

Арутюн Хачатрян, Ашот Хачатрян

Иностранная ПОМОЩЬ ПОСТСОВЕТСКОЙ Армении

Анализ ее характера и эффективности

Кавказский Институт СМИ
Ереван, 2003

Оглавление

Введение	2
Глава 1. Общая характеристика помощи, предоставляемой Армении	5
1. <i>Безвозмездная помощь</i>	<i>5</i>
<i>США, государственная помощь</i>	<i>6</i>
<i>Помощь по каналам ООН</i>	<i>7</i>
<i>Другие доноры</i>	<i>8</i>
2. <i>Кредиты</i>	<i>9</i>
<i>Международный Валютный Фонд</i>	<i>9</i>
<i>Всемирный Банк</i>	<i>9</i>
<i>Германия.....</i>	<i>12</i>
Глава 2. Процедура предоставления помощи (или цели доноров)....	13
а) <i>Общая характеристика.....</i>	<i>13</i>
б) <i>Принципы предоставления помощи и взаимодействия с</i> <i>правительством - реципиентом.....</i>	<i>16</i>
<i>Всемирный Банк и МВФ.....</i>	<i>16</i>
<i>ООН</i>	<i>16</i>
<i>USAID</i>	<i>17</i>
<i>Фонд «Евразия»</i>	<i>18</i>
в) <i>Координация деятельности доноров.</i>	<i>19</i>
г) <i>Доноры и региональное сотрудничество на Южном Кавказе.....</i>	<i>20</i>
Глава 3. Эффективность помощи: Армения как партнер и реципиент	21
а) <i>Особенности Армении как реципиента</i>	<i>21</i>
б) <i>Эффективность помощи с точки зрения доноров и армянских</i> <i>представителей</i>	<i>22</i>
в) <i>Оценки контрольной палаты Национального Собрания</i>	<i>25</i>
Глава 4. Отношение общества к помощи	28
Основные выводы	31

Введение

Гуманитарная помощь начала поступать на территорию Советского Союза еще когда название этой сверхдержавы звучало без слова «бывший». Многим памятна сцена, как первый и последний президент СССР Михаил Горбачев докладывал Верховному Совету СССР о том сколько продовольствия было получено и как оно распределялось.

Это было неизбежно – еще до того как развалился СССР, стала разваливаться его экономика, она была не в состоянии обеспечивать элементарные потребности страны. Простым доказательством этого служат оценки экономического роста в последние годы существования СССР.

По оценкам Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР), в 1991г., т.е. еще до распада СССР, в России было зарегистрировано падение ВВП на 13%, на Украине – 9% в Казахстане – 13%¹. Уже по этим крупнейшим республикам можно заключить, что вся экономика СССР переживал спад. На самом деле, отрицательный рост ВВП наблюдался почти во всех республиках.

Приведенное – лишний довод в пользу той точки зрения, что распад СССР стал следствием спада его неэффективной экономики. В нашу задачу не входит, однако, обсуждение вопроса о причинах гибели советской империи. Вышеприведенное лишь имеет целью показать, что в последующие годы развала экономических связей, этнических конфликтов и просто войн большая часть т.н. Новых Независимых Государств (ННГ), или попросту республик бывшего СССР, не могла просуществовать без внешней помощи.

Армения – тем более, ведь на долю этой маленькой страны, лишенной каких-либо значимых природных ресурсов, выпали тяжелейшие испытания – разрушительное землетрясение в 1988г., война, блокада, экономический спад, энергетический кризис, приток беженцев и отток капиталов и квалифицированной рабочей силы.

Таким образом, внешняя помощь стала важным и неотъемлемым атрибутом первого десятилетия существования Третьей Республики Армении, и, к сожалению, пока неясно, когда она дойдет до такого состояния, чтобы обходиться без такой помощи, самой себя содержать. Естественно, что процессы предоставления иностранной помощи и его использования в Армении (как и в других странах-реципиентах, где она имеет такое важное значение), являются важным компонентом общественно-политической жизни страны и заслуживают изучения.

Целями настоящей работы являются:

¹ См. Transition Report 1996, European Bank for Reconstruction and Development. По 1990г. достоверные данные о России отсутствуют, но в двух других крупнейших республиках рост также был со знаком минус. В Армении также падение ВВП отмечается по крайней мере с 1990г. помимо прочего, сказалось и влияние Спитакского землетрясения 1988г.

1. Охарактеризовать общую картину (количественную и качественную) процесса предоставления Армении помощи внешними донорами.
2. Представить основных доноров помощи и особенности их подходов в деле оказания помощи Армении.
3. Выяснить, в какой мер и чем отличается Армения от других подобных ей стран как реципиент иностранной помощи.
4. Представить роль иностранной помощи в жизни Армении и эффективность использования этой помощи.
5. Охарактеризовать отношение общественного мнения страны к процессам оказания иностранной помощи.

Основные понятия:

Помощь. Под словом «помощь» понимается выделение материальных и финансовых средств либо безвозмездно, либо займы, но на условиях льготных по сравнению с обычным коммерческим кредитованием. По нашему мнению, под понятие «помощь» подпадают лишь кредиты, предоставленные Арменией следующими тремя учреждениями: Международный Валютный Фонд (МВФ), Всемирный Банк (ВБ), и Немецкий Банк Развития (KfW)².

Что касается ЕБРР, банка, специально созданного для работы в странах бывшего соцлагеря, то хотя он иногда оказывал техническую помощь в небольших объемах, но его займы предоставляются как простые коммерческие кредиты, и, следовательно, деятельность этого банка большей частью не подпадает под понятие «помощь»³.

Гуманитарная помощь. Имеется в виду предоставление материальных средств, как правило – потребительских товаров первой необходимости, для наиболее бедных слоев населения, или людей, находящихся экстремальных ситуациях.

Техническая помощь. Предоставление средств производства и консультаций с целью способствовать достижению определенных производственных или управленческих результатов.

² Согласно официально принятой классификации, льготным считается «официальный» (т.е. государственный) кредит, содержащий не менее 25% грантового компонента. См сайт представительства ООН в Армении <http://www.undp.am/news/bull/index.html#3> для дополнительных сведений.

³ В годовом отчете ЕБРР за 1998 можно найти прямую констатацию: «*В всех своих операциях Банк применяет надежные принципы банковской деятельности и инвестиций*». Это означает, что не то что благотворительностью, но рисковыми операциями этот банк не занимается. Достаточно вспомнить недавнюю историю с приватизацией распределительных энергосетей Армении. Как только основной инвестор оказался для ЕБРР недостаточно солидным, он тут же отказался от своего первоначального обещания приобрести 20% акций этих сетей, даже по цене в два-три раза ниже первоначальной.

Помощь, в том аспекте, в котором мы рассматриваем, адресована в конечном итоге государству, имея целью способствовать его выживанию и становлению. Но в реальности ее адресаты – не только само государство в лице его тех или иных органов, но и частные лица или организации в данном государстве. В последнем случае эта помощь также может предоставляться напрямую или через государства (в том числе, в виде государственных гарантий частным лицам).

Источники

Кроме доступных материалов (статистические отчеты, публикации, интернет ресурсы и пр.), важным источником данных для настоящего исследования были беседы с представителями донорских организаций и армянскими специалистами. Ниже приводится список этих лиц:

- Г-н Жоэль Бутру, координатор ООН по Армении.
- Г-н Риган Уитворт, ответственный за информацию представительства USAID в Армении.
- Г-н Арташес Казахецян, руководитель ереванского офиса фонда Евразия.
- Г-н Виген Саркисян, ответственный за информацию ереванского офиса Всемирного Банка.
- Г-н Эдвард Сандоян, председатель Армянской фондовой биржи Арм-экс, бывший министр финансов и экономики РА.
- Г-жа Грануш Харатян, заведующая кафедрой этнографии Ереванского государственного университета.

