



Мобилизация поддержки работы по достижению Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на низовом уровне

Мужчины и женщины имеют право жить и растить своих детей в достойных человека условиях, свободных от голода и страха насилия, угнетения и несправедливости.

— Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, стр. 2

Для осуществления стратегий и мероприятий, необходимых для достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, требуется приверженность со стороны политических руководителей, а также постоянное политическое давление, широкая поддержка со стороны населения и наличие механизмов для эффективного предоставления услуг. Открытое демократическое государство, гарантирующее гражданские и политические свободы, имеет существенно важное значение для обеспечения такой мобилизации населения и широкого участия гражданского общества, с тем чтобы неимущие могли требовать от руководителей своих стран подтверждать реальными делами их приверженность Целям.

После утверждения на должности президента Бразилии Луис Инасио «Лула» да Силва обязался искоренить голод к 2005 году с помощью своей программы «Fome Zero» («Нулевой голод») 1). Такого рода политический импульс, поддержка и мобилизация имеют важнейшее значение для достижения Целей, и бразильская инициатива позволит добиться много большего, чем сокращение вдвое доли голодающего населения страны (Цель 1). Такую мобилизацию усилий по достижению Целей следует поощрять и поддерживать. Политические руководители должны иметь возможность использовать Цели для формирования своих политических платформ и программных документов предвыборных кампаний, а избиратели должны быть способными оценивать эффективность работы руководителей, исходя из прогресса в достижении Целей.

Такие усилия уже предпринимаются во многих странах:

- В Камбодже и Нигере политические руководители сформулировали политические платформы и программы с учетом ряда проблем, имеющих отношение к Целям.
- Чили поощряет общественные обсуждения Целей и включает связанную с ними тематику в парламентские обсуждения.
- В Парагвае общины традиционно участвуют в определении приоритетов развития, включая подготовку общинных руководителей.
- Албания располагает стратегией, предусматривающей принятие последующих мер по итогам

рассмотрения своего доклада о ходе достижения Целей, к которым относятся информационно-пропагандистские поездки в регионы и составление плана действий по учреждению форума для организаций гражданского общества.

- В Польше реализуется проект учета задач борьбы с нищетой и защиты окружающей среды в рамках ее национальной стратегии достижения Целей.

- Кения поощряет налаживание партнерских связей с организациями гражданского общества в контексте деятельности по достижению Целей. Кроме того, Цели будут также рассматриваться в качестве одной из тем на национальной встрече заинтересованных сторон процесса подготовки в Кении документа о стратегии смягчения проблемы нищеты (ДССН).

- В Замбии в национальном докладе о развитии человека за 2002 год внимание было сосредоточено на проблемах нищеты и голода, что позволило стимулировать обсуждение этих проблем общинами и на уровне директивных органов.²

Опасность состоит в том, что процесс достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, может быть подорван пользующимися особым влиянием группами, сопротивляющимися принятию политики, которая предусматривала бы перераспределение ресурсов в интересах самых неимущих, маргинальных членов общества. Положение, при котором больше школ и медицинских учреждений строится в городских районах, а не в бедных деревнях, а бедные общины платят за водоснабжение больше, чем богатые, является скорее правилом, чем исключением (см. главу 4).

Часто приоритетные с точки зрения интересов неимущих сектора, например базовое здравоохранение и образование, пользуются недостаточным вниманием политиков. Чем шире неравенство в обществе, тем меньше вероятность обеспечения им устойчивой политической поддержки Целей, так как политическая власть характеризуется тенденцией к концентрации и обычно совпадает с экономическим могуществом и социальным доминированием. В обществах, отличающихся неравенством и доминированием элит, также менее вероятно, что прогресс в достижении Целей пойдет на пользу самым неимущим слоям населения. Напротив, национальный прогресс в целом может означать, что широкие сегменты населения остаются на его обочине, как это имеет место в Бразилии, Индии, Китае и других странах (см. главу 2).

