



Африка: недостающие ингредиенты

Во дворе Центральной больницы им. Камузу в Малави родственники пациентов готовят еду.

Абдулае Био-Чане и Этьенн В. Йеху

Каким образом можно улучшить направленность помощи, чтобы добиться устойчивого развития в Африке к югу от Сахары

ПО НЕКОТОРЫМ оценкам, Африка наконец-то встала на путь экономического роста. В странах Африки к югу от Сахары четвертый год подряд наблюдаются устойчивые темпы роста, и прогноз на следующий год также благоприятен. Высокие доходы от нефти, устойчивые цены на биржевые товары и расширенное облегчение бремени долга способствуют прорывам в сокращении бедности. Хотя отдельные части Африки все еще страдают от войн и поражены коррупцией, в других районах улучшившиеся макроэкономические результаты и более эффективные меры политики помогают странам перевести экономику на более прочную основу. Но не является ли это улучшение временным?

Рассмотрение количественных показателей заставляет остановиться и задуматься. Ведь несмотря на определенный прогресс, достигнутый в последнее время, доходы на душу населения в странах Африки к югу от Сахары (измеренные в долларах 2000 года) в настоящее время ниже, чем 25 лет назад (см. рис. 1). Кроме того, Африка была не в состоянии (по крайней мере, до недавнего времени) выйти из цикла экономической политики «стоп-вперед», подрывающего ее возможности, и вспышек гражданских беспорядков, приводивших к макроэкономической нестабильности и высокой инфляции.

Однако более низкие доходы на душу населения в Африке нельзя объяснить снижением уровня формального образования или капитала. Социальные и экономические показатели свидетельствуют о том, что население Африки к югу от Сахары в настоящее время является более образованным, чем 25 лет назад. Действительно, число учащихся в началь-

ной школе превышает 90 процентов, а число учащихся средних школ также возросло, хотя только всего примерно на 30 процентов (см. рис. 2). Аналогичным образом, уровень грамотности достиг 59 процентов для взрослых и почти 70 процентов для молодежи. Хотя эти показатели, возможно, не представляют собой совершенных оценок человеческого капитала, они действительно указывают на то, что качество человеческих ресурсов на этом субконтиненте не ухудшается.

Аналогично, валовые притоки капитала в Африку к югу от Сахары за последние три десятилетия возросли, и этот регион получал выгоды от массированных потоков помощи и недавно предоставленного облегчения бремени долга. Потоки помощи в Африку недостаточны для достижения Целей в области развития Декларации тысячелетия, но их резкое увеличение в последнее время было заметным и в ряде стран даже создало проблемы для проведения денежно-кредитной политики. Вместе с тем растущие потоки помощи не обеспечивают этому субконтиненту возможность выполнить обязательства в отношении экономического развития (см. рис. 3). Другими словами, образование и капитал, при всем их значении, недостаточны для поддержания высоких темпов роста в Африке.

Каковы же недостающие ингредиенты, необходимые для устойчивого экономического роста в Африке? Разумеется, тропические болезни, такие как малярия и гельминтозы, создают серьезные угрозы для состояния здоровья, снижающие производительность труда. Кроме того, существующие слабые институты в странах Африки к югу от Сахары сложились под влиянием институтов, унаследованных от бывших колонизаторов, которые



были ориентированы на добывающие отрасли и, таким образом, усугубляли неблагоприятные условия для экономического роста. Однако в настоящей статье основное внимание уделяется одному из важнейших факторов долгосрочного развития Африки, который часто не получает должного внимания: необходимости усилий по созданию независимого и честного государственного аппарата, поддерживаемого сильным гражданским обществом, эффективным частным сектором и институтами, обеспечивающими возможность надзора за действиями правительства. Адресная внешняя помощь может способствовать созданию такой государственной структуры.

Одной только демократии недостаточно

Несмотря на недавно достигнутый экономический рост на этом субконтиненте, африканские государства не спешат проводить решительные реформы политики, способные обеспечить быстрое и устойчивое развитие, подобное тому, которое наблюдается в Юго-восточной Азии. В чем причина? Африка проверяла на опыте как демократию, так и диктатуру. В целом ни та, ни другая система не смогла обеспечить условия для устойчивого экономического роста.

