

ЧУЖДЕСТРАННАТА ПОМОЩ ЗА ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА – РЕШЕНИЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ ИЛИ ЧАСТ ОТ ПРОБЛЕМИТЕ?

Гергана Димитрова¹

International Policy Fellow към Центъра за политически изследвания и Института
“Отворено общество” в Будапеща.²

Международната общност отпуска съществени финансови средства за предотвратяването на нови конфликти в Югоизточна Европа. Освен скъпоструващи миротворителни сили, международното присъствие поддържа и амбициозна програма за реконструкция и стабилизация на региона. Босна, например, досега е получила чуждестранни помощи няколко пъти по-големи от тези на плана "Маршал" на глава от населението по сегашни цени. Помощите от ЕС по програмата КАРДС (CARDS) за Западните Балкани в периода 2000-2002 варираха от 956 до 828 млн. евро годишно, но постепенно спадат на 690 млн. за 2003 и 610 млн. за 2004:

(в млн. евро)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Албания	35,5	37,5	42,5	42,5	40,5		
Босна и Херцеговина	102,9	105,3	71,4	57,0	44,0		
Хърватия	21,8	60,0	57,0	57,0	54,0		
Македония	21,2	56,2	37,5	37,5	35,5		
Регионално сътрудничество	20,9	25,0	70,0	66,0	61,0		
Сърбия и Черна Гора, вкл. Косово	648,9	425,5	405,0	305,0	250,0		
Други помощи (вкл. за администрацията и финансите)	105,0	129,5	144,6	125,0	125,0		
Общо	956	839	828	690	610	500	500*

(*) Прогнози на European Stability Initiative на базата на интервюта с официални лица в Босна и Косово.

Източници:

European Commission (2001) "The Stabilisation and Association Process and CARDS Assistance 2000 to 2006". Conference Paper from the European Commission. Second Regional Conference for South East Europe: 7.

European Stability Initiative (2002) "Western Balkans 2004: Assistance, Cohesion and the New Boundaries of Europe. A Call for Policy Reform" (<http://www.esiweb.org>): 14.

Тъй като краят на периода на реконструкция и стабилизация приближава, международната помощ за Балканите прогресивно намалява. За съжаление, обаче, ситуацията в региона не дава причини за особен оптимизъм. Всички балкански държави в по-малка или в по-голяма степен се борят със сериозни икономически и социални проблеми, а не са изключени и неочаквани политически кризи. Съществува реална опасност намаляването на

¹ Гергана Цисарова-Димитрова, M.Phil. е International Policy Fellow към Центъра за политически изследвания и Института "Отворено общество" в Будапеща; Докторант в Централноевропейския Университет, катедра Международни отношения и европейски изследвания в Будапеща.

² Тази статия е част от проект подкрепен от Института "Отворено общество" и програмата International Policy Fellowships в Будапеща.

международните помощи допълнително да утежни положението. Докато с приближаването на деня на разширяването на ЕС на изток бариерите между Евросъюза и източноевропейските кандидати за членство постепенно падат, в югоизточната част на Европа се създават нови и все по-трудно отстраними бариери. Тези проблеми изискват внимателна преценка на международната намеса в региона и преосмисляне на нейните сегашни стратегии.

В търсене на хармония между приоритетите на донорите и належащите нужди на подпомаганите страни

В много отношения международната намеса значително помогна да се преодолеят преките поражения от конфликтите в региона. Но оценките на цялостните резултати са твърде разнородни. Редица критични наблюдатели посочват, че в много случаи добрите намерения имат многобройни нежелателни последици или просто постигат твърде скромни крайни резултати³.

Една от основните причини за неефективността на програмите за чуждестранна помощ в Югоизточна Европа е, че рядко се вземат предвид интересите на пряко заинтересуваните групи и институции в страните получателки на помощите и че често се пренебрегват местните политически процеси и борби. Вместо това чуждестранните експерти предпочитат да прилагат директно западни модели, които не само са често неадекватни за местната ситуация, но са и силно идеализирани варианти на това, което наистина се случва в съответните западни страни⁴.