Для ликвидации такого неравенства нужно политическое давление, выражающееся в предьяв-

Опасность состоит в том, что процесс достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, может быть подорван пользующимися особым влиянием группами, сопротивляющимися принятию политики, которая предусматривала бы перераспределение ресурсов в интересах самых неимущих, маргинальных членов общества

Эффективность деятельности по достижению Целей частично зависит от местных политических условий, а именно наличия у граждан возможностей для участия в принятии решений через официальные демократические структуры или прямую коллективную мобилизацию и действия

лении населением требований тем, кто принимает решения. Тем не менее даже если ресурсы будут перераспределены, а политическое давление будет эффективным, остается опасность того, что механизмы эффективного осуществления не будут созданы. Обычно базовые государственные услуги, имеющие наиболее важное значение для удовлетворения нужд самых неимущих людей, например услуги медицинских учреждений и школ, сооружение и эксплуатация ручных насосов, общественных водонапорных колонок или колодцев, предоставляются под руководством бюрократов и государственных служащих, подчиняющихся вышестоящему начальству по иерархической вертикали отраслевых ведомств. Такие бюрократы и государственные служащие редко испытывают чувство особой ответственности или причастности к общинам или районам, которыми они управляют. Если бы они отчитывались перед выборными местными муниципальными органами, то услуги, вероятно, предоставлялись бы более эффективно. Наличие механизмов поощрения и наказания на местах стимулирует эффективность и подотчетность.

Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, представляют собой национальные политические обязательства, которые могут служить для неимущих людей эффективным инструментом привлечения их руководителей к ответственности за достигаемые результаты. Цели воодушевляют, потому что они воплощают чаяния простого человека: иметь рядом с домом школу с учителями, которые ходят на работу, учебниками и ручками для учеников, иметь хотя бы ручной насос, из которого течет безопасная вода и к которому могут без труда прийти женщины и дети, иметь поблизости медпункт, в котором работали бы врач и медсестра и где были бы лекарства.

Вместе с тем для реализации того потенциала, с которым связаны Цели, неимущие должны быть организованы и готовы к коллективным действиям. Добиться этого непросто. Обычно неимущие люди менее организованы, не всегда могут точно сформулировать свои претензии, с большими трудностями получают доступ к государственным услугам и правовой защите, имеют меньше связей с влиятельными людьми и более уязвимы в случае экономических потрясений.

Эффективность деятельности по достижению Целей частично зависит от местных политических условий, а именно наличия у граждан возможностей для участия в принятии решений через официальные демократические структуры или прямую коллективную мобилизацию и действия (вставка 7.1). Политические процессы, имеющие наибольшее значение для неимущих людей, развиваются на местном уровне, потому что именно там население имеет наилучшие возможности для того, чтобы призвать органы управления к ответственности.

Благодаря важным политическим реформам последних десятилетий такие результаты стали более достижимыми. В 80-е и 90-е годы XX века распространение демократии по всему миру ознаменовалось значительными победами. Меры в направлении демократизации приняла 81 страна

мира: 29 стран Африки, расположенных к югу от Сахары, 23 страны Европы, 14 стран Латинской Америки, 10 стран Азии и 5 арабских государств³. В процессе этих политических перемен проявились тенденции к децентрализации и появлению новых общественных движений, открывших перед гражданами новые возможности для коллективных действий. В настоящей главе рассматриваются эти две политические тенденции и предпринимается попытка обобщить их опыт, который может стать ценным для политических реформ и общественных действий, способных обеспечить политический импульс, который необходим для достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: РОСТ ЕЕ ПОПУЛЯРНОСТИ, РОЛЬ И ТРЕБОВАНИЯ

В последние годы на путь децентрализации встали самые разные страны – с переходной экономикой и развивающиеся, экономически состоятельные и несостоятельные, авторитарные и демократические, руководимые правительствами левой, правой и центристской ориентации. Начиная с первой половины 80-х годов реформы в этом направлении начались в странах, политическая системы которых варьировались от монархии и военной хунты до однопартийных систем и многопартийных демократий.

Децентрализация предусматривает передачу центральным правительством части своих политических прерогатив и, что важнее всего, своих ресурсов и административных функций местным органам. Эти местные органы берут на себя некоторые базовые государственные услуги и функции. В 60 с лишним странах для этих целей были созданы многопрофильные местные советы⁴. В Латинской Америке, за исключением нескольких небольших стран, почти все представители законодательной и исполнительной власти в настоящее время избираются в состав 13 тыс. местных органов управления⁵.

Широко распространено представление, согласно которому децентрализация приводит к расширению участия населения в принятии решений, поскольку благодаря ей правительство приближается к народу, становится более доступным и лучше информированным о местных условиях, а значит и более склонным откликаться на требования населения. Подтверждается ли это представление фактами? И, что еще важнее, помогает ли децентрализация власти и ресурсов решать вопросы, затрагивающие интересы неимущих?

АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В тех случаях, когда децентрализация срабатывала (а добиться этого вовсе не просто), как, например, в некоторых районах Ботсваны, Бразилии, Иордании, Колумбии, Южной Африки и многих штатах Индии (Карнатака, Керала, Мадхья-Прадеш, Раджастан, Западная Бенгалия), были достигнуты впечатляющие успехи, в том числе:

Несмотря на то, что Мадхья-Прадеш и Раджастан входят в число беднейших штатов Индии и имеют худшие социальные показатели во всей стране, их администрациям удалось провести реформу школьного образования в интересах неимущих. Как?

В 1994 году в штате Мадхья-Прадеш первым из всех штатов Индии была возрождена система местного управления, основывающаяся на институте «панчайяти радж». Руководство «панчайятов» вместе с администрацией штата избрали в качестве одного из приоритетных направлений своей деятельности достижение всеобщего начального образования. За период с 1991 по 2001 год коэффициент грамотности населения в Мадхье-Прадеш увеличился на 20 процентных пунктов (с 44 процентов до 64 процентов). В Раджастане коэффициенты грамотности увеличились на 22 процентных пункта (с 39 процентов до 61 процента). Ясно, что определенные меры, принятые администрациями обоих штатов, были правильными.

Успехи Раджастана в обеспечении роста грамотности стимулировали два проекта – «шикша карми» (1987 год) и «лок джамбиш» (1992 год). Эти проекты положили начало развернувшимся на всей территории штата процессам, приведшим к формированию деревенских советов по образованию, в составе которых представлены все сегменты населения каждой деревни, включая женщин и большую часть каст. Эти советы принимали решения об организации местных школ, следили за работой учителей и успеваемостью учеников и занимались мобилизацией средств в их поддержку.

В Мадхья-Прадеш благодаря проведенным с участием населения обследованиям в рамках «лок сампак абхийан» («кампании общественного взаимодействия») на деревенском уровне и уровне «панчайятов» удалось установить, что по сравнению с данными учителей за предыдущие периоды отсев школьников значительно сократился, однако низкими оказались показатели поступления детей в школы. Такие низкие показатели были обусловлены рядом факторов, не последнюю роль среди которых играла проблема доступа к школам.

Для исправления этого положения было принято стратегическое решение: ввести систему гарантированного начального школьного обучения не только для населения всех деревень, но и для жителей более мелких поселений. В соответствии с этой системой было предусмотрено, что если

Источники: Mehrotra and Delamonica (в печати). Institute of Development Studies 2003.

40 родителей в определенной местности (25 – в районе компактного проживания племен) требуют организовать школу для их детей, правительство штата обязано в течение 90 дней начать компенсировать такой общине затраты на минимальную ставку учительского оклада. Деревенский «панчайят» может назначить учителя из числа членов общины. Он также обязан предоставить учителям место, где они могут организовать занятия с детьми.

Если за 50 лет независимости в Мадхья-Прадеш в рамках нормальной государственной системы начального школьного образования было открыто 80 тыс. школ, то за три года, прошедшие после введения новой системы в январе 1997 года, было открыто 30 тыс. новых школ. Особенно важным представляется то, что система позволила резко увеличить охват школьным образованием детей из племенных общин, которые даже среди самых уязвимых групп населения занимали по этому показателю одно из последних мест. Кроме того, система дала возможность больше увеличить показатели охвата школьным обучением девочек по сравнению с мальчиками.

Система гарантированного образования может служить источником ценного опыта в аналогичных условиях во всем мире. Спрос на школы в общинах стимулировал действия администрации. И хотя администрации штатов оплачивают труд учителей и готовят их, именно община рекомендует на должности учителей представителей местного населения и выделяет место для школы. Успехи этой системы свидетельствуют о том, что даже в условиях крайней ограниченности ресурсов изменения на уровне политики и внедрение новаторских процессов, обеспечивающих участие и подотчетность, могут приносить результаты, соответствующие интересам неимущих.

Эта система оказалась такой эффективной, что на ее основе была начата общенациональная кампания за достижение всеобщего начального образования. Тем не менее в рамках национального плана был упущен один ключевой фактор – 90-дневный срок предоставления зарплат учителям. Из-за этого изменения в структуре проекта правительство лишилось стимула выполнять свои обязательства в конкретные сроки, и национальный план, как и следовало ожидать, не сработал. Таким образом, для воспроизведения структуры проекта нужно учесть все элементы, определившие его успех.