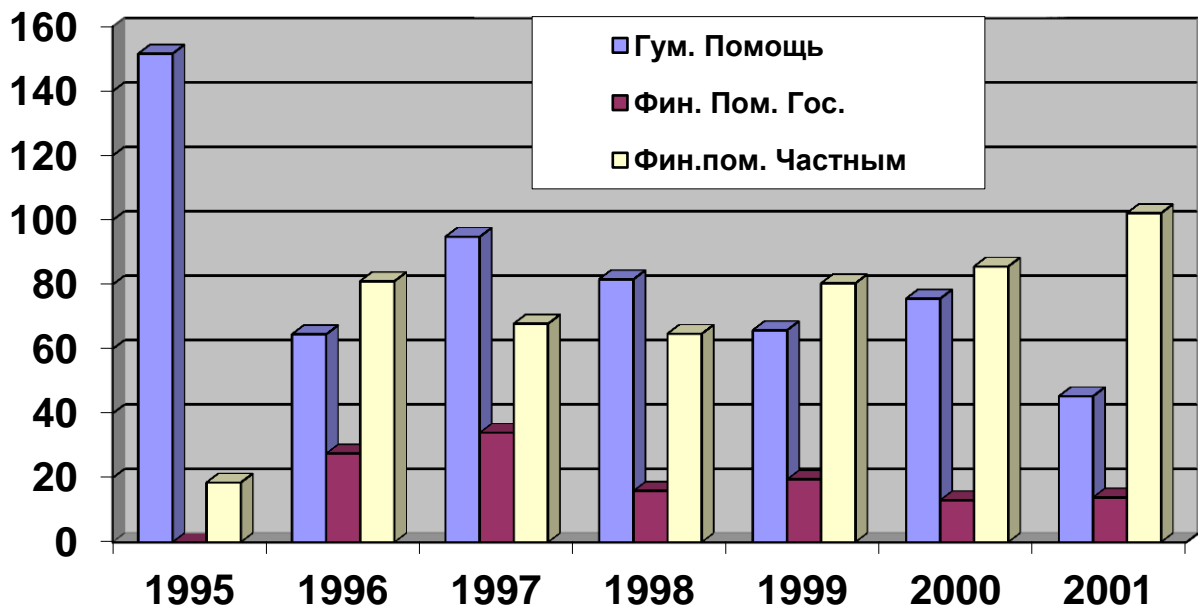
Глава 1. Общая характеристика помощи, предоставляемой Армении

1. Безвозмездная помощь

Согласно справке, предоставленной нам Государственной Статистической комиссией Армении, в период с 1995-2001 г. Армения получила помощь на общую сумму в 1 млрд. 202,97 млн. долларов США. Объем гуманитарной помощи за этот период составил 579,3 млн. долларов, а сумма финансовой помощи была равна 623,67 млн. долларов, из них 123,86 млн. долларов – на нужды государственного управления и 455,44 млн. долларов – на нужды частного сектора.

Для более раннего периода официальных данных получить не удалось, но можно считать, что приблизительно такой же объем безвозмездной помощи – около 150-170 млн. долларов в год⁴. И, следовательно, за 11 лет независимости (1992-2002) Армения получила только безвозмездной помощи в интервале от **1млрд. 650 млн. до 1 млрд. 870 млн. долларов**. Данные, приведенные в предоставленной нам справке, позволяют выявлять тенденцию, характерную для всего периода, в именно – постепенное снижение доли гуманитарной помощи, и увеличение финансовой (см. Рис. 1).

Рис. 1. Объем гуманитарной и финансовой помощи, полученной Арменией в 1995-2001гг.



⁴ В докладе гуманитарной помощи и проблемах развития общин, подготовленном офисом ООН по Армении утверждается, что наибольший объем гуманитарной помощи – в размере 15% ВВП Армения получала в 1994-95гг. Однако и этот доклад не содержит данных о размере гуманитарной помощи в более ранний период. См. Օրհան Նիկոլյանի «Հայաստանի Հանրապետության 1992-2001 թվականներին ստացված օտարերկրյան օգնության մասին», UNDP, 2001.

На период после 1995г. на США - приходится 435,1 млн. долларов, или больше половины всей гуманитарной помощи (судя по всему, то же самое верно и для более раннего периода) . Это не только помощь государственных органов, но и частных организаций, главным образом – армянских. Ниже рассмотрена помощь наиболее крупных доноров более детально.

США, государственная помощь

Согласно данным государственных органов США, 1992-2002гг., американская помощь Армении составила более **1,5 млрд. долларов**, в среднем более 130 млн. долларов в год. Таким образом: если даже принять за основу наибольшее значение из полученных нами выше оценок общего объема гуманитарной помощи – 1.87 млрд. долларов, то на США приходится порядка 80% этой помощи⁵. С середины 90-х Армения занимала третье-четвертое места в мире по объему получаемой американской помощи на душу населения (уступает только Израилю и Египту). В настоящий момент опубликованы детальные сведения по периоду до 2001г. Помощь предоставлялась по каналам следующих государственных органов США:

Госдепартамент – более \$200 млн. с 1992 по 2001г. В период энергетического кризиса именно по этому каналу предоставлялись топливо (мазут для электростанций и керосин для раздачи населению), также некоторые другие виды поставок. В те же и последующие годы это ведомство осуществляло в Армении также много программ образовательного характера, в частности, направленные на поддержку независимых СМИ.

Агентство Международного Развития США (USAID) – более 600 млн. долларов. Это основной канал, по которому осуществлялись программы помощи США в Армении (как, впрочем, и во всем мире). Они весьма разнообразны как по характеру, по сферам приложения, так и по кругу получателей. Приведем основные их них:

1. Гуманитарная помощь – доля которой неуклонно снижается.
2. Помощь на развитие – в основном государственным органам.
3. Помощь на развитие – частным организациям и фирмам. Основной канал направления такого типа помощи – фонд «Евразия»⁶.

⁵ Важно отметить, что в эту сумму входит не только помощь, которая предоставляется непосредственно органами США, но и относительно небольшой объем помощи, распространяемой по другим каналам – например, некоторую часть продовольственной помощи США выделялись по каналам Всемирной Продовольственной программы (ФАО). По этой причине могут возникнуть разночтения при оценке помощи, выделяемой разными донорами.

⁶ Фонд «Евразия», хотя и работает главным образом на средства USAID, но формально является частной организацией. Однако очевидно, что его деятельность не может отклониться от стратегической линии правительства США. Об этом говорит то обстоятельство, что членами Совета попечителей этого фонда входят бывшие госсекретари Джеймс Бекер и Мадлен Олбрайт, бывший посол Эдвард Джереджян и др. Официально заявлены три основные цели Фонда: способствовать улучшению местного самоуправления, укреплению общественных организаций и частного бизнеса. За последние годы «Евразия» целенаправленно работает в пользу

Департамент (министерство) Сельского хозяйства – 400 млн. долларов. Кроме значительной гуманитарной помощи, начиная с 1996г. это американское ведомство осуществляет также серьезную программу по развитию сельского хозяйства Армении, т.н. Программу Развития Маркетинга. Специальный офис ДСХ США в Армении предоставляет помощь фермерам в овладении современными методами ведения хозяйствования.

Авторам настоящей работы довелось близко ознакомиться с этой программой, и убедиться, что она хорошо продумана, многосторонняя⁷, и при этом – последовательна: с определенными группами крестьян офис работает по много лет, шаг за шагом готовя их к решению все более сложных задач, вплоть до вывоза продукции на внешние рынки. По признанию представителей этого офиса, Сельхоздепартамент США фактически действует в Армении против своих основных целей, которые заключаются в стимулировании экспорта продукции США, а не других стран.

Минобороны – По линии этого ведомства также осуществлялись много акций чисто гуманитарного характера, вплоть до таких, как восстановление работы артезианских колодцев для нужд орошения. Минобороны США представляет также помощь военно-технического характера, например, в организации дела разминирования. В качестве одной из главных целей указана поддержка участия Армении в программе НАТО «Партнерство во имя мира».

Корпус Мира – Начал работать в Армении с 1992г., здесь работало более 260 добровольцев. Как и везде, они занимались обучением бизнесменов и учителей, консалтингом.

Минфин – в основном оказывает помощь аналогичному министерству Армении.

Минторговли – Как и в других странах СНГ, осуществляет программы BISNIS (Информация о бизнесе в Новых независимых государствах) и SABIT (переобучение специалистов правительства и частного сектора СНГ в США).

Минэнергетики – программа по повышению безопасности АЭС.

Помощь по каналам ООН

По каналам ООН ежегодно предоставляется помощь на общую сумму около 40 млн. долларов, т.е., как заявил Жоэль Бутру, ООН – один из круп-

улучшения сотрудничества между тремя странами Южного Кавказа. В последнее время к донорам программ этого фонда в Армении добавились некоторые благотворительные фонды армянской общины США.

⁷ Можно упомянуть, например, такой штрих деятельности этого ведомства. Для развития молочного производства: а) крестьянам на льготных условиях предоставляется техника для сбора и хранения молока, б) поощряется создание крестьянских кооперативов, в рамках которых сбор молока и сдача его переработчикам более эффективна, в) стимулируется создание кредитных союзов среди тех же крестьян. Предварительно был пролоббирован в Национальном Собрании соответствующий закон, на основе которого действуют эти кредитные союзы.

нейших доноров Армении. Эта сумма включает в себя помощь от всех структур, включая тех, которые не имеют представительства в Армении (например, МАГАТЭ). Те же структуры, которые имеют представительства в Армении, ежегодно предоставляют помощи на сумму в 20-25 млн. долларов. В Армении особо активны – исходя из специфики страны, следующие подразделения, и их список по сути, и прямо подсказывает на что именно направляется основная часть помощи от ООН:

- Программа ООН по развитию.
- Представительство Верховного Комиссара ООН по беженцам,
- Всемирная продовольственная программа (WFP)
- Международная организация по миграции
- ВОЗ
- Детский фонд ООН (UNICEF)

В год под эгидой разных подразделений ООН выполняется 20-30 программ (при этом, г-н Бутру особо обратил внимание на то, что разные подразделения ООН вкладывает разный смысл в термин «программа», программы могут быть большие и малые, одна может быть частью другой). Из программ ООН он особо выделяет подготовку ежегодных выпусков «Отчета о человеческом развитии», которые готовятся силами местных специалистов.