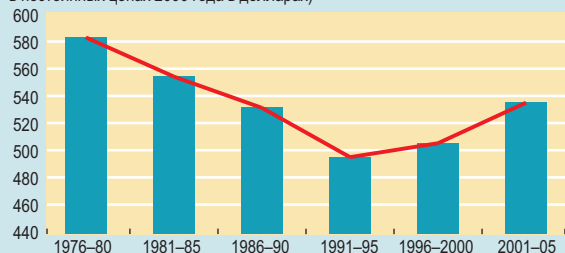
Со времени получения независимости в Африке преобладали авторитарные правительства. Фактически за период

Рисунок 1

Медленное преодоление отставания

Несмотря на прогресс, достигнутый Африкой в последнее время, она всего лишь возвращается к уровням доходов 1980-х годов.

(ВВП на душу населения, простое среднее значение за пять лет, в постоянных ценах 2000 года в долларах)



Источник: Всемирный банк, база данных издания «Показатели мирового развития» (ПМР).

с 1946 по 2000 год в Африке насчитывалось всего 189 странолет демократии, по сравнению с 1 823 страногодами диктатуры (Golder and Wantchekon, 2004). В первые годы после получения независимости в выборах участвовало множество конкурирующих партий, что обеспечивало избирателям широкий диапазон альтернативных вариантов. Однако, возможно, из-за недостатка демократической культуры или традиции на смену конкурентным многопартийным выборам вскоре пришло однопартийное правление.

В условиях диктатуры правительства пользовались полной автономией и не имели обязательств перед какими-либо конкретными группами особых интересов. Но эти режимы не обеспечивали устойчивого экономического роста (или, в ряде случаев, вообще какого бы то ни было роста). Наоборот, они подрывали отношения между государством и обществом, которые столь важны для связи правительства с обществом и обеспечения официально установленных каналов для постоянных переговоров и пересмотра целей и мер политики (Evans, 1995).

Правительствам в условиях этих режимов не хватало как источников интеллектуальных возможностей, так и преимуществ децентрализованной частной системы реализации. В ряде случаев эти правительства превращались в «хищников» и усугубляли распространение коррупции, получая ренту или взятки в ущерб интересам общества. Очевидно, что африканские диктатуры не представляли собой таких автономных ре-

Рисунок 2

Более высокий уровень образования

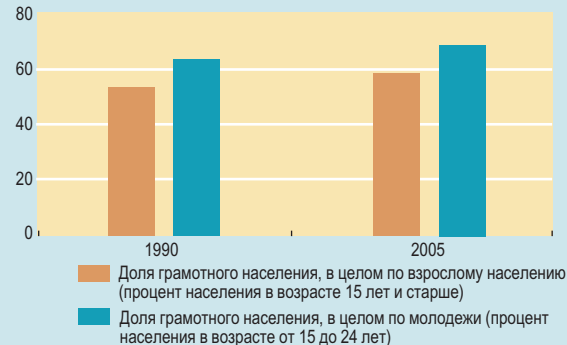
Охват школьным обучением в Африке увеличивается, . . . (В процентах)



Примечание. Источник не содержит данные за периоды до 1991 года и за период с 1992 по 1998 год.

. . . а доля грамотного населения также возрастает, указывая на то, что образование не является главным фактором, задерживающим развитие.

(В процентах)



Источник: Всемирный банк, база данных издания «Показатели мирового развития». Примечание. Источник содержит данные только за 1990 и 2005 годы.

жимов, которые создавали бы условия для сугубо меритократических систем управления, связанных обязательствами и преисполненным осознанием корпоративной целостности. Как результат, они подрывали экономическое развитие и в силу этого представляли основание для опробования альтернативной политической системы: демократии.

В 1990-е годы наблюдалось множество экспериментов с демократизацией в Африке. Действительно, все, кроме четырех, страны Африки в 1990-х годах проводили в той или иной

«Непоследовательные бюрократические институты, которые являются результатом крайне политизированных администраций, лишают правительство возможности разрешать общие проблемы и выходить за пределы индивидуальных или групповых интересов».

