

Кресіна Ірина Олексіївна
Стойко Олена Михайлівна

Цільові фонди як механізм фінансування постконфліктної відбудови

УДК 327.7

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2020-5.23>

Кресіна Ірина Олексіївна
доктор політичних наук,
завідувач відділу правових проблем
політології
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України
вул. Трьохсвятительська, 4, Київ,
Україна

Стойко Олена Михайлівна
доктор політичних наук,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України
вул. Трьохсвятительська, 4, Київ,
Україна

Особливості відбудови держав, що постраждали від сучасних збройних конфліктів, зумовило необхідність пошуку адекватних інструментів фінансування цієї діяльності. Міжнародні донори повинні брати до уваги високий ризик нестабільності, схильність новостворених урядів до корупції та низький рівень довіри населення. Для мінімізації негативних наслідків цих чинників для постконфліктної відбудови міжнародне співтовариство розробило програмний підхід у наданні допомоги, створило соціальні та цільові фонди.

Цільовий фонд багатосторонніх донорів позбавлений низки недоліків програмного підходу і соціального фонду: акценту на дрібні проекти, поганій координації між усіма зацікавленими сторонами.

Цільові фонди здатні централізувати планування, покращити координацію та нагляд, відповідають потребам фінансової підзвітності та прагненню до ширшого залучення органів державної влади до процесу. Модель цільового фонду гарантує доступність коштів протягом тривалого періоду часу, що знімає необхідність їх швидкого освоєння через побоювання не виправдати очікувань донорів. Виділені кошти перебувають у довірчому управлінні до тих пір, поки уряд не визначиться зі своїми пріоритетами в постконфліктній відбудові і не розробить відповідні проекти, які будуть фінансуватися за рахунок коштів іноземних донорів. До того ж нагляд за діяльністю фонду здійснює керівний комітет, до складу якого входять не лише представники донорів, але також і високопоставлені чиновники держави-отримувача. Фінанси фонду спрямовуються на виконання цілей і пріоритетів, визначених урядом-отримувачем у національній стратегії розвитку, стратегії боротьби з конкретною проблемою або плані відбудови постраждалих територій.

Україні в разі створення цільових фондів для відбудови Донбасу слід урахувувати три застереження. По-перше, слід уникати очікування швидких результатів, що породжують розчарування в постконфліктній відбудові й призводять до розпорошення фінансових коштів. По-друге, слід розвивати співробітництво з представницькими органами влади, зокрема з парламентом. По-третє, слід застосовувати комплексний підхід: проводити широкі консультації та залучати всі зацікавлені сторони.

Ключові слова: *постконфліктна відбудова, цільові фонди багатьох донорів, міжнародні організації, реконструкція, донори, інтервенція.*

Вступ. Процес відбудови зруйнованих у ході збройного конфлікту держав і територій поступово ставав пріоритетом у порядку денного міжнародної спільноти після завершення «холодної» війни і став провідним мотивом діяльності більшості міжнародних організацій після подій 9 вересня 2001 року. Стало очевидним, що слабкі держави або ті, які не відбулися, створюють ідеальні умови для зародження терористичних мереж, що несуть загрозу всьому людству. Тому особлива увага та значні обсяги фінансування були виділені на реконструкцію Афганістану та Іраку.

Особливість збройних конфліктів ХХІ ст. зумовила необхідність застосування різноманітних інструментів допомоги: не лише гуманітарної інтервенції, але й укладання двосторонніх та багатосторонніх угод про фінансування постконфліктної відбудови.

У ході реалізації наймасштабнішого у ХХ ст. проекту повоєнної відбудови – плану Маршалла (Програма відновлення Європи) – уряд США передав майже 12 млрд дол. США на відбудову безпосередньо урядам європейських країн, однак нині такий спосіб фінансування не видається надійним, оскільки в постраждалих від збройних конфліктах країнах органи державної влади досить слабкі,

а корупція та нестабільність є широко поширеним явищем. Водночас застосування нових інструментів фінансування поставило на перший план і питання збереження державного суверенітету, ефективності та економності використання коштів міжнародних організацій.

У вересні 2016 року між урядом України, Представництвом Організації Об'єднаних Націй в Україні та Групою Світового банку було підписано Меморандум про створення Цільового фонду багатьох партнерів для фінансування проектів відновлення та розбудови миру в Україні. Його кошти планувалося спрямувати на реалізацію проектів щодо подолання соціально-економічної напруженості в регіонах України, викликаній переміщенням значної кількості осіб зі східних областей України; відновлення територій, що постраждали внаслідок збройного конфлікту; забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграція за новим місцем проживання в Україні.