Центральное положение в делах ООН занимает Программа ООН по развитию (UNDP), видимо, не случайно, что именно представитель этого ведомства и является руководителем местной миссии ООН, и фактически, представителем ООН в стране. Хотя бюджет самого этого ведомства относительно невелика – в год от 1 до 3 миллионов долларов⁸, оно в значительной мере координирует работу других ведомств. Предоставляемая помощь нацелена на стратегическую цель развития, преодоления бедности, укрепления органов местного самоуправления и частного сектора, т.е., те же цели, что и США и другие доноры.

Другие доноры

Число стран и организаций, предоставляющих безвозмездную помощь Армении, достаточно велико, но объем этой помощи несравнимо меньше, чем то, что выделяется вышеупомянутыми донорами. Среди них можно выделить Евросоюз (за 10 лет выделило Армении более 300 млн. евро в виде помощи), Японию, Германию, Великобританию, Нидерланды, много разных благотворительных организаций (как представляющих армянскую диаспору, так и другие).

⁸ См данные на сайте представительства: - <http://www.undp.am/faq/tmp/24.html>

2. Кредиты

По нашей приблизительной оценке, объем льготных кредитов, полученных Арменией в период с 1994 по 2002 г., составляет порядка 850-900 млн. долларов США. Основные доноры – Международный Валютный Фонд и Всемирный Банк, объем кредитов которых за этот период составил 785 млн. долларов.

Международный Валютный Фонд

Деятельность МВФ в бывших советских республиках, видимо, означает новый этап в жизни этой международной организации, созданной еще в 1944г. Он отличается от других тем, что в этих странах МВФ не просто предлагает какие-то рецепты для преодоления имеющихся в них экономических проблем, но вынужден участвовать просто в создании соответствующих государственных структур и налаживания их работы – ведь это были *новые* государства, которые (за исключением России) не знали, что такое Центральный банк, казначейство, таможня, налоговая служба, да и просто собственная валюта. Армения, как и большинство стран СНГ, получала кредиты МВФ под определенные программы по налаживанию работы этих учреждений, и донор строго следил за их выполнением. До 2002г. Армения получила от МВФ более 186 млн. SDR (около 272 млн. долларов США). При этом Армения получила следующие кредиты⁹:

- STF (кредит структурной трансформации) 1994-95г. Страна получила в общей сложности около 60,6 млн. SDR (\$96 миллион долларов) сроком на 6 лет. Этот кредит Армения уже вернула.

- ESAF (кредит продвинутых структурных преобразований), утвержден в 1996г. 101.25 миллиона SDR (около 148 млн. долларов), это кредит сроком на 10 с отсрочкой начала выплат на 5 лет при ставке в 0,5% годовых. Ежегодно МВФ выделял очередные транши, при условии, что страна выполняла оговоренные программой действия. Программа была признана завершенной в 2000г.,

- PRGF (Кредит Сокращения Бедности и Развития), кредит, по сути аналогичный ESAF, был утвержден в 2001г. К концу 2002г. под него выделено только 30 млн. SDR.

Кредиты МВФ направляются на пополнение валютных резервов Центробанка, и расходуются при необходимости поддерживать курс национальной валюты.

Всемирный Банк

По положению на середину 2002г. в Армении действовало 18 программ, финансируемых Всемирным банком, и 12 уже было завершено. Все эти креди-

⁹ См. детали на сайте МВФ – www.imf.org

ты – из разряда наиболее льготных – под 0,75% годовых и сроком на 35 лет. По объему выделенной помощи ВБ на душу населения Армения – одна из первых в мире, в частности, она значительно опережает своих соседей по региону – Грузию и Азербайджан (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Кредиты Всемирного Банка странам Закавказья с 1995г. по середину 2002г.

	Офиц. население, млн.	Кол-во проектов ВБ	Обещано (млн долл.)	Выделено (млн долл.)	Выделено на душу нас., долл.
Армения	3.8	24	696	513	135
Азербайджан	8	19	531	301	37,6
Грузия	5.4	31 (?)	651	460	85.18

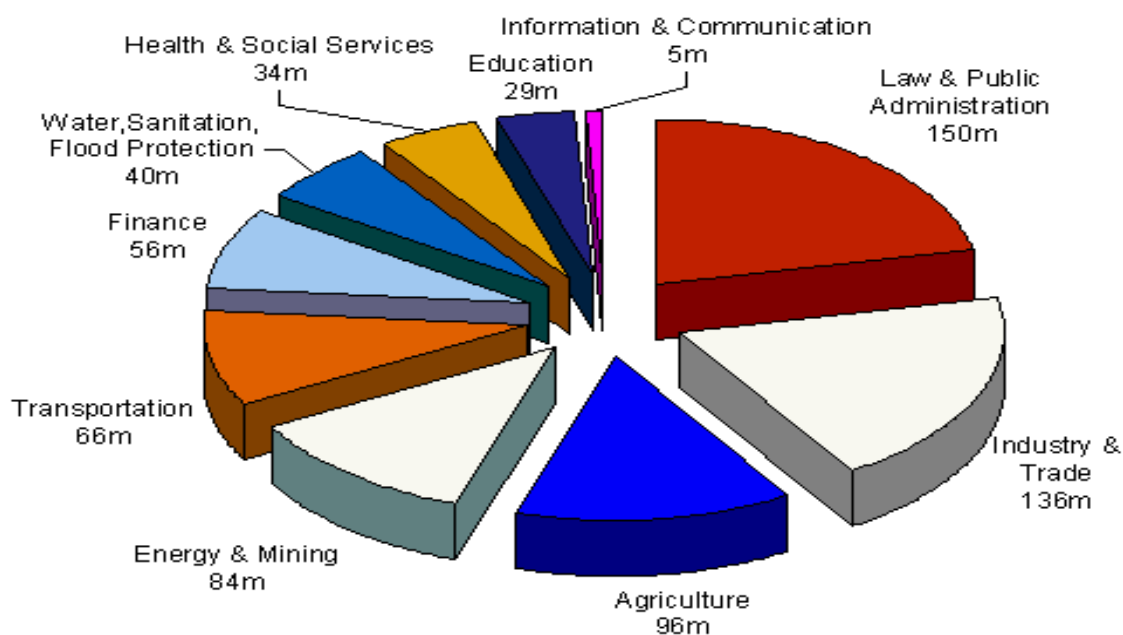
Примечание .В таблице приведены данные по официальной численности населения, хотя известно, что она не отражает реальную картину в этих странах, т.к. значительное число жителей всех трех стран покинуло свои дома в поисках заработков. Но это обстоятельство не влияет на качественный характер приведенных выводов.

Получение такого объема дешевых кредитов, несомненно, является положительным фактором, одним из тех, которые способствовали подъему экономики после катастрофического спада первой половины 90-х. Армения считается одной из стран, где помощь, предоставленная ВБ, использовалась наиболее эффективно (см. ниже).

Сферы оказания помощи ВБ. Следуя основным принципам своей деятельности, ВБ оказывал Армении помощь в двух направлениях. Первое из них это помощь в проведении экономических реформ (в виде так называемых Кредитов структурных преобразований – Structural adjustment credits, SAC). Такие кредиты выдаются на покрытие бюджетного дефицита. За указанные годы Армения получила 4 таких кредита на общую сумму в 235 млн. долларов, идут переговоры о выделении пятого кредита в 40 млн.

Второе направление деятельности ВБ в Армении - инвестиционные кредиты, которые, в соответствии с принятой практикой, направляются на восстановление и создание необходимых производственных и общественных инфраструктур. Как видно из приведенной схемы, эти кредиты выдавались под решение широкого круга проблем.

Рис. 2, Распределение помощи, предоставленной Всемирным Банком Армении по секторам. Источник: Всемирный Банк (www.worldbank.org).



Среди них можно перечислить следующие:

Программа улучшения бизнес-окружения. Банк причисляет к результатам своей деятельности то, что число действий, необходимых для регистрации нового бизнеса, сократилось на треть, а количество проверок - наполовину.

Инфраструктурные кредиты. Выделено три кредита на восстановление автомобильных дорог (всего восстановлено 715 км дорог). Выделено три кредита на восстановление системы ирригации – восстановлено 260 км оросительных каналов, и по мнению банка, это способствовало увеличению плодородия 105,6 тыс. гектаров земли.

Общинные программы. В рамках так называемой программы общинного развития (в которой участвуют также местные органы власти в качестве источника около 10% средств) проведены строительные - восстановительные работы в 268 общинах (Банк утверждает, что бенефициариями этих работ стали около 662 тыс. человек). Программа продолжается: в ныне осуществляемой ее части предусматривается отремонтировать 97 школ, 85 систем водоснабжения, 29 местных оросительных сетей и 13 сельских лечебных учреждений.

Программа по реформированию системы здравоохранения. Было построено 60 сельских клиник, проведена работа по внедрению системы семейных врачей (подготовлено 79 врачей).

Программа по реформированию школьного образования. Выделено средств на издание 112 новых учебников и 50 пособий для учителей. В рамках

пилотного проекта, в 1400 школах введена плата за пользование учебниками, с тем, чтобы на вырученные деньги издавать новые учебники без дополнительного финансирования.

Реформа гражданской службы (вернее – создание современной системы гражданской службы). Программы начата в 2000г., в 2002 система начала функционировать. Намечается проведение еще одной программы по совершенствованию системы государственного управления – т.н. антикоррупционной программы (сейчас идет ее разработка на средства гранта ВБ).

Программа кредитования бизнеса. Сравнительно редкий пример в практике ВБ, когда выделяются средства на кредитование отдельных предприятий. Правда, это делается под гарантии правительства (которому только и дается кредит) и через сеть местных банков. Согласно информации банка, всего кредиты получили более 100 малых и средних предприятий, а также 7500 крестьянских хозяйств.

Германия

Германия через свой государственный институт кредитования KfW также предоставляет Армении льготные кредиты, подобные тем, что выделяет Всемирный банк.

Глава 2. Процедура предоставления помощи (или цели доноров)

а) Общая характеристика.

Все представители донорских организаций были едины – помощь предоставляется с целью, во-первых, помочь Армении преодолеть экономический спад и дать возможность неимущим слоям населения пережить этот неблагоприятный для страны период, и во-вторых способствовать становлению новой, динамично развивающейся экономики на рыночных принципах, которая дала бы возможность стране избавиться от зависимости от внешних доноров. Как видим, все без исключения доноры Армении – либо представители развитых западных стран, либо – международных организаций, находящихся под сильным влиянием (если не сказать – контролем) этих же стран. Поэтому все они нацелены на то, чтобы в Армении сформировалась экономика западного типа. Но тут возникает два вопроса.

Вопрос первый: Действительно ли создание рыночной экономики является стратегической целью вышеуказанных доноров? Этот вопрос часто задается в обществе, и те, кто его задают, приводят следующий аргумент: западные страны не заинтересованы в том, чтобы способствовать развитию современной экономики в странах бывшего СССР (включая, естественно, и Армению), тем самым превращать их в своих конкурентов.

Эта точка зрения, наиболее часто высказываемая левыми или прокоммунистическими кругами, естественно, не могла быть дискутируема нами с представителями доноров, хотя бы потому, что это были не очень высокопоставленные должностные лица, и не были полномочны обсуждать такого («стратегического») рода вопросы. Но взамен на этот вопрос с достаточной полнотой ответил представитель «получающей стороны» - г-н Эдвард Сандоян. В этом нет парадокса, ибо г-н, Сандоян, работая министром финансов (в 1998-99гг.), а до этого – членом Совет Центробанка Армении, был в курсе всей общей картины в этой сфере. Кроме того, нынешняя его должность – председатель Армянской фондовой биржи, также дает возможность тесно проследить вопросы, относящиеся к интересующему нас предмету.

Г-н Сандоян считает, что помощь развивающихся стран таким странам как Армения в конечном счете нацелена на строительство открытой экономической модели. Причем, важно, чтобы этой цели соответствовали не только экономическая политика данных стран, но и общество в целом, т.е., сформировалось бы гражданское общество, которое брало бы на себя часть функций, которые при тоталитарных режимах выполняет государство. Это улучшает общественный контроль над процессами в стране, снижает риск коррупции. Процессы глобализации еще больше усиливают необходимость в этих преобразованиях. Это, следовательно, объективно необходимый процесс. «Мы сво-

ими действиями сможем лишь немного ускорить или замедлить этот процесс», сказал Э. Сандоян.

Сандоян выделяет три основных «блока», где нужна помощь развитых стран:

1. Государственная структурная и отраслевая политика.
2. Нерентабельные услуги.
3. Интеллектуальный блок: обучение и пр.

В ответ на вопрос о том, почему развитые страны заинтересованы в том, чтобы направить развитие наших стран в данном направлении (т.е. повысить эффективность наших экономик), г-н Сандоян привел два аргумента. Первое – они заинтересованы в создании новых рынков для своей продукции – а для свободного движения их товаров и капиталов нужны максимально прозрачные экономические отношения. Второе – им выгодно снижать уровень бедности в наших странах, чтобы тем самым уменьшать потребность в постоянном оказании нам помощи. Для этого используются не только институты, подчиняющиеся отдельным странам-донорам, но и международные организации, которые так или иначе контролируются этими странами.

Сандоян считает, что «технологический подход», применяемый донорами в Армении универсален для всех подобных нашей стран. Если Армения чем-то и отличается, то помощью, получаемой от армянской диаспоры, особенно от фонда «Линси» Керка Керкоряна. Он также подчеркивает, что в стратегическом отношении цели США и других развитых стран-доноров в отношении Армении и ей подобных государств идентичны (насколько ни разнялись бы сами страны-доноры и их геополитические цели в нашем регионе). У всех одна и та же цель – создание открытого общества в наших странах. “Не было случая, чтобы помощь, предоставляемая США противоречила интересам европейцев и наоборот», сказал г-н. Сандоян.

Второй вопрос принципиального характера - на что именно направляется помощь доноров. С формальной точки зрения, эта помощь может иметь сугубо экономический или политический характер. Под первым подразумевается помощь, предоставляемая для решения строго экономических задач (например, кредит Всемирного Банка 1995г. на восстановление зоны Спитакского землетрясения). Но есть также и немалая часть помощи, направляемая на цели, которые можно назвать «политическими». Под этим термином мы не подразумеваем помощь каким-либо конкретным политическим организациям.¹⁰ Речь о помощи, которые направляются на создание и укрепление общественных и социальных институтов, без которых невозможно существование современного гражданского общества - основы рыночной экономики. Например, фонд «Евразия» (а также ряд других организаций), выделяют немало

¹⁰ Уместно указать, что все доноры категорически отказываются предоставлять какую-либо помощь профессиональным политическим организациям, т.е., политическим партиям.

средств в поддержку различных общественных организаций – такого рода помощь можно условно назвать «чисто политической», в отличие от вышеупомянутого примера «чисто экономической» помощи в восстановлении зоны землетрясения.

Даже беглый анализ выявляет, что для большинства случаев практически невозможно определить к «экономическому» или «политическому» типу следует отнести ту или иную программу помощи. Пожалуй, лишь в одном случае, а именно – в случае гуманитарной помощи, можно с уверенностью говорить, что данный вид помощи «экономический»¹¹. Большинство же перечисленных выше крупнейших доноров, даже представляя «экономическую» по характеру помощь, при этом предъявляют и требования «политического» характера. Уже МВФ, казалось бы самый «неполитический» из доноров, на самом деле предоставляет свои кредиты под жесткие требования, суть которых – повышение эффективности управления государственными финансами и сокращение долгов правительства. То же относится и к кредитам ВБ. На первый взгляд, из 696 млн. долларов, выделяемых Армении, только 150 млн., выделенных на улучшение дел в сфере правопорядка и государственных учреждений, может считаться «политической» помощью (см. Рис. 2).

На самом деле, почти все «экономические» программы, финансируемые ВБ, имеют также четко выраженную «политическую» составляющую, возможно даже большую, чем на эти, казалось бы «политические» кредиты, (которые в действительности, выдавались попросту на ремонт помещений судов и на подобные другие цели). Действительно, кредиты на восстановление системы орошения (их к настоящему моменту выдано три) предполагают, наряду со строительными работами, сформировать новую систему регулирования рынка воды, в частности с помощью организаций частных пользователей воды. Кредит на восстановление автодорог предполагает подготовку к введению системы платных автодорог, а программа по восстановлению системы здравоохранения включает в себя комплекс мер по созданию новой, более экономичной по сравнению с советской, систему управления этой сферой, в частности, создание института семейных врачей, и т.д.

Если же ко всему этому добавить практически полный запрет на вовлечение государственных фирм на участие любых строительных и проектных работ в рамках всех программ ВБ (как, впрочем, и всех программ, финансируемых из источников, имеющих отношение к правительствам западных стран), то будет очевидно, что все эти программы имеют весьма ясную «политическую» направленность, а именно, способствовать формированию частного предпринимательства и необходимых для этого институтов, преодоление влияния советского наследия на эти процессы.

¹¹ Да и в этой сфере нередко вводятся как бы «политические» элементы: например, продовольствие нуждающимся выдается в обмен на их участие в специальных курсах, что носит название схемы «помощь в обмен на обучение».

В принципе, такая политика, конечно же, соответствует стратегическим целям (по крайней мере – официально заявленным) всех постсоветские правительств Армении, и они формально приветствуют такую направленность действий доноров. Более того, многие доноры нередко действуют по сути дела без оглядки на центральное правительство страны – выдавая гранты напрямую местным органам самоуправления или же частным организациям и фирмам. Так действуют не только такие частные и полу-частные организации, как например фонд «Евразия», Институт Открытого общества (Фонд Сороса), но и такие правительственные организации как USAID и международные организации как ООН.