- *Обеспечено более гибкое реагирование на местные потребности.* Местные власти начинают больше согласовывать свои действия с предпочтениями местного населения и местными условиями и им больше не нужно ожидать разрешения от вышестоящих инстанций, чтобы начать действовать. Децентрализация также открывает перед женщинами возможность участия в общественной жизни на местном уровне, что способствует формированию в большей степени учитывающего гендерную специфику подхода к формулированию и реализации политики. Кроме того, государственные программы охраны здоровья становятся более популярными среди населения, так как местные консультанты могут лучше, чем бюрократы, обосновать их необходимость языком, понятным местному населению, что существенно способствует успешному достижению Целей, связанных с охраной здоровья.

- *Усилена ответственность и увеличена транспарентность, достигнуто сокращение масштабов коррупции.* Поскольку децентрализация ведет к

увеличению транспарентности, в странах, которые проводят такую политику, сокращаются масштабы расхищения средств, ассигнуемых на программы развития. В рамках недавно проведенного на материале 55 стран исследования было установлено, что децентрализация государственных расходов тесно связана с сокращением масштабов коррупции среди бюрократов и ослаблением иждивенческих тенденций в частном секторе, вследствие чего расширяются возможности расходования средств на предоставление базовых услуг неимущим⁶.

- *Повысилось качество предоставления базовых услуг.* Децентрализация часто приводит к сокращению прогулов среди государственных служащих в местных школах и медицинских учреждениях, так как выборные местные должностные лица получают жалобы от своих избирателей и способны навести порядок. Сокращение прогулов позволяет повысить качество базовых услуг без дополнительных затрат, что имеет важное значение для достижения Целей в области здравоохранения и образования⁷. Усиление ответственности также побуждает местное население

Децентрализация дает государственным служащим возможность заранее узнавать о потенциальных бедствиях, включая вспышки болезней, наводнения, засухи, и позволяет получившим расширенные полномочия местным органам управления оперативно принимать корректировочные меры.

контролировать выполнение программ и протестовать, если государственные служащие работают плохо.

- *Улучшилась информированность.* Децентрализация дает государственным служащим возможность заранее узнавать о потенциальных бедствиях, включая вспышки болезней, наводнения, засухи, и позволяет получившим расширенные полномочия местным органам управления оперативно принимать корректировочные меры.

- *Повысилась степень устойчивости проектов.* Децентрализация повышает степень устойчивости проектов в области развития, так как местное население чаще участвует в их разработке, исполнении и проверке (см. главу 4)⁸. Кроме того, обеспечение участия широких кругов населения в бюджетном процессе и ведении бухгалтерского учета повышает эффективность и транспарентность проектов и позволяет более полно учитывать при их разработке гендерные аспекты.

- *Расширились возможности для урегулирования конфликтов.* Наделение регионов и территорий дополнительными полномочиями способствует укреплению национального единства и расширяет возможности для урегулирования конфликтов, примером чему служат Эфиопия и Руанда. В Намибии и Южной Африке децентрализация была проведена для уменьшения неравенства между регионами⁹. Перераспределение ресурсов обеспечило более равноправное ассигнование средств из национальных бюджетов в интересах тех регионов, которые ранее подвергались дискриминации группами, господствовавшими в центре. Кроме того, оно стимулировало обсуждения и пересмотр существовавшего порядка распределения национальных богатств, который был причиной застарелых конфликтов между регионами и этническими группами.

- *Повысилась активность и мотивация местных заинтересованных групп.* Децентрализация стимулирует поиск местным населением решений его повседневных проблем, ведущий к появлению новаторских идей и уменьшающий нагрузку централизованных иерархических систем.¹⁰

- *Расширились возможности для политической представленности.* Децентрализация открывает перед населением намного более широкие возможности для участия в публичном процессе принятия решений, которые влияют на их жизнь. В частности, она стимулирует повышение уровня представленности женщин (как, например, в Индии, где треть мест в советах на уровне «панчайятов», т.е. местном уровне, отведена женщинам¹¹) и представителям бывших до этого маргинальными этнических групп (например, общин индейцев кечуа и аймара в Боливии, калинга и гадданг в Филиппинах и проживающих в сельской местности этнических групп, таких, как сонгаи и догон в Мали).¹²

Децентрализация может стать особенно эффективной в сфере предоставления социальных услуг. Облегчая участие общин в принятии решений, она помогает справедливо урегулировать проблемы, связанные с совместным несением расходов по предоставлению услуг. Например, во многих случаях, когда правительства не могли

предоставить общинам школы, население объединяло свои ресурсы и трудовые усилия для их постройки, а государство обычно брало на себя выплату вознаграждения учителям (см. главу 5). Аналогичным образом, Бамакская инициатива обеспечивает снабжение основными медикаментами отдаленные сельские общины в Мали и помогает брать на учет неимущих членов общин, не способных покрывать определенные расходы.

