

# АФГАНІСТАН #19

Дослідження практик відновлення країн після руйнації

## Відновлення Афганістану

після повалення режиму Талібану,  
2001 - 2021 роки

Після десятиліть війни в країні були зруйновані дороги, школи та міста, тому США та країни-партнери вклали мільярди доларів у відбудову Афганістану

Після повернення до влади талібів, у серпні 2021 року Афганістан охопила економічна та гуманітарна криза

## Контекст. Афганістан сьогодні

Наприкінці 2001 року США вторглися до Афганістану з метою знищення **Аль-Каїди**, усунення від влади **талібів** і перебудови країни.

Попри критику на адресу підтримуваних США урядів Афганістану, за останні два десятиліття країна досягла прогресу в кількох напрямках. Діяли й розвивалися незалежні засоби масової інформації, суттєво покращилася ситуація з правами людини, зросла кількість дівчат, які почали відвідувати школи та університети, а середній клас Афганістану за той же період досяг відносного процвітання [1]. Загалом розмір афганської економіки зріс майже в п'ять разів [2].

Ці досягнення були значною мірою втрачені, коли до влади повернулися таліби, у серпні 2021 року після того, як США завершили виведення військ з Афганістану. Таліби загрожують громадянським і політичним правам афганців, закріпленим у конституції, що була створена урядом за підтримки США. Місія ООН в Афганістані задокументувала численні порушення прав людини. Таліби залякують журналістів і обмежують свободу преси, що призвело до закриття десятків новинних організацій. Протестувальники і активісти піддавалися стеженню і викраденням. Таліби також відновили своє Міністерство пропаганди чеснот і запобігання порокам, яке за попереднього правління талібів забезпечувало дотримання заборон на поведінку, що вважалася неісламською. Жінки стали свідками того, як їхні права були знищені. Таліби заборонили більшості дівчаток відвідувати середню школу і перешкоджали жінкам по всій країні працювати [3].

Таліби також загрожують здобуткам у підвищенні рівня життя афганців за два останні десятиліття. Економічна ситуація в країні погіршилася після захоплення влади Талібаном. Попередня статистика ВВП показує, що економіка скоротилася на 20,7% у 2021 році [4]. Посилює кризу призупинення допомоги з боку деяких країн та міжнародних організацій, яка протягом довгого часу була основою для економіки та сектору охорони здоров'я [5].

Наразі економіка перебудовується після «бульбашки допомоги», і очікується, що поточна гуманітарна та позабюджетна підтримка базових послуг з боку міжнародного співтовариства пом'якшить деякі негативні наслідки економічного спаду. Однак цього буде недостатньо для повернення економіки на шлях стійкого відновлення [6].

У результаті припинення надходження міжнародного фінансування країна також зіткнулася з гуманітарною кризою. Станом на кінець 2021 року представники ООН зазначали, що країна знаходиться «на межі гуманітарної катастрофи», оскільки 22% населення з 38 мільйонів вже на межі голоду, а ще 36% стикаються з гострою нестачею продовольства — голодують щодня — здебільшого через те, що людям не вистачає грошей на придбання їжі [7].

## Фінансування відновлення Афганістану

З метою фінансового забезпечення відбудови країни у 2002 році був створений Трастовий фонд реконструкції Афганістану (ARTF), який є багатостороннім донорським трастовим фондом, що координує міжнародну допомогу з метою покращення життя мільйонів афганців. ARTF підтримується 34 донорами та адмініструється Світовим банком. У період з 2002 по 2021 роки Трастовий фонд надавав підтримку через національні пріоритетні програми уряду та сприяв досягненню одних з найшвидших у світі результатів у зниженні дитячої смертності та збільшенні охоплення дітей шкільним навчанням [8].

Фактично протягом багатьох років уряд Афганістану залежав від допомоги десятків країн. Згідно зі звітом Світового банку за 2019 рік, 75% державних витрат покривалися грантами від міжнародних партнерів. Багато з цих країн призупинили допомогу після того, як Талібан прийшов до влади [9].

Уряд США сукупно витратив \$145 млрд на відновлення Афганістану [10]. З поправкою на інфляцію, це більше, ніж Сполучені Штати витратили на Західну Європу за **планом Маршалла** після Другої світової війни. Проте, на відміну від плану Маршалла, непомірний проєкт державотворення для Афганістану пішов невдало з самого початку та погіршувався в міру того, як війна затягувалася [11].