Освен това чуждестранните донори следват свои приоритети и рядко насочват усилията си към реалните и належащи нужди на подпомаганите страни. Симптоматичен пример за тази тенденция са програмите за подпомагане на демократизацията, които предоставят финансиране главно на местни неправителствени организации. Международната общност предпочита да работи именно с тези организации поради репутацията им на политически

³ За конкретни примери и анализи от Източна Европа, Югоизточна Европа и развиващите се страни вж.: Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.; Sarah Mendelson and John Glenn (2000) "Democracy Assistance and NGO Strategies in Post- Communist Societies." Carnegie Endowment for International Peace Working Paper No. 8, Democracy and Rule of Law Project, Global Policy Program. (<http://www.ceip.org/files/Publications/demoNGO.asp?from=pubtype>).; Mendelson, Sarah and John Glenn. Eds. (2002) *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*. New York: Columbia University Press.; Wedel, Janine (1998) *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*. New York: St. Martin's Press.; McMahon, Patrice (2001) "Building Civil Societies in East Central Europe: The Effects of American Non-governmental Organizations on Women's Groups." *Democratization* 8 (2): 45-68.; Open Society Fund Bosnia-Herzegovina (2001) *International Support Policies to SEE Countries- Lessons (Not) Learned in Bosnia-Herzegovina*. Sarajevo: OSF BiH.; Stubbs, Paul (2001) "'Social Sector' or The Diminution of Social Policy? - Regulating Welfare Regimes in Contemporary Bosnia-Herzegovina." In *International Support Policies to SEE Countries- Lessons (Not) Learned in Bosnia-Herzegovina*. Open Society Fund Bosnia-Herzegovina. Sarajevo: OSF BiH: 95-107.; Sampson, Steven (1996) "The Social Life of Projects: Importing Civil Society to Albania." In *Civil Society: Challenging Western Models*. Eds. Chris Hann and Elizabeth Dunn. London: Routledge: 121-42.; Crewe, Emma and Elizabeth Harrison (1998) *Whose Development? An Ethnography of Aid*. London and New York: Zed Books.; Tvedt, Terje (1998) *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid*. Trenton and Asmara: Africa World Press.

⁴ Вж. по въпроса Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad*: 96-103; Sampson, Steven (1996) "The Social Life of Projects.": 125.

неутрални представители на гражданското общество, подкрепящи основни “западни” ценности като етническа толерантност, гражданска отговорност и основни човешки и граждански права. В сравнение с държавните институции, неправителствените организации създават на донорите по-малко проблеми свързани с партийна пристрастност, корупция и неефективност. Освен това подпомагането на неправителствения сектор е по-евтино в сравнение с раздаването на помощи за държавните институции. Предпочитанията към неправителствения сектор обаче водят до друг тип проблеми. Именно чуждестранното финансиране направи възможна появата на повечето от сега активните местни неправителствени организации. Именно поради това по-голямата част от тях работят в големите градове под директното влияние на международните донори. Тези местни неправителствени организации обаче са толкова зависими от чуждестранно финансиране, че обикновено са принудени да следват приоритетите на донорите, независимо от това дали тези приоритети съвпадат с интересите на гражданите, в чието име местните организации би трябвало да работят. Онези, които държат да останат независими, рискуват да не намерят финансови средства за проектите си. Донорите, от своя страна, рядко успяват да отгатнат належащите нужди на така наречените реципиенти на международни помощи. Така чуждестранната помощ игнорира реалните местни проблеми и губи ефективността си. В доклад на фондация “Отворено общество”- Босна и Херцеговина⁵ се твърди, че някои от основните интереси на босненските жени се пренебрегват за сметка на възгледите на донорите. Местните женски организации защитават правото на едногодишен отпуск по майчинство. Това обаче не съвпадало с вижданията на Световната банка и други международни организации, които по примера на развитите страни и в съответствие с неолибералната реформа, предложили значително по-кратък период за отпуск по майчинство⁶. Друг пример са Хърватия и Босна, където поради неотдавнашните конфликти се акцентира върху проекти, свързани със спазването на човешките права, с етническите проблеми и проблемите на малцинствата и бежанците. Етническите разногласия обаче вече са по-малко належащият проблем в сравнение със сериозните социални и икономически проблеми в тези държави⁷.

Пактът за стабилност за Югоизточна Европа непрекъснато изтъква като основна необходимост инициативите и проектите да са “собственост” на страните от региона, а не на чуждестранните донори. За съжаление обаче, твърде малко е постигнато по отношение на насърчаването на инициативността на регионалните участници. Относително малка част от успешните проекти са предложени от балканските страни и организации⁸, напротив, повечето проекти са разработени от международни организации. Инициативите на Пакта не само не насърчават развитието на балканските държави и организации, но понякога дори и пречат на съществуващи местни инициативи, като им създават непосилна външна конкуренция. Местният неправителствен сектор среща най-големи проблеми от такова естество. Например според гореспоменатия доклад на фондация “Отворено общество” неправителствените организации в Босна

⁵ Open Society Fund Bosnia-Herzegovina (2001) *International Support Policies to SEE Countries*.

⁶ *ibid.*:146.

⁷ Заключение е базирано на интервюта и разговори на авторката с неправителствени организации от Хърватия.

⁸ International Crisis Group (2001) “After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace”. (<http://www.crisisweb.org>): 242-3.

изобщо не са знаели, че могат да кандидатстват за финансиране на проекти, свързани с трафика на жени, нито пък са знаели какви са условията и сроковете за кандидатстване. Повечето от проектите в тази сфера са разработени от големи международни организации като Международната организация по миграция и службата на Върховния комисар на ООН по човешките права⁹. Такива примери предизвикват съмнения, че Пактът служи предимно като допълнителен източник за финансиране на международните агенции. Например една от инициативите на Пакта за стабилност цели да насърчава организации от различни страни от Югоизточна Европа да разработват съвместни проекти за подобряване на междуетническите отношения. Тази инициатива досега не е получила никакво финансиране. Много кандидатстващи организации от България и Хърватия твърдят, че не са били информирани за изискванията по проектите, за възможностите за кредитиране и за оценката на техните проекти. Липсата на обратна връзка от страна на Пакта обаче не е добра рецепта за насърчаване на регионалната инициатива, тъй като ясно подчертава неравностойното положение на по-малките и по-слаби участници¹⁰.

Държавните институции, получаващи финансиране по Пакта за стабилност, също често се сблъскват с подобни проблеми. Хърватското министерство на околната среда например упражнява някакво влияние върху проекти, финансирани от програмите на ЕС ЛАЙФ и КАРДС, но не и върху проектите в рамките на Пакта за стабилност. Повечето от тези проекти се разработват в Регионалния център по околната среда за Централна и Източна Европа в Унгария, който разпределя средствата на Пакта в тази сфера. Така разработените проекти се предоставят на министерството за изпълнение без предварителна консултация. Тази практика вече се преосмисля, но е била и продължава да бъде източник на сериозни противоречия между двете институции и обяснява неентузиазираното участие на Хърватия в такива проекти¹¹.

В търсене на устойчивост

Друг сериозен недостатък на международната подкрепа за Югоизточна Европа е неустойчивостта на постигнатите резултати¹². Предпочитанията към скромномащабни и необвързани помежду си проекти и липсата на дългосрочна стратегия обричат постигнатите резултати на мимолетно съществуване. Много са случаите, в които добрите намерения и идеи са последвани от твърде незадоволителни резултати. Например един от проектите в рамките на Пакта за стабилност цели да насърчи неправителствените организации за защита на околната среда от Югоизточна Европа по-често да използват информационни технологии. Проектът е базиран на две утвърдени информационни мрежи -

⁹ Open Society Fund Bosnia-Herzegovina (2001) *International Support Policies to SEE Countries*: 156.

¹⁰ Аргументите са базирани на интервюта и разговори на авторката с неправителствени организации, участващи в инициативата Link Diversity в рамките на Пакта за стабилност.

¹¹ Аргументите са базирани на разговор на авторката с представител на Хърватското министерство на околната среда.

¹² Вж. Open Society Fund Bosnia-Herzegovina (2001) *International Support Policies to SEE Countries*. По въпроса за подобни проблеми в други региони на Европа и света вж. например Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad*.

българската “Блулинк” (Bluelink) и румънската “Строубъри нет” (Strawberry Net). Въпросният проект създава абсолютно нови такива информационни мрежи в Албания, Косово и Македония. Докато устойчивостта на мрежа като “Блулинк” е сравнително гарантирана, тъй като мрежата е продукт на прекия интерес на някои от главните български екологични организации, оцеляването на новите мрежи след края на проекта е много съмнително. Поддържането на подобни информационни мрежи зависи от възможностите и желанието на неправителствените организации да плащат за висококвалифицирани информационни услуги, а тези възможности са силно ограничени поради финансова зависимост и липсата на законова уредба за сътрудничество между неправителствените организации и бизнеса¹³. Пактът за стабилност подкрепя и друг проект, финансиран от Съвета на Европа, който цели укрепване на местното самоуправление в община Харманли посредством насърчаване участието на гражданите във вземането на решения на местно ниво. Като се имат предвид финансовите и икономическите затруднения на общината обаче финансовото оцеляване на гражданския информационен център, създаден в резултат на проекта, е най-малкото несигурно¹⁴. Още по-несигурно е дали проекти като този имат някакъв ефект извън границите на общините, в които се разработват.

Тенденцията чуждестранните донори да игнорират съществуващи местни инициативи допълнително подкопава устойчивостта на програмите за подпомагане. В доклада на “Отворено общество” се отбелязва, че хуманитарната пощощ и дейностите по социално подпомагане в Босна са в ръцете на международни неправителствени организации и техните местни партньори. Съществуващите местни Босненски центрове за социално подпомагане остават на заден план, лишени от средства и от голяма част от квалифицираните си кадри, които се ориентират към по-добре платения международен сектор¹⁵. В някои случаи международните донори съзнателно създават организации, конкуриращи съществуващите местни организации. Например норвежката организация за хуманитарна помощ Norwegian People’s Aid, след като не успяла да постигне съгласие с местния детски дом в един босненски град, просто създаде нов. Крайният резултат е не една, а две детски институции със съмнителни шансове за оцеляване, които местната община трябва да подкрепя финансово в бъдеще¹⁶.

Освен това много от проектите, които са постигнали осезаеми резултати, стават жертва на смяна на приоритетите на донорите и остават без финансиране. Тази практика например прави проблематично развитието на проектите, свързани с равнопоставеността на жените, които български организации развиват в Пакта за стабилност. Тези проекти могат да имат реално влияние, тъй като за разлика от други подобни инициативи не включват само неправителствения сектор, а целят да създадат връзки между неправителствените организации и политическия елит. Например един от проектите за насърчаване участието на повече жени в политиката работи с жени народни представителки и жени членки на основните политически партии. Така проектът не само провокира обществен дебат по въпросите на равнопоставеността на жените, но се и

¹³ Аргументите са базирани на разговор на авторката с представителка на “Блулинк”.

¹⁴ Заключениета са направени на базата на разговор на авторката с координатора на проекта.

¹⁵ Stubbs, Paul (2001) “‘Social Sector’ or The Diminution of Social Policy?”: 99-103.

¹⁶ *ibid.*

ангажира с активно лобиране за реална промяна на статута на жените в политиката. След като обаче проблемите на жените престават да бъдат приоритет в Пакта за стабилност, повечето от дейностите по този проект се прекратяват¹⁷.

Изобилието от необвързани помежду си проекти с краткотрайно въздействие е естествен резултат от силната конкуренция между донорите, която води до липса на координация. За съжаление обаче, тази липса на координация довежда или до дейности без дългосрочна стратегия, или до безсмислено дублиране на аналогични инициативи¹⁸. Пактът за стабилност беше замислен като решение на тези проблеми, но за съжаление не съумя да предложи някаква дългосрочна визия за подобряване на ефективността на чуждестранната помощ за Балканите. Ясно се вижда една обезпокояваща тенденция да се трупат нови неефективни координационни схеми върху вече съществуващи такива. Например според утвърдения международен *think tank* “Европейска инициатива за стабилност” (European Stability Initiative) опитите на Пакта да координира донорските инициативи в областта на трафика на хора излишно създават конкуренция на вече съществуващи и много по-ефективни механизми. Поради недостатъчно финансиране, липса на кадри и неадекватно разпределение на задълженията между участващите организации тази инициатива на Пакта не е направила почти нищо, за да подпомогне съществуващите в момента дейности в тази област. В областта на борбата срещу корупцията положението е подобно. Създаването на нови координационни механизми в тази вече пренаселена от механизми област повече вреди, отколкото помага като безсмислено изразходва финансови ресурси, които би трябвало да се насочат към реални дейности за намаляване на корупцията¹⁹.

Финансовата зависимост на местните организации от чуждестранно финансиране допълнително намалява ефективността и устойчивостта на финансираните проекти. Повечето от местните неправителствени организации се борят за финансово оцеляване, прехвърчайки от проект на проект в зависимост от моментните приоритети на донорите и рядко се обвързват дългосрочно с някаква конкретна дейност. Освен всичко, оскъдните финансови средства стават причина за жестока конкуренция, взаимно недоверие и липса на сътрудничество в неправителствения сектор²⁰.

Проблеми с чуждестранната помощ за институционално развитие

Чуждестранната помощ за институционално развитие също до голяма степен отива в изолирани помежду си проекти с неголеми цели и използва главно семинари и конференции като начин за разпространяване на идеи и умения. За кратки визити се назначават чуждестранни експерти, които обикновено не говорят местния език, не са запознати с положението в съответната страна, нито

¹⁷ Аргументите се базират на разговор на авторката с координаторка на Gender Taskforce-България.

¹⁸ Заключениеята са базирани на редица цитирани документи, както и на разговори на авторката с различни неправителствени организации.

¹⁹ European Stability Initiative (2001) “Democracy, Security and the Future of the Stability Pact for South Eastern Europe.” (<http://www.eisweb.org>).

²⁰ Изводите са направени на базата на вече цитирани документи и анализи, както и на интервюта и разговори на авторката с неправителствени организации в България и Хърватия.

пък проявяват интерес да се запознаят в бъдеще. Такива случаи водят до крайни резултати, които не са в съзвучие с големите очаквания, възлагани на чуждестранната експертиза. Международният *think tank* “Институт по политиката на демократизация” (Democratization Policy Institute) отбелязва, че влиянието на чуждите експерти върху правната система в Босна не представлява много окуражаващ пример. Вместо да съдействат за подобряване на ситуацията, неуместните краткосрочни инициативи на такива експерти (като например въвеждането на кодекси от обичайното право, несъвместими със законовите традиции в страната) са се превърнали в част от проблема²¹. В Албания пък несъгласувана международна намеса води до противоречия между американския и европейския модел на съдебна реформа²². Освен всичко, нежеланието да се използват по-евтино струващите местни експерти води до там, че неоправдано голяма част от чуждестранната помощ, която уж трябва да подпомага получаващата страна, всъщност се изразходва за заплати в чуждестранните агенции.

Чуждестранните програми за обучение и техническа помощ обикновено целят напълно да заменят уменията на местните кадри, вместо да търсят начини да интегрират и подобрят вече усвоени знания и умения. Така институциите получателки на помощите се оказват затворени в един порочен кръг от неефективност и финансова зависимост.

Значителната чуждестранна помощ може да има преки негативни последици, тъй като предизвиква финансова зависимост. Според “Европейска инициатива за стабилност” международно финансираната програма за реконструкция в Босна чувствително изкривява модела на държавните разходи и инвестиции поради преките бюджетни субсидии и изземването на инвестиционните задължения на държавата. Но сега, със значителното намаляване на чуждестранните помощи, държавните институции в Босна изведнъж ще се окажат безпомощни и неподготвени да се справят с многобройните проблеми и задължения²³.

Има ли изход?

Натрупаният опит и предстоящото оттегляне на международната общност от проблемите в Югоизточна Европа недвусмислено показват, че международната намеса би трябвало да гледа по-сериозно на специфичните условия и съществуващите знания, умения и капацитет в подпомаганите държави. Въпреки че в някои области пряката международна намеса и контрол трябва да бъдат продължени, като цяло е нужно на страните и организациите от Югоизточна Европа да се даде повече право на участие и контрол, особено във формулирането на целите на чуждестранните програми за подпомагане. Това е

²¹ Democratization Policy Institute (2002) “An Agenda for Bosnia's Next High Representative.” (<http://www.dpinstiute.org/Europe/balkans/>): 13-21.

²² Stability Pact for South Eastern Europe (2002) “Security Sector Reform: Gaps Analysis.”

²³ European Stability Initiative (2002) “Western Balkans 2004: Assistance, Cohesion and the New Boundaries of Europe. A Call for Policy Reform.” (<http://www.esiweb.org>): 5-6. Вж. също Kempe, Iris and Wim van Meurs (2002) “Toward a Multi-Layered Europe: Prospects and Risks Beyond EU Enlargement.” Center for Applied Policy Research Working Paper: Bertelsmann Group for Policy Research, Center for Applied Policy Research, Ludwig Maximilian University Munich. (<http://www.cap.uni-muenchen.de>): 9-10.

необходимо не само за да бъде гарантирана уместността и адекватността на чуждестранните програми, но и поради все по-често повдиганите въпроси относно легитимността на международната намеса. На получателите на чуждестранни помощи би трябвало да се предостави отговорността сами да определят своите нужди и належащи проблеми, за да се избегне финансовата зависимост и безпомощността на институциите след изчерпването на чуждестранните кредити. Също поради това програмите за подпомагане би трябвало да се концентрират върху укрепването на съществуващите местни институции и да оставят на заден план прекия диктат и надзор. Може би вече е време политическите стратегии да се откажат от убеждението, че поставянето на условия и пряката международна намеса са решение на проблемите в Югоизточна Европа. Въпреки явните достойнства на “постмодерния” европейски ред, вземането и налагането отвън на политически решения са две напълно различни неща, второто от които се случва в югоизточната част на Европа твърде често.