форме конкурентные выборы (Bratton and van de Walle, 1997). Тем не менее, зарождение демократии во многих африканских странах пока еще не привело к созданию условий для устойчивого экономического роста.

Пристальный взгляд на новый политический ландшафт, как представляется, позволяет сделать вывод о том, что большинство политических партий, которые возникли во время перехода Африки к демократии, имеют этнические очертания. Во многих странах процветают этнические политические партии, а в странах с высокой степенью этнической раздробленности ни одна отдельная партия не в состоянии завоевать большинство голосов населения. Кандидат побеждает на президентских выборах, формируя коалицию. Это ведет к появлению «делателей королей» — лидеров этнических групп или политических партий, которые представляют предпочтения тех, кто принадлежит к их группам. Их появление еще более вероятно в тех случаях, когда большинство избирателей плохо информированы, так как «делатели королей» могут убедить членов своей группы объединиться в под-

держку одной партии, вместо того чтобы распределять свои голоса между несколькими партиями. Это происходит даже тогда, когда предпочтения «делателей королей» не вполне совпадают с предпочтениями членов группы (Yehoue, 2007).

В таких ситуациях коалиции формируются до выборов, на основе обещаний кандидатов о предоставлении правительственных постов или других благ «делателям королей» в обмен на поддержку, которая позволит привлечь голоса членов их групп. Кандидаты, выбираемые посредством таких коалиций, должны отплатить «делателям королей», чтобы сохранить их поддержку и остаться у власти. Это создает благоприятные условия для фаворитизма и кумовства; некалтифицированные люди назначаются на ключевые посты в правительственном аппарате. Таким образом, лидеры только что пришедших к власти этнических групп используют свои новые избирательные права для приобретения благ или «выбывания» выгод для своих конкретных групп из политической машины. Другими словами, они обменивают политическую власть на деньги.

Эта новая политическая динамика уменьшает автономию правительства. Таким образом, этнические группы бессознательно действуют как механизм извлечения ренты, который благоприятствует созданию крайне политизированных администраций и широкому распространению коррупции.

Непоследовательные бюрократические институты, которые являются результатом крайне политизированных администраций, лишают правительство возможности разрешать общие проблемы и выходить за пределы индивидуальных или групповых интересов. Таким образом, правила и решения являются товарами, которые будут проданы тому, кто предложит самую высокую цену. Это создает непредсказуемую обстановку политических правил и решений. В таких системах государственная власть сокращает частные производственные возможности, а от этого страдает как распределение, так и экономический рост. Таким образом, одно лишь принятие демократии в законодательном порядке не является достаточным условием для достижения хороших экономических результатов. Является ли это необходимым условием для экономического роста — вопрос, выходящий за рамки настоящей статьи.

Путь в будущее

Каков же выход для Африки? Устойчивый экономический рост требует надлежащего управления, которое, в свою очередь, требует соответствующей организации государственного управления. Эффективной организационной структуре правительства способствует система назначения на должности, основанная на тщательном отборе и хороших результатах работы, что создает обязательства и способствует корпоративной целостности. Кроме того, определенная степень защищенности от окружающей социальной структуры позволяет правительству проводить политику, способствующую экономическому росту. Другими словами, знания — то есть навыки или компетентность, позволяющие эффективно управлять государственными делами, — и определенная степень автономии правительства имеют существенное значение для надлежащего управления и, следовательно, экономического развития.

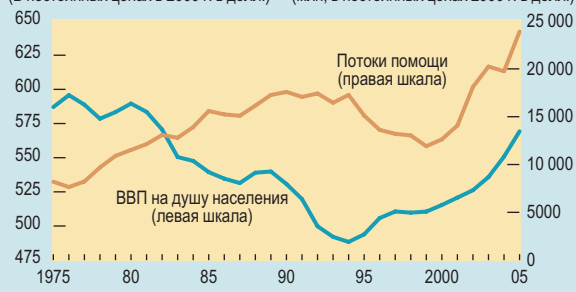
Определенная степень защищенности от окружающей социальной структуры необходима правительствам для того, чтобы избежать «захвата» этническими группами или группами особых интересов. Автономное правительство будет иметь больше возможностей для проведения политики, способствующей экономическому росту, ограничения коррупции и обеспечения подотчетности. Страна может достичь цели создания автономного правительства, способствуя развитию свободной прессы, а также гражданского общества

Рисунок 3

Увеличение помощи Африке

Расширение потоков помощи не обязательно предвещает повышение темпов экономического роста.

(В постоянных ценах в 2000 г. в долл.) (млн, в постоянных ценах 2000 г. в долл.)



Источник: Всемирный банк, «Показатели мирового развития»; Организация экономического сотрудничества и развития.

и общественных институтов, стимулирующих прозрачность в налогово-бюджетной сфере, а также содействуя развитию частного сектора для создания рабочих мест и распространения богатства.

Развитие сильного гражданского общества имеет существенное значение не только для того, чтобы освободить правительства от «делателей королей», но и для обеспечения их подотчетности. Развитие частного сектора имеет решающее значение для создания рабочих мест и предоставления финансовых возможностей государственным служащим, которые в противном случае могут быть вовлечены в коррупцию. Наконец, создание институтов для обеспечения прозрачности в налогово-бюджетной сфере будет способствовать честности правительств.

Укрепление гражданского общества. «Делателям королей» так легко удается использовать этнические группы для извлечения ренты на ранних стадиях демократии из-за того, что значительная доля избирателей плохо информирована. Эти плохо информированные избиратели верят, что их интересы лучше всего защитит лидер, принадлежащий к их собственной этнической группе. Со временем, по мере улучшения информированности, они начинают принимать во внимание не только этническую принадлежность, что уменьшает влияние этнических групп как механизма извлечения ренты. На этом этапе выборы могут эффективно выполнять свои функции, касающиеся обеспечения надлежащего поведения государственных служащих, и коррупция сокращается.

Такая динамика складывается, когда информированные избиратели организуются в активно функционирующее гражданское общество. В свою очередь, гражданское общество, через неправительственные и другие частные организации, осведомляет избирателей о проблемах и готовит их к политическому освобождению.

Значение гражданского общества для борьбы с коррупцией широко признано на политической арене. Правительство не может бороться с коррупцией в одиночку, поскольку оно воспринимается как часть проблемы, тогда как частный сектор с его стремлением к получению максимальной прибыли не обладает легитимностью в борьбе с коррупцией и может восприниматься как инициатор, а также как жертва коррупционной практики (Bio-Tchané and Montigny, 2000). Гражданское общество, как третий сектор, обладает легитимностью и полномочиями, чтобы подняться на борьбу с коррупцией, повышая осознание несправедливости и потребности в прозрачности. Разумеется, этого легче достичь в тех случаях, когда существует реальная свобода слова и организаций. Свободная пресса, облегчающая поток информации и помогающая просветить избирателей, имеет важнейшее значение для развития гражданского общества.

Таким образом, необходимо поощрять развитие свободной прессы и гражданского общества и расширять поток информации для создания информированного электората. По мере того как демократия становится более развитой, а люди — более информированными благодаря активной деятельности гражданского общества, правительство может вернуть себе определенную автономию от окружающей социальной структуры. В ходе этого процесса складываются сбалансированные отношения между государством и обществом с необходимой политической поддержкой населения, и правительство может начать проводить способствующие росту меры политики и разрабатывать проекты, которые выходят за пределы ответной реакции на сиюминутные запросы политических влиятельных избирателей.

Содействие развитию частного сектора. В большинстве африканских стран коррупционная практика, возможно, облегчается также ограниченными возможностями для накопления богатства посредством частного предпринимательст-

ва. Поэтому политика становится способом обогащения. Коррупция, подобно насилию, возникает тогда, когда недостаток возможностей вне политики, в сочетании со слабыми политическими институтами, направляет энергию на неприемлемые виды деятельности (Huntington, 1968). Кроме того, существует ключевое различие между коррупцией, обусловленной государственным сектором, и коррупцией, обусловленной частным сектором.

Коррупция, обусловленная государственным сектором, связана с nepотизмом, стремлением политических партий или таможенных чиновников к извлечению ренты, мошенничеством государственных служащих, фаворитизмом в отно-

«Свободная пресса, облегчающая поток информации и помогающая просветить избирателей, имеет важнейшее значение для развития гражданского общества».

шении «делателей королей» в политике, неправильно проводимой приватизацией, фальсифицированными контрактами на закупки и вымогательством. Некоторые из этих ситуаций возникают внутри государственного сектора без какого-либо взаимодействия с частным сектором; остальные являются результатом взаимодействий между двумя этими секторами. Коррупция, обусловленная частным сектором, связана с незаконными взносами на проведение избирательных кампаний, взятками, подношениями и тому подобным. Например, владелец фирмы может дарить подарки государственным служащим в обмен на либеральное применение законов и нормативов. Расширение частного сектора благодаря развитию технологии ведет к сокращению коррупции, обусловленной государственным сектором, так как она предоставляет внешние возможности государственным служащим, которые в противном случае могут быть вовлечены в коррупцию (Ruhashyankiko and Yehoue, 2006). В работе Ruhashyankiko and Yehoue, 2006 также показано, что сокращение коррупции, обусловленной государственным сектором, превосходит потенциальную коррупцию, проистекающую из частного сектора, которая может быть результатом расширения частного сектора. Другими словами, развитие частного сектора благодаря технологии ассоциируется со снижением общего уровня коррупции, и это говорит о том, что политика борьбы с коррупцией должна включать стратегии по развитию частного сектора.

Укрепление государственных институтов, способствующих прозрачности. Гражданское общество не может быть эффективным, если оно не располагает информацией, необходимой для повышения осведомленности о проблемах, поэтому следует укреплять институты, способствующие прозрачности. Надлежит усилить институты, связанные с раскрытием государственной информации, особенно те из них, которые способствуют прозрачности в налогово-бюджетной сфере.

Бюджетный процесс должен соответствовать международной практике в области планирования, распределения ресурсов и реализации. Хотя многие страны Африки добились успехов в ряде областей, касающихся стандартов прозрачности в налогово-бюджетной сфере, в других странах сохраняются недостатки. Например, в Замбии «Доклад о резуль-

татах управления государственными финансами» 2005 года, опубликованный Отделом по управлению государственными расходами и финансовой подотчетности в сотрудничестве с правительством Замбии, указывает на недостатки в степени соблюдения учреждениями мер внутреннего контроля, связанные с неадекватными потоками информации и ограниченным потенциалом. Поскольку это приводит к меньшей прозрачности бюджета, исходный бюджет не позволяет хорошо предсказать фактические расходы.

«Особого внимания, учитывая их значение в борьбе с коррупцией, заслуживают вопросы развития частного сектора, организации гражданского общества (ОГО) и учреждения государственных финансов, в частности, в связи с увеличением помощи Африке».

Аналогичным образом, хотя в Докладе о соблюдении стандартов и кодексов МВФ (РОСК) признается, что Гана выполняет стандарты прозрачности в налоговом-бюджетной сфере по ряду областей, в нем отмечается, что: «1) охват сектора государственного управления и центрального правительства в бюджетной документации неполон; 2) значительная часть бюджетных расходов осуществляется путем трансфертов в уставные фонды, расходы которых не консолидированы с расходами центрального правительства и иногда плохо представлены в отчетности; 3) внутренние и внешние аудиторские проверки неэффективны, что приводит к слабому надзору и большим задержкам в подготовке отчетов о проведении аудита; [и] 4) законы и нормы применяются таким образом, который затрудняет работу частного сектора». (IMF, 2004)

Кроме того, в нескольких странах Африки существует закон о проверке бюджета, который является главным инструментом контроля за исполнением бюджета и помогает выявлять потенциальные ниши для коррупции. Например, в ряде стран независимость судебных органов позволяет им использовать нестандартную бюджетную практику и, таким образом, обеспечивает судьям значительные возможности для «откачивания» денег для собственных целей. Без закона о проверке бюджета такие злоупотребления обнаружить трудно. В Бенине именно закон о проверке бюджета, который вступил в действие в 1999 году, позволил привлечь внимание к скандалу с коррупцией, в который было вовлечено большое число судей, выкачивающих деньги из системы.