Мета і завдання. З огляду на створення такого фонду для України є актуальним вивчення міжнародного досвіду постконфліктної відбудови з використанням різних моделей її фінансування, в тому

числі за допомогою цільових фондів багатьох партнерів. Завданням цієї статті є визначення особливостей цієї моделі, позитивних та негативних наслідків її застосування та формулювання рекомендацій щодо використання цільових фондів для відбудови окупованих територій.

Методи дослідження. Застосування порівняльного аналізу міжнародного досвіду постконфліктної відбудови, а також методів індукції та синтезу, системного підходу дало змогу узагальнити результати використання різних фінансових інструментів для реконструкції та сформулювати рекомендації для України. Питання ефективності міжнародної допомоги, правові та моральні наслідки таких інтервенцій досить активно вивчаються науковцями. Більше того, навіть почали з'являтися дослідження щодо використання фінансових механізмів реконструкції, зокрема цільових фондів, для впливу на міжнародні організації [3]. Однак у контексті України цей досвід майже не розглядався.

Результати. Останнім часом цільові фонди багатьох донорів (далі – ЦФБД) стали одним із найпопулярніших методів для надання допомоги посткризовим країнам. Загалом, ЦФБД можна визначити як механізм для отримання і управління донорськими фондами для широких тематичних цілей на противагу конкретному проекту. Наприклад, донори можуть об'єднати ресурси для досягнення широких цілей, таких як запобігання поширенню ВІЛ/СНІД чи реконструкція постраждалої території. Ріст популярності ЦФБД зумовлений їх здатністю централізувати фонди та необхідністю створення донорами спеціальних органів та процесів для нагляду за ефективністю використання коштів. Однак цей, на перший погляд, простий фінансовий механізм тісно пов'язаний з практичними та теоретичними дискусіями щодо координації діяльності донорів, шляхів задоволення довгострокових потреб у фінансуванні, розбудові інституційної спроможності, ефективності допомоги та легітимності й суверенітету урядів країн-отримувачів.

Як свідчить досвід останніх років, постконфліктне середовище ускладнює фінансування з боку донорів через високий рівень небезпеки, слабкість новостворених урядів, низький рівень професіоналізму державних службовців, надмірну централізацію, етнічну ворожнечу та високу конкуренцію між формальними та неформальними акторами за дефіцитні ресурси. У результаті міжнародних донорів з'явилося розуміння необхідності застосування різних механізмів фінансування, які мають відповідати не лише умовам конкретної країни, а й загальній стратегії постконфліктної допомоги [4, с. 1].

Останнім часом найбільш популярним інструментом стало укладення двосторонніх (міжнародна організація та держава-отримувач) та багатосторонніх договорів про фінансування конкретних проектів відбудови, які часто реалізуються через неурядові

організації або агентства ООН. При цьому структура і порядок фінансових витрат визначається донором із незначним залученням держави-отримувача.

Очевидними перевагами такого підходу є швидкість у реалізації реконструкційних проектів завдяки їх прямій реалізації донорами та найнятими ними підрядниками. Однак відсутність координації між донорами часто призводить до значного дублювання в рамках одного сектора в конкретній країні, що зумовлює неефективне використання коштів, які можна було би спрямувати на відродження інших секторів економіки чи розвиток інфраструктури.

Визнання фрагментованості та випадків дублювання в ході реалізації проектів в одному секторі зумовило появу програмного фінансування, коли індивідуальні донори могли брати відповідальність за конкретний напрям постконфліктної відбудови. Програмний підхід дав змогу індивідуальним донорам добиватися покращення на широкому фронті робіт завдяки реалізації комплексу ініціатив, що стосувалися, наприклад, надання послуг, зміцнення інститутів, технічної допомоги та розробки державних програм. Однак не завжди такий підхід приділяв достатню увагу посиленню спроможностей органів публічної влади і діяв у досить обмежених часових межах: зазвичай відбиралися ті проекти, які можна було реалізувати протягом одного-трьох років [2].

Ці недоліки зумовили пошук нових механізмів донорського фінансування, переважно через спільні програми, соціальні фонди та цільові фонди багатьох донорів. Спільні програми дозволяли кільком донорам концентрувати фінансові ресурси для реалізації великомасштабних національних проектів, що давало змоги уникнути дублювання. Соціальні фонди стали альтернативою керованим донорами проектам та односекторовим програмам, оскільки передбачали надання грантів для реалізації невеликих за розміром проектів, які визначалися і пропонувалися місцевими акторами низового рівня, переважно громадськими організаціями чи органами місцевої влади.