Как будет показано ниже, это иногда вызывает раздражение некоторых правительственных и около-правительственных кругов.

б) Принципы предоставления помощи и взаимодействия с правительством - реципиентом

Результаты наших бесед с представителями организаций-доноров в целом подтверждают точку зрения г-на Сандояна. Все они так или иначе работают с правительством, хотя степень координации конкретных программ с правительством варьирует не только у разных доноров, но и в зависимости от типа осуществляемой программы.

Всемирный Банк и МВФ

Эти два учреждения по своему статусу обязаны строго координировать свою деятельность с правительством, и более того, имеют право работать только с правительством.

Как сообщил Виген Саркисян, процедура принятия решения по тем или иным программам помощи такова. Сначала стороны передают свои решения о кредитовании той или иной программы на рассмотрение экспертов ВБ (причем в последнее время они в большинстве случаев – местные). На основе их заключения, в том числе относительно размера кредита, Совет директоров ВБ выносит решение (решение принимается голосованием – нужно простое большинство голосов).

В случае с т.н. инвестиционными программами ВБ действует схема т.н. Офисов по осуществлению программ. Формально они – правительственные учреждения, но их действия, вплоть до принципов отбора кадров, должны соответствовать требованиям, представленным донором, и довольно жестко им контролируются.

ООН

Учреждения ООН также работают в тесной координации с правительством, но не до уровня отдельных программ. Как сообщил Жоэль Бутру, после того, как с правительством согласованы основные направления сотрудничества, в том числе – помощи, учреждения ООН действуют уже минуя правительство – сами вступают в контакт с органами местного самоуправления, общественными организациями и отдельными лицами.

USAID

Как сообщили представители этой организации, процесс предоставления помощи начинается в Конгрессе США, где принимается решение о предоставлении тем или иным странам (в том числе Армении) помощи. На этой основе действуют исполнительные инстанции – Госдепартамент и региональное бюро USAID (Армения как и 14 других стран, обслуживается бюро по странам Центральной и Восточной Европы и Закавказья). Следующее звено – армянский офис USAID, который и вырабатывает стратегию деятельности в стране. Это делается на основе обсуждений с правительством и общественными организациями данной страны.

Риган Уитворт: «Наша работа с правительством фиксируется меморандумом о взаимопонимании. Правительство представляет нам заявку на осуществление конкретных программ, мы проводим оценку наших возможностей, после чего и подписываем меморандум. Правительство принимает участие также в отборе исполнителей программ.

Кроме работы с правительством есть и большой грантовую программу, которую мы выделяем неправительственным организациям – частному бизнесу, общественным организациям и отдельным гражданам. В случае программ, связанных с местным самоуправлением, USAID сотрудничает с ними, а не с правительством. То же и в случае работы с парламентом. Но мы каждый год представляем правительству полный список всех наших программ. **Нет программы, о которой правительство не было бы осведомлено. И нет такой, в отношении которой правительство представило бы возражения».**

Г-н Уитворт уточнил, что нет какой-то четкой формулы, на основе которой выносится решение о предоставлении помощи или о ее размере. Предоставление помощи основывается на нашем желании формировать в Армении открытое, демократическое общество и рыночную систему. Это – те основные компоненты, с помощью которых будет возможным сохранить региональную стабильность. **«Именно это является сверхзадачей, ради которой мы оказываем помощь Армении».**

Представитель USAID описал общую эволюцию процесса предоставления помощи Армении как постепенный переход от оказания гуманитарной помощи к программам развития. По его словам, за последние годы доля гуманитарной помощи ничтожна - в основном – в зоне землетрясения (хотя всего за 10 лет на гуманитарную помощь приходится 35% выделенных средств). Взамен делается большой упор на поддержку формирования демократических институтов.

«То, что мы осуществляем в Армении – единая программа. Если бы был какой-нибудь ее компонент, без которого ее целостность могла бы сохраниться, то мы бы его не осуществляли. Программы, осуществляемые при содействии правительства Армении, тесно взаимосвязаны. Они направлены на развитие демократии, на экономический рост, социальный переход, на улучшение

ние энерго- и водоснабжения. Все это рассматривается нами как единый процесс».

Фонд «Евразия»

Фонд Евразия создан Конгрессом США в 1992г специально для оказания помощи неправительственным структурам бывших советских республик: под «неправительственными структурами» подразумеваются не только частные и общественные организации: но и органы местного самоуправления и парламенты: в общем все: что отличается от «центрального правительства». Именно этот фонд является основным каналом, через который осуществляются упомянутые выше программы USAID, которые осуществляются не через правительство.

Арташес Казахеян. Всего фонд в Армении осуществил около 500 программ, объемом (за последние годы) до 1,5 млн. долларов в год.

Принцип работы – головной офис в Вашингтоне принимает и корректирует стратегию, но импульс по конкретным программам идет с мест. Мандат ереванского офиса достаточно широк: может предоставлять помощь как органам местного самоуправления и общественным организациям, так и коммерческим структурам. Отдельно стоит программа кредитов. Есть и специальная программа «Евразия-Измирлян».

Основной вид деятельности фонда – малые и средние гранты, которые нацелены на поддержку местных организаций и органов власти.

Имеется три принципа работы. Первый – метод “открытых дверей” – когда инициатива на заявку исходит от самых местных организаций. Сначала даются предварительные заявки, когда офис определяет, что заявка входит в рамки мандата фонда. После этого, заявитель представляет развернутую заявку, которая рассматривается местным Советом попечителей фонда. В его состав входят в основном местные признанные специалисты, но есть и иностранцы, например, руководитель армянского представительства ОБСЕ Рой Рив, есть представители от ВБ и ООН.

Второй способ работы – это когда инициатива исходит от фонда. Например, фонд пытается способствовать развитию перспективных направлений деятельности. Так было в случае с информационных технологий: увидев, что по этой сфере поступает очень большое число заявок, фонд выделил средства Союзу информационных технологий для детального изучения состояния этой сферы. За этим последовала другая наша инициатива: мы указали те направления в этой сфере, которые нас интересуют, мы объявили, что ожидаем по ним заявок. Сразу поступило много заявок.

Третий способ работы – региональные программы. Взаимодействие фонда с правительством – очень слабое, по словам г-н Казахеяна, «Фонд «Евразия» только сообщает армянскому правительству о своих намечаемых программах». Исключение составляют те случаи, когда правительство само обращается с предложением о сотрудничестве в какой-нибудь конкретной

сфере – например, перевода учебников. Но и во всех подобных случаях решение принимается ереванским офисом. Общие же рамки отношений между нами и правительством определяется двусторонним договором. В дополнение – помощь определяется рамками договора между правительством Армении и USAID.

в) Координация деятельности доноров.

Различные доноры Армении между собой тесно кооперируют. Это одно из достаточно неожиданных и важных фактов, установленных настоящим исследованием. Оно к тому же служит основой для большего оптимизма с точки зрения повышения эффективности этой помощи. Само собой разумеется, факт координации усилий доноров – лучшее свидетельство того, что эти разнообразные доноры преследуют общие цели.

Как сообщил Виген Саркисян, начиная с 1998г., по инициативе тогдашнего представителя ВБ в Армении Овейса Садата, проводятся ежемесячные регулярные встречи представителей доноров Армении (включая общественные организации-доноры). На них оценивается состояние дел с помощью и даже, **определяются основные направления финансирования.** Встречи оцениваются как весьма эффективные. Представители правительства во этих встречах не участвуют – было лишь два исключения из этого правила, когда приглашались правительственные чиновники для обсуждения конкретных проблем.

По сообщению г-на Саркисяна, аналогичные механизмы действуют и в других странах. Парижская встреча доноров и представителей правительства Армении в мае 2001г. следует рассмотреть как другое проявление этой координации.

По утверждению Саркисяна, офис ВБ также находится в постоянном контакте с организациями армянской диаспоры, которые оказывают помощь Армении.

Представитель USAID уточнил, что участники указанных встреч составляют т.н. Группу сотрудничества доноров, в которую входят представители 15 наиболее активных доноров. Группа следит за координацией программ, осуществляемых в одной и той же сфере, с целью избежать параллельных действий и столкновений интересов. При том множестве программ, которые осуществляются в стране, такая координация просто необходима. Особо важно, по словам Ригана Уитворта, сотрудничество в зоне землетрясения.

Представитель фонда «Евразия» также подтвердил участие в координационной группе, добавив, что фонд сотрудничает со множеством действующих в стране доноров.

Примеров удачного сочетания помощи разных доноров, целенаправленно бьющих в одну и ту же цель с разных сторон, действительно немало. Например, в энергетике структурные перестройки, финансируемые ВБ, дополняются созданием нового центра по учету энергии, построенного на деньги

американского USAID, ключевые силовые подстанции обновляются на средства льготного кредита германского KfW. Другой пример – кредит ВБ на реформирование муниципального хозяйства (который направляется главным образом на Ереван) дополняется пилотными проектами по внедрению новых принципов управления муниципальным хозяйством, которые осуществляются на средства USAID в некоторых малых городах.

