції (Міжнародний валютний фонд (МВФ), (13) час необхідний для започаткування власного бізнесу (Міжнародна фінансова корпорація), (14) торгова політика (Фундація спадку (Heritage Foundation), (15) якість регулятивної економічної політики (Інститут Світового банку), (16) податкова політика (національні ресурси, перевірені даними МВФ), (17) управління природними ресурсами (показник Центру інформаційної мережі міжнародної науки про Землю (Center for International Earth Science Information Network (CIESIN/Yale Index), (18) забезпечення права власності на землю (Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку)⁹.

МСС була формально створена в січні 2004 року як незалежна агенція на чолі з головним виконавчим директором та радою директорів. Діяльність МСС розвивалася на основі п'ятнадцяти договорів з країнами-реципієнтами, які були визнані відповідними до стандартів, та тринадцятьма договорами з країнами, що наближалися до відповідності критеріям. **Ключовою фундаментальною ідеєю МСС є припущення, що вдала політика призведе до ефективного розвитку та до скорочення бідності і що таку політику можна визначити, а різні країни можна класифікувати за рівнем успішності політики.**

Це припущення виглядає доволі логічним. Невдала політика – така, що відзначена високим рівнем корупції, політичними переслідуваннями та незахищеністю населення, гіперінфляцією, вкрай неадекватними обмінними курсами валют, серйозними перешкодами для торгівлі та інвестицій, безсумнівно відлякуватиме закордонних інвесторів, може призвести до політичного безладу та громадянських конфліктів, перешкоджати стабільному розвитку у майбутньому, як це вже було реаліями в таких країнах як Демократична Республіка Конго, Гаїті, Сьєра Леоне, Бірма тощо. Однак, ця парадигма засновується на декількох ключових припущеннях, що потребують більш детального аналізу.

По-перше, основою такого підходу є те, що можна легко оцінювати країни з використанням об'єктивних індикаторів «вдалої» та «невдалої» політики, і що така політика є достатньо ефективною, щоб передбачуваним чином впливати на економічне зростання у відповідних країнах. Насправді, у багатьох країнах існують комбінації вдалої та невдалої політики у різних сферах, але ці країни все ж спроможні забезпечити швидке зростання. Китай є найбільш показовим прикладом країни з корупцією, слабкою законністю та із безліччю інших проблем, але з 1980-х років економіка країни зростає небаченими темпами. Іншим прикладом країни з величезною корупцією та здоровим зростанням економіки є Індонезія. Схоже, що окрім факторів, що охоплюються вісімнадцятьма індикаторами, діють якісь інші, наприклад, чисельність населення. Навіть з усіма своїми проблемами Китай – це вкрай великий ринок із вкрай малою вартістю виробничої сили, щоб інвестори не звертали на нього уваги, якщо вони мають хоча б мінімальні можливості дістати у цій країні прибутки за рахунок своїх інвестицій.

Однак, ці міркування явно не поширюються на багато країн Африки.

В результаті цих ініціатив обсяги зарубіжної допомоги США різко зросли, причому це зростання відбулося швидше ніж будь-коли з часів впровадження Плану Маршала. Це зростання підняло США з останніх місць, яке вони займали довгі роки в переліку країн-донорів, що виділяють процент свого валового національного доходу (ВНД) на цілі допомоги розвитку. В абсолютному вимірі у 2008 році США були найбільшим світовим донором, спрямувавши на зарубіжну допомогу 26 мільярдів доларів. Однак у процентному співвідношенні обсягів допомоги та ВНД, позиції США все ще залишалися слабкими – у 2008 році США витратило на зарубіжну допомогу лише 0,18% свого ВНД (для порівняння вже п'ять країн-донорів – Данія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія та Швеція витрачають на допомогу розвитку більше 0,7% свого ВНД)¹⁰.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що американська зарубіжна допомога напрям впливає на внутрішні справи у будь-якій державі, зокрема і на формування демократичних засад її розвитку. Адміністрація Президента Буша увійшла в історію США як ініціатор безпрецедентної з часів Адміністрації Джона Кеннеді трансформації системи американської зарубіжної допомоги. Ініціативи

Адміністрації Буша у сфері зарубіжної допомоги мають сенс та заслуговують на високу оцінку. Однак вони викликають низку запитань.

Наприклад, МСС – це великою мірою експеримент з новою моделлю для ефективного використання зарубіжної допомоги. Досі неясно, чи буде ця модель життєспроможною. Досвід PEPFAR викликає інший привід для занепокоєння, оскільки демонструє, що дуже великі обсяги фінансування для окремої програми можуть негативно впливати на загальний прогрес у розвитку країн-реципієнтів. Крім того, це пов'язано із додатковим занепокоєнням – можливістю розбалансування загальної програми допомоги США.

Окрім змін у формах та методах реалізації зарубіжної допомоги, поняття «трансформації» також мало би включати радикальну зміну у баченні її задач та цілей. Однак таке бачення було відсутнє у багатьох змінах в системі зарубіжної допомоги, реалізованих Адміністрацією Буша, що привело систему зарубіжної допомоги, яка і так перебувала у значному розладі, фактично у стан хаосу. Цей організаційний хаос, що характеризує зарубіжну допомогу США сьогодні, покладає на Адміністрацію Барака Обами зобов'язання продовжити реформування системи американської зарубіжної допомоги у відповідності до вимог нового тисячоліття.

ПОСИЛАННЯ:

¹ National Security Strategy of the United States of America. – Executive Office of the President, September 2002. – P. 21. // <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>.

² The Millennium Challenge Account: A New Compact for Global Development. – The White House Factsheet. – November 25, 2002. // <http://www.ait.org.tw/infousa/enus/government/forpolicy/whfs.html>.

³ Nakamura K. H., Epstein S.B. Diplomacy for the 21st Century: Transformational Diplomacy. – Congressional Research Service Report for Congress. – August 23, 2007. – P.4. // <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34141.pdf>.

⁴ Ibid. – P. 16.

⁵ Development Assistance Committee Peer Review of the United States. – OECD, 2006. – P.13. // <http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf>.

⁶ Development Assistance Committee Peer Review of the United States. – OECD, 2006. – P.12 // <http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf>.

⁷ Development Assistance Committee Peer Review of the United States. – OECD, 2006. – P. 6. // <http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf>.

⁸ Ibid. – P. 13.

⁹ Lancaster C. George's Bush Foreign Aid: Transformation or Chaos? – Center for Global Development, Washington D.C., 2008. – P. 18.

¹⁰ Net Official Development Assistance in 2008. – OECD, 30 March 2009 // <http://www.oecd.org/dataoecd/48/34/42459170.pdf>.

Vasylieva M.O. The United States foreign aid: pluses and minuses.

The U.S. foreign aid is analyzed as one of the important instruments of the foreign policy of the United States. American foreign aid is analyzed in the context of formation of foreign policy priorities. The author special attention is paid to the process of transformation of the system of the U.S. foreign aid and the aims and ways to realized American Programmers.

Keywords: the U.S. foreign aid, priorities of development, streamlining of diplomatic initiatives, Ukraine.

Васильева М.А. Зарубежная помощь США: плюсы и минусы.

Американская зарубежная помощь анализируется в контексте формирования приоритетов внешней политики США. Автор раскрывает процесс трансформации системы американской зарубежной помощи, а также причины, цели и пути реализации американских программ.

Ключевые слова: зарубежная помощь США, приоритеты развития, продвижения дипломатических инициатив, Украина.

Стаття надійшла до редколегії 15.12.2014

Прийнята до друку 12.02.2015