Таким образом, крайне важно создать институты, подобные управлениям аудита, которые играли бы важную роль в надлежащей проверке бюджета. Необходимо повысить внутренний и внешний потенциал аудита. Необходимо предоставить независимость управлениям аудита и укомплектовать их высококвалифицированными бухгалтерами, так как проверка бюджета требует значительного аудиторского потенциала. Проверка бюджета должна быть обязательной и своевременной и, помимо этого, важнейшее значение имеет раскрытие ее результатов. Очень важно также укреплять специализированные комитеты в рамках парламентов в целях повышения их надзорной роли над исполнительной властью. В част-

ности, в состав парламентского комитета, отвечающего за закон о бюджете, должны входить специалисты по бухгалтерскому учету и аудиту. Техническая помощь, предоставляемая Фондом развития потенциала в Африке специализированным парламентским комитетам во многих странах Африки, является шагом в правильном направлении.

Аналогичным образом, важнейшее значение имеет реформирование функции государственных закупок для повышения прозрачности, наряду с укреплением банковского надзора и обнародованием информации об отмывании денег. Прозрачность в государственных финансах зависит от сильных институтов, обеспечивающих применение надлежащих сдержек и противовесов. Цель состоит в том, чтобы предоставить гражданскому обществу больше информации о коррумпированном поведении, с тем чтобы плохо информированные избиратели осознали, насколько важно добиться подотчетности их руководства.

Последствия для предоставления помощи

Проведенный нами анализ позволяет сделать ряд выводов для доноров, предоставляющих внешнюю помощь. Особого внимания, учитывая их значение в борьбе с коррупцией, заслуживают вопросы развития частного сектора, организации гражданского общества (ОГО) и учреждения государственных финансов, в частности, в связи с увеличением помощи Африке.

Во-первых, *помощь должна быть ориентирована на поддержку мер политики, направленных на развитие частного сектора*, возможно, путем содействия возникновению предприятий венчурного капитала или частных инвестиционных фондов, а также механизмов гарантий для мелких и средних предприятий. Это можно сделать при помощи специальной программы, аналогичной Программе развития конкурентоспособности и инноваций (ПКИ), разработанной Европейской комиссией для содействия предпринимательству и инновациям.

Во-вторых, *следует переориентировать часть средств на создание информационных агентств и ОГО в каждой стране, с тем чтобы содействовать развитию свободной прессы и динамичного гражданского общества*. Одним из критериев для получения помощи информационными агентствами и ОГО должна быть их независимость от правительства, находящегося у власти, — в некоторых странах информационные агентства и ОГО действуют в сговоре с правительством и становятся агентствами государственной пропаганды.

Следует предоставлять ОГО помощь для сбора информации и просвещения избирателей о существующих проблемах. Получающие помощь ОГО также быть объектами мониторинга. Так, можно было бы проводить периодические обзоры для оценки их эффективности силами международных организаций, таких как Всемирный банк, Департамент международного развития в Соединенном Королевстве и Французское агентство по развитию во Франции.

В-третьих, *помощь, используемая для повышения внутреннего и внешнего аудиторского потенциала, также облегчит ОГО задачу сбора и распространения информации*. Эти виды деятельности помогут улучшить осведомленность избирателей о существующих проблемах, с тем чтобы они могли призвать к ответу лидеров, которые не проводят политику, способствующую экономическому росту. Такая информация, в свою очередь, повысит вероятность того, что выборы смогут эффективно обеспечивать надлежащее поведение государственных служащих. ■

Абдулае Био-Чане — директор Департамента стран Африки МВФ и бывший министр финансов Бенина.
Этьенн Б. Йеху — экономист в Департаменте денежно-кредитных систем и рынков капитала МВФ.