Децентрализованные структуры предоставляют услуги более эффективно, чем устроенные по иерархическому принципу отраслевые министерства, так как планирование и участие населения на местном уровне обеспечивают более тесные связи между мероприятиями в областях здравоохранения, образования, водоснабжения и санитарии и другими услугами (см. главу 4). Оперативность реагирования на местные кризисы повышается, особенно благодаря совершенствованию коммуникации, которой способствует децентрализация систем. Например, в Дхарском округе штата Мадхья-Прадеш, Индия, осуществляемый с января 2000 года общинный проект сельской внутренней компьютерной сети «Гьяндут» обеспечил быстрое реагирование на поступившее по электронной почте раннее предупреждение о возможности эпидемии среди крупного рогатого скота, в результате чего вспышка заболевания была предотвращена.¹³

Децентрализация также стимулирует повышение качества предоставления услуг и контроля за ним и позволяет быстрее реагировать на случаи неэффективной работы. Во многих странах мира повышение транспарентности и ужесточение надзора привели к уменьшению масштабов коррупции и хищений. Политическая власть больше не концентрируется исключительно в руках национальных элит. В результате государственные служащие – будь то местные выборные представители, гражданские служащие или технический персонал, например медицинские работники среднего звена, учителя и инженеры по водоснабжению, подотчетны не только самым влиятельным сегментам общества, но и беднейшим гражданам (вставка 7.2). Такая система имеет ключевое значение для обеспечения эффективности планирования стратегических мероприятий, направленных на достижение Целей.

Многие эксперименты с децентрализацией уже проводятся, и хотя их результаты еще не до конца оценены, предварительные оценки внушают оптимизм¹⁴. Формирование местных выборных органов власти, уполномоченных предоставлять социальные услуги, обеспечивает подотчетность таких органов перед местными руководителями и гражданами (вставка 7.3).

В тех случаях, когда инициативы, связанные с децентрализацией, проводятся с привлечением надлежащих институтов и ресурсов, они мобилизуют давление со стороны гражданского общества и активных граждан. Такие реформы могут дать существенные выгоды не только неимущим и отверженным, но и правительствам. Помогая решать многие из проблем, порождающих нищету, такие реформы обычно

ВСТАВКА 7.2

Взаимные усилия, направленные на обеспечение подотчетности, со стороны местных органов власти и гражданского общества: повышение эффективности управления в Сеаре, Бразилия

В 1987 году вновь избранное правительство штата Сеара, Бразилия, столкнувшись с сокращением федерального финансирования и расходами на зарплату, отнимавшими 87 процентов поступлений в бюджет штата, провело несколько новаторских мер. Оно попыталось преодолеть проблемы с предоставлением услуг путем формирования альянса с участием местных трудящихся и общин. В результате этих инициатив местные муниципалитеты ощутили давление сверху и снизу, вынудившее их улучшить работу в таких областях, как охрана общественного здоровья, сельскохозяйственная пропаганда, оказание помощи населению, пострадавшему от засухи, и строительство объектов инфраструктуры (например школ).

Уменьшив в 1991 году объем обязательств по заработной плате до 45 процентов, правительство развернуло программы медико-санитарной профилактики и государственных закупок у нетрадиционных производителей, а также ввело широкомасштабную систему экстренного трудоустройства трудящихся, уволенных из государственных учреждений. Для предоставления указанных услуг администрация штата наняла местных работников, стимулировав их широким освещением их деятельности и высокой официальной оценкой их заслуг.

Источники: Mehrotra and Delamonica (в печати). Institute of Development Studies 2003.

Эти меры поощрения также повысили авторитет нанятых работников.

Помимо этого, усилия администрации штата внушили населению немалые надежды на успех программы и побудили его добиваться подотчетности нанятых работников за эффективность их деятельности. Она также информировала население о полагающихся ему услугах, с тем чтобы в случае задержек оно могло требовать от местных органов управления их предоставления. Такая рекламно-пропагандистская кампания помогла мобилизовать общины, которым при необходимости предлагалась техническая помощь, на коллективные действия.