Соціальні фонди, які з'явилися в Латинській Америці в середині 1980-х років для пом'якшення негативних наслідків програм структурної адаптації, довели ефективність у залученні бенефіціарів до активної участі в місцевому житті й давали змогу фінансувати потреби мешканців конкретної території, а не шукати проекти для фінансування [5, с. 830]. Вони довели свою ефективність у створенні тимчасових робочих місць, але не були придатні до надання соціальних послуг [6]. На соціальні фонди припадала лише незначна частка міжнародної допомоги, що робило їх найбільш придатними для реалізації дрібних проектів.

У свою чергу ЦФБД позбавлені низки недоліків соціальних фондів, зокрема їх орієнтації на дрібні проекти, оскільки орієнтувалися на реалізацію

масштабних проектів у довгостроковій перспективі і покращення координації між усіма зацікавленими сторонами. Соціальні фонди були заміщені цільовими фондами під наглядом донорів, які були готові задовольнити запити щодо фінансування поточних видатків (зарплата, навчання, інфраструктура тощо) та великомасштабних програм від урядів-отримувачів. Вважалося, що саме цільові фонди є моделлю, позбавленою недоліків, оскільки можуть централізувати планування, покращити координацію та нагляд, відповідають потребам фінансової підзвітності та прагненню до ширшого залучення органів державної влади до процесу. Однак теоретичні переваги ЦФБД на практиці не дали очікуваних результатів, оскільки донори пристосували її до власних стандартів операційних процедур. Насамперед це пов'язано з типовим сценарієм постконфліктної відбудови: суттєві обсяги фінансування обіцяються одразу після мирного врегулювання збройного конфлікту, коли країна привертає значний інтерес із боку міжнародної спільноти та ЗМІ, який із часом зменшується через появу інших кризових ситуацій чи брак прогресу, що знижує зацікавленість донорів у реконструкційній діяльності. Ця проблема ускладнюється й відсутністю кваліфікованих державних службовців, здатних ефективно використати надану іноземну допомогу. Зазвичай найбільше донори готові фінансово допомагати саме тоді, коли країна-отримувач має найменше можливостей для використання іноземної допомоги, та її потреби внаслідок зруйнованої інфраструктури та гуманітарної катастрофи залишаються мінімальними. Як тільки спроможність уряду зростає і виникає потреба в більш затратних формах допомоги (відновлення інфраструктури, покращення якості та розширення переліку державних послуг, створення надійних регуляторних інститутів тощо), у донорів часто зникає бажання допомагати через накопичений негативний досвід співпраці та появу нових альтернатив для надання допомоги (природні катастрофи та спалахи збройних конфліктів в інших регіонах світу). Унаслідок невідповідності між спроможністю скористатися фінансовими коштами й наявними можливостями (управлінські навички державних чиновників) перші результати реконструкції та допомоги в розвитку часто розчаровують. Донори доходять висновку, що пряме виконання проектів з відбудови в обхід органів публічної влади країни-отримувача є ефективнішим і бажанішим, у результаті чого участь уряду в реалізації постконфліктної відбудови є мінімальною, а державні чиновники лише спостерігають за реконструкційною діяльністю зовнішніх донорів.

Насправді модель цільового фонду пропонує розв'язання цієї проблеми, гарантуючи, що виділені кошти будуть доступні тривалий час, що знімає необхідність їх швидкого освоєння через

побоювання не виправдати очікувань донорів. Виділені кошти перебувають у довірчому управлінні до тих пір, поки уряд не визначиться зі своїми пріоритетами в постконфліктній відбудові й не зробить відповідні проекти, які будуть фінансуватися за рахунок коштів іноземних донорів. Однак на практиці ЦФБД не схильні дотримуватися довгострокових стратегій, оскільки зазвичай донори прагнуть отримати негайний результат та швидке повернення коштів. Таким чином, цільові фонди можуть запропонувати відносно коротку часову перспективу щодо використання фінансових ресурсів. Так, цільові фонди в Іраку та Афганістані створювалися строком на чотири роки. Це у свою чергу породило великі очікування за короткі строки як у донорів, так і в керівництва країни-отримувачів, а невикористані сподівання – розчарування як у місцевого населення, так і зовнішніх інвесторів.

Іншими словами, знову трапляється ситуація, коли відсутність швидкого прогресу наводить донорів цільових фондів на думку, що участь органів державної влади є небажаною, оскільки гальмує прогрес, а сам по собі такий фонд є неефективним інструментом. У підсумку фінансування цільового фонду швидко зменшується, оскільки перевага надається пошуку безпосередніх підрядчиків для виконання проектів, а не акумулюванню коштів для реалізації масштабних і довгострокових проектів урядом країни-отримувача.