г) Доноры и региональное сотрудничество на Южном Кавказе.

Одним из интересных аспектов помощи, предоставляемой крупными донорами Армении и другим странам этого региона, это то, что они пытаются всячески стимулировать сотрудничество между соседями по региону.

Очевидно, что, пытаясь стимулировать интеграционные процессы в регионе, доноры преследуют по меньшей мере две главные цели:

1. Пытаться смягчить имеющуюся в регионе напряженность и создать тем самым предпосылку к разрешению тлеющих там конфликтов.

2. Добиться снятия барьеров между странами региона, создав тем самым один большой региональный рынок для потенциальных инвесторов из стран-доноров (объем рынков каждой из трех стран считается слишком мал для их нормального развития).

Об этом направлении работы сообщили нам представители ВБ и фонда «Евразия». ВБ проводила комплексные сравнительные исследования различных проблем, имеющих отношение к сотрудничеству между Арменией, Азербайджаном и Грузией. Но он ограничен в своих возможностях стимулировать конкретную совместную деятельность между ними, ибо он, как уже отмечалось, может работать исключительно с правительствами, а правительство Азербайджана категорически противится каким-либо попыткам сотрудничества с участием Армении, рассматривая эту позицию как «санкции» в отношении Армении в его споре с ней вокруг Нагорного Карабаха.

Так же ограничены возможности других межправительственных организаций (например, проекта TRASECA Евросоюза). Здесь приходят на помощь те доноры и организации, которые как раз почти не работают с правительствами. Кроме «Евразии», к их числу относятся такие фонды, как фонд Сороса, фонд Фридриха Эберта, многие экологические и благотворительные организации. Фонд «Евразия» наверно, является наиболее эффективным примером такой деятельности: с 2000 года он проводит грантовую программу в которой обязательно должны участвовать по одному участнику из каждой из трех южнокавказских стран, и уже выполнены десятки таких программ.

Усилия доноров по стимулированию регионального сотрудничества – один из специфических примеров (возможно, мало где имеющих аналогов) где интересы доноров и Армении совпадают.

Глава 3. Эффективность помощи: Армения как партнер и реципиент

Итак, по крайней мере начиная с 1995г., первого «мирного» года Третьей Республики Армения, страна ежегодно получала в качестве помощи порядка 270 млн. долларов (приблизительно по 170 млн. безвозмездно и по 100 млн. в виде льготных кредитов). Это немало по меркам страны – порядка 40% расходной части годового бюджета или более 7,2% ВВП. Многие, в том числе и наши собеседники, считают, что эта помощь была одной из основных факторов, способствовавших постепенному восстановлению экономики и ускоренному ее росту (Армения первая из стран СНГ – в 1994г. - перешла с фазы спада на фазу роста ВВП). Выше (см Рис. 1) мы уже отмечали факт постепенного снижения объема гуманитарной помощи в обмен на рост других видов помощи, нацеленных на развитие экономики и общества. Можно упомянуть и такой факт, который приводит уже упомянутый нами доклад офиса UNDP в Армении, а именно, что меняется и качественный состав самой гуманитарной помощи. В частности, в период с 1997 по 2000 г. доля продовольствия в гуманитарной помощи снизилась с 40 до 17%, взамен возросла доля медикаментов¹².

Естественно, такое значительное явление оставляет глубокое воздействие на жизнь страны, и конечно же, то, насколько эффективно используются эти средства, по достоинству вызывают интерес.

а) Особенности Армении как реципиента

Все доноры отмечают очевидную особенность Армении как страны- реципиента, а именно, наличие большой диаспоры, которая не только сама направляет помощь Армении (это – не считая частные трансферты родственникам, которые имеют важнейшее значение для баланса доходов жителей страны), но нередко и играет важную роль в решениях других доноров с точки зрения их решений в отношении Армении. Это относится, главным образом, к США, где армянское лобби считается вторым по влиятельности после еврейской.

На основе этого обстоятельства г-н Жоэль Бутру сделал неожиданное заявление: **Армения – уникальная страна среди бывших советских республик с точки зрения получаемой помощи.** *«Здесь очень большая плотность доноров. По размеру помощи на душу населения Армения, возможно, занимает первое место в мире», - сказал г-н Бутру.* Он однако, тут же добавил, что необходимость в помощи у Армении все еще велика.

¹² См. Ø³ñ¹³ëçñ³ï³ý ù·ÝáõÃÛ³ý »õ Ñ³Û³Ûýù³Ûçý ½²ñ·³óÛ³ý ï³ñçùý»ñý Ð³Û³ëï³ÝáõÛ, °ñ»õ³ý , UNDP, 2001. стр. 7.

Представитель USAID сделал важное дополнительное замечание по этому вопросу, уточнив, что кроме лоббирования, помощь США данной стране увеличивается еще и в том, случае, когда данная страна эффективно использует уже представленную помощь.

«С этой точки зрения подходы США к странам Южного Кавказа различаются» – сказал г-н Риган Уитворт. Он однако, воздержался давать оценку тому, является ли Армения более «эффективным» реципиентом по сравнению со своими соседями. Он только выразил сомнение, что Азербайджан и Грузия смогут претендовать на средства из специального президентского фонда, предусмотренного для стран, продемонстрировавших *«значительный прогресс»*.

Нам представляется, что здесь также имеется неявный намек на то, что Армения считается более успешной страной в смысле прогресса рыночных реформ и, в частности, эффективности использования иностранной помощи.

б) Эффективность помощи с точки зрения доноров и армянских представителей

Все доноры, с которыми мы общались, заявляют, что в целом довольны результатам своей работы в Армении, эффективностью оказываемой помощи (конечно, со всякими оговорками, типа «не без недостатков», и «если бы все было бы идеально, то и помощи не понадобилось» (Риган). При этом до уровня конкретных программ оценки чаще всего не доходили: например, тот же представитель USAID в качестве показателя успеха оказываемой Армении помощи указал на высокие темпы роста ее ВВП за последние годы. Конечно, эти утверждения в определенной степени настораживают, наводят на подозрение, что беседовавшие с нами должностные лица могли быть не совсем искренны, когда отвечали на наши вопросы о возможных неудачах в работе их ведомств¹³.

Но есть два обстоятельства, которые позволяют считать, что эти утверждения были не очень далеки от истины. Первое – это ссылки на то, что вышестоящие или контролирующие органы соответствующих ведомств положительно оценивают их деятельность – а они руководствуются строгими и давно установленными в международной практике критериями¹⁴. Но есть и второе обстоятельство, которое дает основание полагать, что вышеуказанные оценки продиктованы не только желанием соблюдать честь мундира. Это то, как доноры характеризуют правительство Армении как их партнера (в частности, сравнивая реалии Армении с таковыми других подобных стран).

¹³ *«Мы не пытаемся скрывать наши неудачи. Просто их трудно определить»*, - заявил Уитворт.

¹⁴ В частности, «Евразия» за свой счет приглашает независимых аудиторов, которые докладывают о своих выводах не «Евразии», а ее донорам, в первую очередь, USAID. Само же USAID отчитывается, помимо прочего, перед армяно-американской постоянно действующей межправительственной рабочей группой (и, естественно, перед американскими законодателями).

Вот несколько высказываний.

Жоэль Бутру: *Характер и размер помощи зависит от деятельности правительства данной страны. В Армении нам работается легко – говорю это на основе опыта работы в большом числе стран. По большому счету у нас нет проблем в Армении.*

Арташес Казахецян: *По сравнению со своими соседями, положение Армении достаточно благоприятное. Например, органы местного самоуправления в Грузии очень слабы и уязвимы перед государственными структурами. С Азербайджаном же трудно даже сравнивать.*

Виген Саркисян: *“Отношения между ВБ и правительством Армении можно охарактеризовать как достаточно продуктивные, прозрачные, дискуссионные. Конечно, иногда возникают проблемы, но они обсуждаются совместно, и находятся взаимоприемлемые решения. Прежним кабинетом реформы были заморожены в течение почти полугода¹⁵, но нынешнее правительство (возглавляемое Андраником Маркарянном, авт.) сразу возобновило их, и, несмотря на свою неопытность, довольно быстро совладело ситуацией. Результаты работы этого правительства удовлетворяют ВБ. Есть стабильная работа, устойчивый рост экономических показателей, политическая стабильность, и что для нас важно – прогресс в реформах. **Пример этого правительства показывает, что при наличии стабильности получаются желаемые результаты даже независимо от качественного состава правительства”.***

Последние, достаточно откровенные слова представителя ВБ, на наш взгляд, являются весомым доказательством того, что положительные оценки доноров в отношении эффективности предоставляемой ими помощи не очень далеки от истины, или по крайней мере, искренны.

Итак, доноры в основном склонны положительно оценивать результаты своей деятельности и эффективность оказываемой ими помощи. Все признавали, при этом, наличие определенных проблем, и конечно, определенную степень коррумпированности. В частности:

Арташес Казахецян: *«Конечно, если я скажу, что в Армении нет коррупции, прозвучит несерьезно. К счастью, она в Армении не имеет тех печальных масштабов, как в некоторых странах. По нашей оценке, по степени свободы от коррупции Армения занимает 82-е место в мире. В Азербайджане и Грузии коррупция значительно сильнее. Пока зарплата чиновников так низка, они всегда будут рассчитывать на получение взяток. Считаю, что во многих случаях иностранная помощь может обратиться во вред из-за коррупции».*

¹⁵ Имеется в виду правительство премьера Арама Саркисяна, которое работало после террористического акта 27 октября 1999 – с середины ноября того же года до 1 мая 2000г.

Виген Саркисян: *«Армения – относительно благополучная страна в смысле коррупции. Нынешнее состояние энергетики, положение дел в аэропорту и многие др. проблемы – следствие этого. Наши исследования показали, что она создает немало проблем для частного сектора, причем есть проблемы, возникающие вследствие несовершенства нормативного поля. Исходя из этого, ВБ выделил средства (грант в 300 тыс. долларов) на разработку антикоррупционной стратегии. Мы считаем важным, чтобы эта концепция не стала бы просто красивым документом. Ожидаем, что правительство осуществит реальные действия в этом направлении. Концепция должна быть готова к концу этого (2002) года¹⁶. Она выносится на обсуждение общественности».*

Наши просьбы рассказать о конкретных случаях неудач, провалов, неэффективной работы государственных чиновников или просто коррупции, большей частью не давали результата. Единственным исключением можно считать историю, рассказанную Жоэлем Бутру, о том, как на средства ООН была реконструирована больница в одной из провинций (он не указал где именно), но потом эта больница была приватизирована по цене значительно меньшей, чем даже те средства, которые были потрачены на реконструкцию. Он, впрочем, не был настроен оценивать данный факт как большой провал.

Грануш Харатян подробно рассказала нам о своем участии в программе по преодолению последствий засухи в 2001г. Вот основные недостатки, которые она отметила.

Правительство слишком поздно обратилось за помощью. Три года в Армении была засуха, а оно обратилось к донорам лишь в третьем году. Более того, это обращение прозвучало лишь в августе, и вдобавок, недостаточная эффективность работы госаппарата привела к тому, что важнейшую часть программы помощи – организация осеннего сева в пострадавших от засухи районах, просто не успели осуществить. Была предоставлена лишь гуманитарная помощь, и в ряде случаев – (по мнению Харатян довольно успешно) программы типа *«Продовольствие в обмен на учебу»* и *«Продовольствие за работу»*

Несмотря на прямое требование ООН – оказать помощь только сильно пострадавшим, в действительности, помощь была распределена всем семьям каждой пострадавшей деревни равномерно. В итоге каждая семья получила по 2-3 кг семян, при том, что намечалось давать помощь сильно нуждающимся семьям из расчета 2-3 мешка на семью. Такое распыление помощи явилось *«следствием национального менталитета плюс неважная работа органов местного самоуправления».*

Правительство вполне могло закупить часть продуктов, распределяемых среди пострадавших от засухи, внутри Армении. Например, фасоль, распре-

¹⁶ На момент подготовки нынешнего отчета – май 2003г., - концепция еще не была официально завершена.

деляемую в северных районах страны, вполне можно было бы закупить в Гोरисе. Но правительство не смогло организовать это, и раздавалась импортированная фасоль.

Нетрудно увидеть, что все недостатки, отмеченные Харатян, являются следствием плохой работы тех или иных государственных структур, и не чьего-либо злого умысла. Остается лишь вспомнить, что значительная часть внешней помощи выделяется именно на цели повышения эффективности этих структур.

в) Оценки контрольной палаты Национального Собрания

Контрольная палата Национального Собрания Армении уделяла достаточно внимания проверкам эффективности использования иностранной помощи. Это неудивительно, с учетом повышенного общественного внимания к этому предмету, в частности, постоянно имеющим хождение настроениям и слухам типа «ОНИ (имеется в виду – власть имущие) сожрали всю иностранную помощь и на этом стали миллионерами» и пр. Мы ознакомились с тремя годовыми отчетами КП – за 1997, 1999 и 2001 гг. В них содержится в общей сложности 46 заключений об отчетах, из которых 17 относятся к тем или иным конкретными программам иностранной помощи (в том числе в отчете по 2000 году половина из 14 заключений).

Анализ этих отчетов показывает, что контролеры КП обнаружили немало нарушений в процедурах реализации помощи. Приведем один пример.

В 1998г. правительством Японии правительству Армении предоставлен грант на 400 млн. иен, (около 2.980 млн. долларов США). На эти средства в Армению ввезены 9623 тонн азотных удобрений, 18 комбайнов, 25 тракторов и их запасных частей. Согласно межправительственной договоренности, эти товары должны были быть проданы, или переданы в аренду, а вырученные средства – перечислены в госбюджет.

Проверками КП установлено, что из-за заниженной цены аренды, а также ввиду того, что правительство не провело предусмотренных договором аукционов по продаже части тракторов и комбайнов, поступления в госбюджет от монетизации товаров, полученных в рамках этого гранта составят лишь 38.7% от ожидаемого за все 10 лет, в течение которых будут поступать арендные платы.

Аналогичная (иногда даже хуже) картина обнаружена в случае других грантов, предоставляемых правительством Японии (они предоставлялись Армении каждый год начиная с 1997г.).

Этот пример является в определенной мере «образцовым» в том смысле, что содержит сведения об наиболее типичных характеристиках, в том числе недостатках процессов оказания помощи через государственные органы.

1. Помощь действительно поступила в страну в виде материальных ценностей – так происходит в большинстве случаев, ибо доноры чаще всего

предоставляют не денежную, а материальную или консультативную помощь. Это снижает возможность злоупотреблений¹⁷.

2. Она в общем-то дошла до адресата. И удобрения, и сельхозтехника используется не где-нибудь, а именно в сельском хозяйстве Армении.

3. Вместе с тем, есть большие сомнения относительно того насколько справедливо распределяются эти блага, действительно ли они достались наиболее нуждающимся? Если удобрения распределяются среди крестьян относительно справедливо (выделяются наиболее нуждающимся регионам), то насчет сельхозтехники есть такой уверенности нет. Во-первых, ее аренда, не говоря уже о продаже, просто не по плечу бедным, да и средним крестьянам Армении. Государство собиралось создать специализированные предприятия (кооперативы), которые могли бы купить или взять в аренду эту технику, чтобы позже передать их в аренду уже крестьянам. Они так и не были созданы. Очевиден вывод: техника скорее всего досталась как раз наиболее обеспеченным «потребителям».

4. Государственный бюджет недополучил больше половины средств, ожидаемых из этой операции. Хотя в тексте отчета КП нет на это упоминания, но известно (об этом сообщалось в печати), что представители правительства объясняют это все той же высокой стоимостью японской техники: она вообще не могла бы найти потребителя в Армении по тем ценам, которые они стоили на нормальном рынке. Правительство просто было вынуждено продавать (сдавать в аренду) эту технику по более низким ценам (и в ущерб бюджету), иначе она была бы вообще не востребована. Но беда в том, что все это делалось, что называется, без лишнего шума, «непрозрачно», оставляя место для серьезных сомнений о том, насколько обоснованы были реальные размеры скидок, и не обошлось ли без взяток при определении этих размеров.

Добавим, что нам неизвестны случаи вмешательства правоохранительных органов в дела, связанные с «японскими грантами». Известен единственный случай, когда началось уголовное преследование лица в связи с действиями, имеющими отношение к иностранной помощи – это бывший и.о. министра просвещения и науки Ашот Бляян, который был обвинен в 2000г. в нецелевом использовании средств Всемирного Банка, выделенных на печатание учебников. Однако суд не поддержал этот пункт обвинения¹⁸.

¹⁷ Грануш Харатян привела интересные наблюдения: *оказывается, часть средств льготных кредитов, которые частные предприятия получали под гарантию государства (например, в рамках программы развития предпринимательства ВБ), вывозились их получателями за границу.* В этом, собственно говоря, нет ничего удивительного – бизнесмен волен размещать свои средства, пусть даже заемные, там, где он ожидает наибольшую прибыль. Но, в итоге, получается, что кредиты нередко не служили той прямой цели – развитию реальной экономики Армении, для чего они предназначались. Остается надеяться, что прибыль в конечном счете возвращалась в Армению и могла в ней и далее использоваться.