## Основні причини неуспішної відбудови Афганістану

Після десятиліть війни в країні були зруйновані дороги, школи та міста, тому США та країни-партнери вклали мільярди доларів у відбудову Афганістану.

У 2001 році після того, як військова і політична ситуації трохи стабілізувалися, влада США розпочала дороговартісний процес відновлення інфраструктури Афганістану та побудови економіки.

Крах афганського уряду у 2021 році після того, як Сполучені Штати витратили мільярди на його підтримку та афганських сил безпеки, став фіналом американської військової місії у найдовшій війні Америки [12]. Тож визначимо основні причини неуспішної відбудови Афганістану силами США та виокремимо уроки для відбудови для України.

### 1 Корупція.

Однією з постійних стратегій США в Афганістані була мільярдна допомога, яку вони вливали в країну, щоб утримати уряд на плаву. Проте ці величезні інвестиції не підлягали моніторингу чи суттєвим обмеженням щодо їх використання, і це сприяло корупції. Замість того, щоб розробити новий підхід, Сполучені Штати, здавалося, зробили ставку лише на ресурси для підтримки уряду та військових сил [13].

Наприклад, США так і не змогли повністю подолати проблему «солдатів-привидів» - неіснуючих військовослужбовців, занесених до списків нечесними командирами, які отримували за них зарплату [14].

У 2008 році з метою виявлення розтрат, шахрайства та зловживань у проєктах, що фінансуються американськими платниками податків в Афганістані уряд США прийняв рішення про створення інституту Спеціального Генерального інспектора з реконструкції Афганістану (SIGAR). Аудит SIGAR показав, що великі суми США витратили марно, а частину просто розікрали [15].

Загалом слід констатувати, що Офіс Спеціального Генерального інспектора і Трасовий фонд реконструкції не забезпечили ефективне використання коштів і якісну реалізацію проєктів. Адже ефективність проєктів залежить від виконання і потребує не тільки процедурного, а й оперативного контролю процесів [16].

### 2 Відсутність комплексних стратегій.

Однією з найпослідовніших невдач, яку SIGAR виявила за весь час своєї роботи з моменту створення агентства, була відсутність узгоджених, загальнодержавних

стратегій для розв'язання проблем реконструкції. Стратегії мають вирішальне значення для забезпечення того, щоб усі сторони рухалися в одному напрямку, і особливо важливі, коли місії, такі як місія з реконструкції Афганістану, вимагають координації зусиль багатьох урядових установ і декількох урядів.

Відсутність антикорупційної стратегії Уряду США для Афганістану дозволила безпековим, антитерористичним та політичним цілям переважати над завданням щодо боротьби з корупцією [17].

### 3 Слабкий моніторинг.

Уряд США недооцінив важливість забезпечення належного моніторингу та оцінки в Афганістані, оскільки загальна кампанія була зосереджена на тому, щоб зробити якомога більше в найкоротші терміни, а не на тому, щоб програми були добре розроблені з самого початку і могли адаптуватися за потреби. Як наслідок, уряд США втратив багато можливостей виявити критичні недоліки у своїх інтервенціях або вжити відповідних заходів щодо тих, які були виявлені. Ці недоліки ставили під загрозу життя американського, афганського та коаліційного персоналу і цивільного населення, а також підривали прогрес у досягненні стратегічних цілей [18].

Міжнародна коаліція була зосереджена на боротьбі з повстанцями і консолідації силових місій, які відрізнялися від розбудови демократії і часто суперечили їй. Міжнародні донори, які відчайдушно прагнули швидких рішень, вливали в Афганістан величезні ресурси при мінімальному моніторингу. І замість того, щоб реформувати дисфункціональні державні інститути, вони створювали паралельні, ще більше підриваючи державну легітимність [19].

### 4 Залежна економіка.

Однією з найбільших помилок двадцятирічної діяльності США в Афганістані була неспроможність побудувати самодостатню економіку, що призвело до фінансового колапсу. Уряд країни був хронічно залежним від зовнішньої допомоги. У той час, коли економіка Афганістану руйнується, досягнення останніх двох десятиліть у таких сферах, як охорона здоров'я та освіта, також зазнають краху [20].