Пряма реалізація проектів донорами має важливі наслідки не лише для строків реалізації допомоги, але й для легітимності державних інститутів. Оминаючи органи публічної влади в ході реалізації проектів, донори упускають можливість посилити спроможність уряду. Більше того, новостворені та крихкі держави ослаблюються іноземними донорами, що діють поза урядовою системою, особливо в критичних для громадян сферах, таких як освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення, котрі вважаються ключовими функціями держави. Населення в повоєнних країнах робить висновок, що держава не турбується або не здатна забезпечити їх добробут, породжуючи недовіру до органів державної влади та сприяючи ослабленню інституційної легітимності.

Щодо недоліків описаних вище механізмів фінансування цільові фонди мають дві особливості. По-перше, нагляд за діяльністю фонду здійснює керівний комітет, до складу якого входять не лише представники донорів, але також і високопоставлені чиновники держави-отримувача. По-друге, фінанси фонду спрямовуються на виконання цілей і пріоритетів, визначених урядом-отримувачем у національній стратегії розвитку, стратегії боротьби з конкретною проблемою (бідністю, наслідками конфлікту, стихійного лиха чи надзвичайної події) або плані відбудови постраждалих територій.

Тобто в ідеальному варіанті ЦФБД виступає як своєрідна казна, що контролюється державою-отримувачем і спрямовує кошти на реалізацію державних програм, а не проекти, визначені донорами. У підсумку такий фонд дає можливість державі отримати й безпосередній досвід фінансового та проектного менеджменту, беручи безпосередню участь у розробленні, реалізації і моніторингу процесів реконструкції та розвитку. Ефективна діяльність уряду в повоєнній державі, його орієнтація на задоволення потреб громадян сприяє зміцненню державних інститутів та посиленню легітимності органів державної влади. Однак на практиці випадки залучення уряду (і, відповідно, можливості для розбудови спроможності й легітимності державного апарату) є мінімальними, оскільки керівництво цільових фондів воліє обходитися без залучення представників органів державної влади та представницьких органів.

Так, уряд Іраку не мав жодної формальної ролі у відповідних фондах, а в Індонезії уряд має менше третини місць у керівному комітеті цільового фонду з відбудови провінцій, постраждалих від цунамі [1]. Більш того, навіть там, де керівний комітет перебуває під більшим контролем держави і місцевих акторів, з парламентаріями не консультуються щодо розподілу фінансових ресурсів фонду.

Цільовий фонд має позитивний вплив і на посилення координації та гармонізації. У чистій формі така модель дає змогу уряду під контролем донорів централізувати всю діяльність із відбудови. Хоча теоретично ця модель гарантувала високий рівень координації зусиль донорів та держави-отримувача, однак на практиці цього не досягалося через низьку частку коштів реконструкційних фондів, якими зазвичай оперував цільовий фонд. Так, лише близько 6% реконструкційних коштів для Іраку спрямовувалися через Міжнародний фонд реконструкції Іраку.

Водночас ЦФБД полегшує процес надання допомоги в постконфліктному середовищі як для урядів-отримувачів, так і для донорів. Реципієнти можуть вести переговори та координувати реконструкційну діяльність у рамках одного органу і в ході реалізації можуть використовувати єдину стандартизовану систему підзвітності, а не ті, до яких звикли донори, враховуючи, що всі кошти надаються винятково через цільовий фонд. Більше того, оскільки реконструкція дедалі частіше починається напередодні завершення збройного конфлікту, то донори можуть дистанціюватися від країни-отримувача і не наполягати на широкій присутності на місцях. Однак реалізація ЦФБД робить цю перевагу значною мірою односторонньою. З огляду на схильність донорів до двосторонніх і багатосторонніх угод з фінансування на додаток до ЦФБД держави-отримувачі повинні індивідуально звітувати донорам за надану двосторонню

і багатосторонню допомогу, а також колективно через структури ЦФБД. Таким чином, утворюється додатковий рівень бюрократії в державі-отримувачі, який, особливо у випадку цільових фондів під керівництвом Світового банку, вимагає заповнення дуже деталізованих звітів. Досить типовою помилкою в діяльності ЦФБД у різних країнах світу є прагнення отримати швидкі результати, в результаті чого довгострокові цілі та необхідність посилення спроможностей держави-отримувача відходять на другий план.

Висновки. Україні під час створення цільових фондів для відбудови Донбасу слід урахувати три застереження. По-перше, слід уникати очікування швидких результатів, що породжують розчарування в постконфліктній відбудові та призводять до розпорошення фінансових коштів. Невідповідність між досягненням довгострокових цілей та очевидними швидкими результатами короткострокових проектів змушують донорів та місцевих акторів розширювати перелік проектів з відбудови, витрачаючи кошти на проекти без довготривалих наслідків. Тому ЦФБД має зосередитися насамперед на довгострокових, конкретизованих під потреби громадян проектах або тих, що сприятимуть створенню сприятливого середовища для подальшого розвитку, таких як адміністративна реформа, створення регуляторних інститутів, розмінування, переселення біженців, перехідне правосуддя, що матимуть довгостроковий ефект для всього суспільства.

По-друге, слід розвивати співробітництво з представницькими органами влади, зокрема з парламентом. Крім того, діяльність цільових фондів має бути максимально інтегрована в діяльність структур, які розробляють державні програми й приймають рішення. Це також посилить відповідальність цільових фондів перед громадянами.

По-третє, слід застосовувати комплексний підхід: проводити широкі консультації та залучати представників уряду не лише як данину демократії, але розглядати їх як можливість уникнення суперечок усередині управлінських структур. Більше того, діяльність цільових фондів має орієнтуватися і на передачу навичок місцевим акторам. При цьому слід мінімізувати частку зовнішніх консультантів, які можуть переслідувати власні інтереси та маргіналізувати роль уряду в прийнятті рішень про підтримку проектів з відбудови.

ЛІТЕРАТУРА:

1. (2007). Review of post-crisis multi-donor trust funds, final report / A. Disch et al. Oslo : World Bank, the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Norwegian Agency for Development Cooperation. 40 p.
2. Leader N., Colenso P. (2005). Aid instruments in fragile states, working paper № 5. London : Department for International Development. 57 p.

3. Reinsberg B. (2017). Trust Funds as a Lever of Influence at International Development Organizations. *Global policy Resourcing International Organizations*. Vol. 8. № 5. P. 85–95.

4. Schiavo-Campo S. (2003). Financing and aid management arrangements in post-conflict situations, conflict prevention and reconstruction unit working paper № 6. Washington, DC : World Bank. 48 p.

5. Shaw J. (1999). A World Bank Intervention in the Sri Lankan welfare sector: the National Development Trust Fund. *World development*. 27 (5). P. 825–838.

6. Tendler J. (2000). Why are social funds so popular? In: S. Yusuf, W. Wu and S. Evenett, eds. *Companion volume of the World Development Report 1999/2000*. Oxford : Oxford University Press, 114–129.

Trust funds as a financing mechanism for post-conflict reconstruction

Kresina Iryna Oleksiivna

Doctor of Political Science,
Head of the Department of Political
and Legal Problems of Political Science
V. M. Koretsky Institute of State
and Law of National Academy of Sciences
of Ukraine
Tryokhsviatitelska str., 4, Kyiv, Ukraine

Stoiko Olena Mykhailivna

Doctor of Political Science,
Senior Researcher
V. M. Koretsky Institute of State
and Law of National Academy of Sciences
of Ukraine
Tryokhsviatitelska str., 4, Kyiv, Ukraine

The peculiarities of the reconstruction of states affected by modern armed conflicts request the search for adequate financing instruments for this activity. International donors must take into account the high risk of instability, the corruption propensity of the new governments and the low level of public confidence. To minimize the negative impact of these factors on post-conflict reconstruction, the international community has developed a programmatic approach to providing assistance, created social and trust funds.

The multi-donor trust fund is free from a number of shortcomings of the programmatic approach and the social fund: emphasis on small projects, poor coordination between stakeholders.

Trust funds have the ability to centralize planning, improve coordination and oversight, respond to financial accountability needs, and strive for greater government involvement in the process. The trust fund model guarantees the availability of funds over a long period of time, eliminates the need to quickly disburse them due to fears disappoint the donors. The allocated funds are in the trust until the government determines the priorities for post-conflict reconstruction and proposes appropriate projects that will be financed from foreign donors. In addition, the fund is overseen by a steering committee, which includes not only donor representatives, but also high-ranking officials of the recipient state. The fund's finances are directed towards the fulfillment of the goals and priorities defined by the recipient government in the national development strategy, the strategy for dealing with a specific problem or the recovery plan.

Ukraine should take into account three caveats when creating multi-donors trust funds for Donbass reconstruction. First, the expectation of quick results generates frustration in post-conflict reconstruction and leads to a dissipation of funds. Secondly, it is necessary to develop cooperation with representative authorities, in particular with parliament. Third, an integrated approach should be applied: broad consultation and involvement of all stakeholders.

Key words: post-conflict reconstruction, multi-donor trust funds, international organizations, reconstruction, donors, intervention.