¹⁸ Ряд должностных лиц был привлечен к уголовной ответственности за нарушения в процессе завоза топлива в период энергетического кризиса 1992-96гг. Но эти дела как раз не относились к тем партиям топлива, которые завозились в виде гуманитарной помощи – очевидно

К сказанному можно добавить следующее. Указанные выше негативные явления очевидно меньше в тех случаях, когда доноры принимают непосредственное участие в деле осуществления программы помощи, или тесно их контролируют. В большинстве случаев помощи, оказываемой крупнейшими донорами, такими как США или ВБ, такое участие или контроль присутствует. И, очевидно, что вышеуказанных проблем с бюджетом (и коррупцией среди госчиновников) не возникает в тех случаях, когда доноры предоставляют помощь непосредственно частным лицам или организациям, не имея дело с правительством. Как уже говорилось выше, такой вид помощи превалирует.

потому, что донор – правительство США, эффективно контролировал ввоз “гуманитарного” топлива через свои органы.

Глава 4. Отношение общества к помощи

В обществе Армении, как наверно и в большинстве постсоветских странах, настроения в общественном мнении о проблеме иностранной помощи можно разделить на три составляющие.

Первая, это точка зрения правящей элиты, которая хорошо понимает неизбежность помощи и ее абсолютная необходимость для становления нового государства. Наш собеседник, г-н Сандоян, не только типичный представитель этой, конечно же, немногочисленной, категории граждан Армении, но и одним из тех, кто умеет страстно и выпукло защищать эту точку зрения.

В беседе с нами он перечислил те пробелы, которые нашей стране еще предстоит ликвидировать, прежде чем она сможет считаться страной с современной рыночной экономикой. Тут и недоразвитость рыночных институтов, и отсутствие рынка земли, необходимость формирования систем страхования и пенсионного обеспечения, и как он выразился *«инквизиционный характер»* судебной системы.

«Нам необходимо иметь простую экономическую модель, ибо и технологические, и производственные процессы и общечеловеческие ценности, независимо от нашей воли, проходят процесс глобализации. Мы не можем оказаться вне этих процессов. Для этого нам нужны не только обычные структурные перестройки. Нам нужно привести к общечеловеческим стандартам также и все аспекты нашей общественной жизни», - сказал он.

Вторая составляющая общественного мнения может быть охарактеризована как пассивно-негативная. Вкратце ее можно охарактеризовать так: Армении (а возможно и другим странам СНГ) не следовало прибегнуть к иностранной помощи. Приверженцы этой точки зрения исходят из того, что страна оказывается «в долговой кабале» и стала «страной-попрошайкой». Если и можно согласиться с утверждениями о том, что «ходить с протянутой рукой» нехорошо, а накапливать долги – нежелательно, то с аргументация о том, что стране вполне можно было бы обойтись собственными силами, мягко говоря, концы с концами не сходятся. Обычно они сводятся к двум утверждениям.

Первое – страна вполне могла продолжать жить той благополучной жизнью, которая была до распада СССР, если бы ее не грабили (обычно с авторами таких утверждений бесполезно дискутировать на тему о том, насколько «благополучной» была жизнь при СССР).

Второе – что источник бед Армении – в неумении (нежелании) ее руководителей возобновить работу промышленности. Если на второе положение достаточно легко возразить показав, что большинство промышленных предприятий Армении были завязаны на советский (ныне российский) ВПК, который сам ныне переживает спад (вспомним, какое удивление было в голосе

премьера Виктора Черномырдина, изрекающего: «Ну, не нужны гаубицы!»).¹⁹ Со сторонниками первой точки зрения спорить сложнее. Во-первых, они сами редко приводят хоть сколько-нибудь аргументированных доказательств своей позиции. каких-либо разумных аргументов (да и где расчеты того, сколько было «украдено» теми или иными «антинародными правительствами»?).

Но совсем недавно на суд армянской общественности был представлен неожиданный доклад одного американского профессора – Кейта Гриффина, в котором утверждается, что Армения вполне могла бы обойтись собственными силами без участия иностранных доноров²⁰. Работа тем более стоит упоминания, что она спонсировалась одним из важных доноров – Программой ООН по развитию (UNDP). Автор доклада основывает свои выводы на двух посылах. Первая – есть примеры стран (Китай, Вьетнам), которые сумели осуществить (вернее, приступить к осуществлению) рыночные преобразования, какие осуществляются в странах бывшего СССР, без помощи внешних доноров. Второе – к моменту распада СССР (в 1990г.).

Армения имела внутренних сбережений в размере 35% ВВП и могла пользоваться ими, вместо того, чтобы пользоваться, например, внешними займами. Очевидно, что оба аргумента не выдерживают критики. У Китая и Вьетнама, в отличие от стран бывшего СССР, были такие необходимые факторы для спокойного развития, как достаточное время и политическая стабильность (и уж в опустошительные войны они не были вовлечены). Что касается сбережений, то даже было неудобно напоминать, что эти сбережения были в советских рублях, которые вскоре превратились в прах.

Завершая характеристику данного вида общественного восприятия к иностранной помощи, следует упомянуть, что число его приверженцев имеет тенденцию к снижению, по мере того, как растет число лиц, получающих прямую выгоду от этой помощи. Это не только представители всяких общественных объединений и СМИ, но и многие крестьяне и мелкие предприниматели.

Третий вид общественного восприятия – резкое и осознанное неприятие помощи, как явления, непосредственно затрагивающее чьи-то интересы. Проявления такого отношения к вмешательству иностранцев, ратующих за переход от авторитаризма к гражданскому обществу, в Армении было относительно немного²¹. Это было выражением того, что носителей авторитарных настроений, а также прокоммунистических идей, в Армении было относительно немного.

¹⁹ Мы не считаем нужным углубляться в более серьезный анализ причин спада промышленности Армении, такие, например, как рост цен на энергоносители.

²⁰ Growth, Inequality and Poverty in Armenia. A report of a UNDP mission led by Keith Griffin on the Impact of Macroeconomic Policy On Poverty. Yerevan August 2002.

²¹ Одним из «ранних примеров» такого рода является, серия нецензурных выражений в адрес президента США Билла Клинтона, которые высказал в 1995г. тогдашний всесильный министр внутренних дел Армении Вано Сирадегян. Но они были высказаны в кругу «своих» (и стали достоянием общественности лишь благодаря утечки в прессу) – что ясно указывало, что на публичное выражение подобных настроений серьезные политики не решались.

Несколько неожиданным образом, (хотя и вполне закономерно) всплеск «антизападных» настроений в Армении произошел в совсем недавно – в ходе скандальных президентских и парламентских выборов. Их носителями оказались те пропрезидентские силы, которые были недовольны критикой западных наблюдателей в адрес организаторов и результатов выборов. С легкой руки министра обороны Сержа Саркисяна пошел гулять тезис об «особенностях менталитета» армян, которым не обязательно иметь точный подсчет голосов во время выборов.

Газета «Новое Время» окрестила «Павликом Морозовым» журналиста Марка Григоряна за критику своих собратьев по перу, намекнув при этом, что он якобы выполняет команды кого-то извне. Другая газета проправительственной ориентации – «Айоц Ашхар» попыталась ввести в оборот уничижительное словечко «грантакернер» («грантоеды») – опять же для тех журналистов и представителей общественных организаций, которые осмеливались критиковать действия властей во время выборов.

Будущее покажет, насколько усилятся подобные настроения в армянском обществе.

Основные выводы

1. Экономическая помощь, получаемая Республикой Армения явилась и продолжает являться важным фактором, обуславливающим не только выживание населения в самые кризисные годы, но и рост экономики и становление структур гражданского общества в последующий период. Ее размер (безвозмездная помощь плюс льготные кредиты) составляет порядка 40% госбюджета страны.

2. Помощь предоставляется почти исключительно развитыми западными странами, или международными организациями, находящимися под их контролем. Порядка 70% безвозмездной помощи предоставляется Соединенными Штатами Америки.

3. Помощь выделяется с четко выраженными политическими целями – способствовать формированию рыночной экономики и современного гражданского общества (вдобавок, специфическая цель для нашего региона – способствовать политическому урегулированию конфликтов путем стимулирования сотрудничества). Эти цели действительно являются общими для всех доноров, которые благодаря этому не только не имеют противоречий между собой относительно помощи, но и регулярно и эффективно сотрудничают, координируя свои усилия.

4. Армения как реципиент помощи выделяется среди подобных ей стран относительно большим объемом получаемой помощи на душу населения. Это обусловлено, частично, наличием влиятельной армянской диаспоры.

5. Другой особенностью Армении является то, что по признанию доноров, ее властям удается сравнительно эффективно использовать помощь (или они не чинят препятствий ее оказанию в тех случаях, когда помощь оказывается минуя государственные структуры).

6. Анализ процесса использования помощи выявляет много случаев малой эффективности работы госорганов, которые приводят к распылению помощи и потерям для государственной казны.

7. Позицию общественного мнения Армении к иностранной помощи можно охарактеризовать как умеренно-скептическую. При этом растет число сторонников продолжения поступления помощи в лице тех, что от такой помощи выигрывают напрямую. Вместе с тем, начали выявляться общественные силы, которые, пытаясь сохранить авторитарные методы управления страной, открыто выступают против получателей помощи и сеют подозрительность в отношении доноров помощи.