Коли республіка впала під владу талібів, США негайно припинили допомогу, спустошивши афганську економіку. Зараз Афганістан потерпає від банківської кризи і гуманітарної катастрофи, оскільки новий режим припинив виплати сотням тисяч державних службовців, а країну охопив голод. [21].

### 5 Відбудова країни проходила практично без участі афганців.

Захопивши владу в країні США розпочали розбудову держави на основі власного бачення фактично позбавивши афганців можливості впливати на відбудову. Затверджена у 2004 році конституція Афганістану створила систему управління, яка надавала афганським громадянам мало можливостей брати участь в роботі уряду або здійснювати будь-який значущий контроль над ним. Як наслідок, з кожним роком збільшувався розрив між риторикою американської інтервенції і реаліями життя громадян [22].

На переконання колишнього посла Німеччини в Пакистані Гунтера Мулака, афганцям слід було надати більше самостійності для розбудови їхньої держави. Натомість Захід визначав, як і що має відбуватися в Афганістані, каже Мулак [23].

Отже, Афганістан є одним з яскравих прикладів провалу відбудови. Країна отримала значні кошти, однак не змогла забезпечити їх цільового використання.

## Корисне для України

Безперечно досвід Афганістану не є релевантним для України. Відбудовою країни більшою мірою керували міжнародні донори, а не внутрішня влада. Та все ж деякі уроки можуть стати корисним і для нашої держави.

Як і у випадку з Афганістаном, одним з найбільших ризиків процесу відбудови України буде корупція. Для реалізації ефективної антикорупційної політики першочергово потрібно завершити реформи правоохоронної та судової систем. Також з урахуванням нових ризиків, що пов'язані з процесами відбудови, потребують перегляду стратегічні документи в галузі антикорупційної політики, а також політики місцевого значення.

Досвід відновлення Афганістану показав, що міжнародні партнери, виділяючи кошти на відбудову, здійснюватимуть власний контроль за їх витрачанням, але також вони очікуватимуть максимальної прозорості від української сторони. Тож Україна зі свого боку має на належному рівні забезпечити належний контроль та моніторинг за витрачанням ресурсів донорів. У громадянському суспільстві вже ідуть активні дискусії щодо того хто має керувати відновленням України. Однак важливо не лише визначитися з інституцією, на яку буде покладено функції з відбудови, але і розробити дієві механізми координації, контролю та розпорядження коштами, що надходитимуть від міжнародних партнерів.

За даними Світового банку повоєнна відбудова України коштуватиме близько 500-600 мільярдів євро. Без зовнішньої допомоги Україна не зможе власними силами профінансувати відновлення. Тож залучення міжнародних коштів протягом тривалого часу буде пріоритетним завданням для української влади. Однак не варто розраховувати на постійну підтримку від міжнародних партнерів. Адже в майбутньому це може призвести до високого рівня залежності економіки від міжнародних вливань. Натомість важливим є збереження балансу в галузі податкового адміністрування з метою збільшення податкових надходжень і покращення бізнес-клімату.

Крім того, важливо залучати фінансові ресурси не лише на відбудову зруйнованих об'єктів, але і започатковувати нові проєкти, будувати нові споруди, тобто вкладати кошти у майбутнє.

Цей матеріал підготовлений в рамках комплексної роботи “Дослідження практик відновлення країн після руйнації”. Повний текст дослідження й методологія будуть доступні у розгорнутому матеріалі команди АЦ “Інститут аналітики та адвокації” згодом.

Детальніше про нас: [iaa.org.ua](http://iaa.org.ua)

Якщо Ви маєте пропозиції або доповнення, які на Вашу думку, нам слід врахувати для покращення цього дослідження, напишіть нам на адресу: [mail@iaa.org.ua](mailto:mail@iaa.org.ua) або у соціальні мережі: [www.facebook.com/iaa.org.ua](https://www.facebook.com/iaa.org.ua).

Автор: Вячеслав Курило

Верстка і дизайн: Катерина Кисла, Олена Овсяник.



Віримо у нашу перемогу!

Все буде Україна!

Цю публікацію було підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Її вміст є виключною відповідальністю ГО «Інститут аналітики та адвокації»

і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу