

Уроки післявоєнного відновлення

Чого Україна і ЄС можуть навчитися на прикладі тридцятирічного відновлення Боснії і Герцеговини

На тлі шквалу заходів для допомоги Україні в ліквідації наслідків російського вторгнення знову набула актуальності дискусія про обсяг міжнародної допомоги та її значення для країн, постраждалих від конфліктів. Приблизно в середині 1990-х років, коли почастішали збройні конфлікти в усьому світі, у відповідь на це здійснюлася хвиля голосів, які стверджували, що ці країни мають специфічні проблеми, отже, потребують цільової підтримки. Однак на практиці це мало змінило характер міжнародної допомоги. Вона й досі міцно базується на неоліберальному баченні миру й розвитку, незважаючи на численні докази, зокрема з Боснії і Герцеговини (далі БіГ. – *Прим. перекл.*), що такий підхід не працює. Зважаючи на масштаб зусиль з відновлення України, підхід до надання міжнародної допомоги країнам, постраждалим від конфліктів, треба терміново переглянути.

Стартова позиція післявоєнної відбудови БіГ багато в чому відрізнялась від позиції України. Крихітна за чисельністю населення БіГ, де на початок 1990-х років жило 4 млн людей, економіка її невелика й до того ж орієнтована на експорт, а геостратегічна вага в порівнянні з Україною помітно менша. Також важливо, що відрізняється й характер збройного конфлікту: БіГ зазнала агресії з боку сусідніх Сербії та Хорватії, яка спричинила громадянську війну. Громадянська війна 1992-1995 років залишила по собі нестабільну державність, і саме це визначило умови взаємодії з іноземними донорами й загалом післявоєнну економічну політику. В Україні ж наявна тяглість внутрішнього управління.

БіГ і Україну ріднить спадок посттоталітарного переходу та війни, а також прагнення

Водночас БіГ і Україну ріднить спадок посттоталітарного переходу та війни, а також прагнення приєднатися до Європейського союзу. Обидві країни мають проблему надзвичайної деіндустріалізації. В БіГ деіндустріалізація стала наслідком руйнувань під час війни, а в Україні вона є результатом

приєднатися до Європейського союзу

тридцятирічного відходу від централізованої планової економіки. Для обох країн післявоєнна відбудова – це, по суті, економічна трансформація і структурні зміни, спрямовані на відновлення конкурентоздатності й тривале економічне відродження. Досягнення цих цілей є частиною процесу вступу до Європейського союзу. ЄС неминуче буде критично важливим зовнішнім гравцем. Він уже певною мірою бере на себе цю роль через Ukraine Facility та українську програму «Матриця реформ». Це означає, що потрібна ґрунтовна й чесна дискусія про те, чи відповідає політичний підхід ЄС проблемам розвитку, що їх мають країни, постраждалі від конфліктів.

Що не вдалося

БіГ і досі, через 30 років після підписання мирної угоди, дезорганізована політично, економічно та соціально. Економічні показники слабкі й мінливі, торговельний дисбаланс постійний, рівень безробіття незмінно високий. Брак економічних можливостей і політична нестабільність спричиняють масовий відплив людей, який називають «депопуляційною катастрофою»: населення скоротилося до менш ніж трьох мільйонів. Результатом економічної реструктуризації, проведеної відповідно до зовнішніх програм і пріоритетів, стало те, що в економіці переважає сфера послуг (64,4 відсотка ВВП), в той час як виробнича база зменшилась. Останнє – наслідок деіндустріалізації, яку під час післявоєнної відбудови вдалося подолати лише частково (на промисловість припадає 13,9 відсотка ВВП). Зменшення виробничої бази призводить до звуження фіскальної бази, що обмежує надання державних послуг, які через війну мають бути широкі й водночас специфічні (яскравий приклад – значні витрати на допомогу постраждалим від війни).

Міжнародна допомога спочатку надавалася в умовах міжнародного протекторату під керівництвом спеціально призначеного Верховного представника, якому належала вся повнота виконавчої влади. Але з часом зріс запит на вступ до Європейського союзу, і саме він став основним зовнішнім чинником, який визначав внутрішню політику. Допомога стала базуватися на принципі суворой політичної обумовленості підтримки економічних реформ.

Проте через політичну обструкцію реформи впроваджувались вибірково й частково, що впливало на економічну реструктуризацію, а в деяких випадках спричиняло напруженість серед певних верств населення. В 2015 році уряд ухвалив Програму економічних реформ на 2015-2018 роки відповідно до нормативно-правової бази ЄС, основного плану економічних реформ, необхідних для подання заявки на членство. Але реалізація програми призвела до провалу приватизації деяких з найбільших компаній БіГ і запровадження непрозорої системи пільг для ветеранів війни. Такий результат свідчить про недостатнє розуміння донорами наслідків конфлікту. Приватизація в БіГ стала передусім інструментом захисту економічних інтересів політичних еліт.

Крім того, вона дозволила уряду уникнути складного процесу реструктуризації і, як наслідок, відповідальності за пов'язані з ним соціальні витрати. Соціальні реформи були глибоко політизовані, оскільки ветерани були ядерним електоратом етнопатрістичних політичних партій БіГ. Обидві реформи було оголошено пріоритетними в рамках програми економічних реформ за критеріями фінансової стійкості та торгової стабільності, а ширший вплив їх на розвиток і соціальну сферу було применшено. Що стосується контексту, послідовності та інструментів підтримки реструктуризації БіГ, слід наголосити на недостатній увазі до специфічних проблем, пов'язаних з війною: масштабів і характеру шкоди для економіки, значного фізичного руйнування виробничих потужностей та інфраструктури, демографічних змін внаслідок масової внутрішньої й зовнішньої міграції, а також дедалі більшого занепаду економічних, політичних і соціальних інститутів, культурних норм і систем цінностей. Як показують дослідження, модель економічної реструктуризації (з її пріоритетами), що підтримується на міжнародному рівні, передбачає мало місця для альтернативної економічної політики. Це проблема, яку в БіГ ще більше загострило слабке післявоєнне управління.

Що вдалося

В спустошеному економічному ландшафті післявоєнної БіГ існують осередки динамічного локального відновлення економіки. Це ті місця, де певний рівень виробничого потенціалу підтримувався протягом всієї війни шляхом переорієнтації виробництва на військові потреби, збереження скелету колишнього виробництва або просто захисту обладнання. Надважливим кроком стала мобілізація місцевого бізнесу з його знаннями, досвідом і навичками, а також співпраця з місцевою владою та громадськими організаціями, що займаються економічними питаннями. Таке партнерство сприяло

точковому використанню міжнародної допомоги в більш цільовий спосіб, відповідно до потреб місцевої економіки. Наприклад, за міжнародної підтримки було створено місцеві агенції розвитку, які займались організацією доступу до можливостей ведення бізнесу й до технічної допомоги, адаптованої до місцевих потреб. Ця діяльність різко контрастує з розмовами на національному рівні про пріоритети в політиці між донорами та їхніми співрозмовниками в БіГ з лав етнонаціональних партій.

Уряд України має взяти до уваги досвід інших соціалістичних в минулому країн, які вступили до ЄС

Для успішної відбудови життєво важливо, щоб український уряд, бізнес і суспільство будували й підтримували партнерські відносини на місцевому рівні, поки війна ще триває, і працювали над спільним баченням економічних цілей відбудови, а також над покращенням своєї спроможності втілити це бачення в життя за підтримки світової спільноти. Важлива складова цієї стратегії – розвиток сильних сторін місцевого бізнесу.

Уряд України має взяти до уваги досвід інших соціалістичних в минулому країн, які вступили до ЄС. Він полягає в тому, що процес приєднання може забезпечити економічне зростання на деякий час. Але повоєнне відродження економіки й відновлення конкурентоздатності на міжнародному рівні вимагатиме рішучих дій всередині країни протягом тривалого часу, підтримку яких з боку міжнародних партнерів треба буде ретельно й стратегічно обговорювати.

Європейському союзу, своєю чергою, варто при вживанні будь-яких заходів для підтримки України зважати на те, який вигляд матиме ймовірне політичне врегулювання війни і які наслідки це матиме для економіки та безпеки України. Якщо Україна стане членом ЄС, як політика реформування економіки вплине на її економічне становище, а ще – як це в результаті вплине на ЄС? Європейський союз, як і ширша міжнародна спільнота, має протверезіти, усвідомивши, що для того, щоб спонукати ЄС до дій, спрямованих на прискорення вступу до нього БіГ через 30 років після війни, знадобилася російська агресія. Європейський союз має бути більш уважним до проблем і потреб України, пов'язаних із конфліктом, працювати з сильними сторонами України і вчасно реагувати, щоб забезпечити ефективну допомогу з повоєнною відбудовою.

Переклад з англійської Дар'ї Прусенко



Весна Бойчич-Дзелілович

Весна Бойчич-Дзелілович (Vesna Bojicic-Dzelilovic) – співдиректор
Ініціативи ООН з питань безпеки бізнесу та прав людини.