За период 1997 – 2001 годов администрации штата удалось добиться впечатляющего улучшения показателей в области здравоохранения. Младенческая смертность сократилась более чем на треть - с 40 до 26 случаев на 1 тыс. живорождений. Охват вакцинацией увеличился на треть, а доля полностью иммунизированных детей возросла с 67 процентов до 91 процента. Доля младенцев, вскармливаемых грудью без прикорма искусственными смесями в течение четырех первых месяцев жизни, увеличилась с 46 процентов до 61 процента, а распространенность недоедания среди детей уменьшилась наполовину - до 7 процентов.

повышают уровень легитимности и популярности проводящих их правительств.

Децентрализация имеет особо важное значение для реализации Целей, поскольку многие из них тесно связаны с эффективным предоставлением базовых услуг. Например, результаты деятельности в контексте Целей 2 – 7 зависят от улучшения обслуживания и активного участия основных заинтересованных сторон.

Предварительные условия эффективной децентрализации

Децентрализация удается там, где центральное правительство добивается стабильности и платежеспособности и решительно настроено обеспечить передачу функций и ресурсов, где местные власти способны взять на себя новые обязанности и где созданы условия для эффективного участия в общественной жизни неимущего населения и хорошо организованного гражданского общества. При соблюдении этих предварительных условий обычно удается добиться гибкой политики и практики обслуживания, ускорения экономического роста, расширения равенства и развития человеческого потенциала.

Вместе с тем одного лишь наличия функционирующего государства, дееспособных местных органов власти и активного гражданского общества недостаточно для успешной децентрализации. Ключевое значение приобретают взаимосвязи между этими тремя уровнями: местные власти должны чувствовать давление как сверху (подотчетность национальному правительству), так и снизу (ответственность за предоставление услуг перед местным населением), и только это позволит обеспечить эффективность и уместность методов работы. Поэтому для успешной

децентрализации нужны не только некоторые политические реформы. Требуется также наладить трехстороннее динамическое взаимодействие между местными органами власти, гражданским обществом и активным центральным правительством.¹⁵

Эффективность децентрализации в значительной мере зависит от размеров страны, ее населения, истории, политического климата и географического и этнического многообразия. Различие этих параметров обуславливает необходимость различной организации взаимосвязей между центральным и субнациональным уровнями, включая передачу полномочий, делегирование функций и разукрупнение¹⁶. Опыт децентрализации свидетельствует о важности нескольких основных принципов, в частности связанных с:

- Функциями, подлежащими децентрализации, которые должны тщательно отбираться.
- Ресурсами, позволяющими местным органам власти предоставлять услуги, которые должны предусматриваться в планах децентрализации.

Во-первых, многие функции национального уровня должны выполняться центральными ведомствами на стандартизированной, единообразной основе. В качестве примеров таких функций можно назвать оборону, внешнюю политику, валютное регулирование и поддержание национальных стандартов в областях начального образования и иммунизации, а также других секторах охраны здоровья населения. Центральное правительство эффективнее всего выполняет те задачи, которые позволяют добиваться экономии за счет эффекта масштаба и требуют более значительных объемов финансирования и более жесткого регулирования (например подготовка кадров, надзор, техническая помощь и строительство капиталоемких объектов). Так, Лаосская Народно-Демократическая Республика провела эксперимент с децентрализацией функции

ВСТАВКА 7.3

Децентрализация помогает увеличить равноправие в Керале, Индия

Начало кампании населения в штате Керала в 1996 году было вызвано решением администрации штата выделять 35 – 40 процентов сметного бюджета штата деревенским и муниципальным органам. В течение первых двух лет в рамках кампании было построено 98 494 дома, 240 307 гигиеничных уборных, 17 489 водопроводных кранов общественного пользования и 56 162 колодца – намного больше, чем за предыдущие годы.

В рамках кампании были мобилизованы местные добровольцы, среди которых следует отметить членов организации «Керала састра сахитья паришад» («Народное научное движение Кералы») и вышедших на пенсию специалистов, в том числе инженеров, врачей, преподавателей, которые помогали проводить техническую и финансовую оценку проектов. Добровольцы оценивали потребности и ресурсы жителей в каждом населенном пункте, после чего собранная информация представлялась в «панчайяты» (местные выборные советы), а также использовалась для подготовки докладов о развитии городов и других целевых проектов развития. Помимо этого, они проводили учебные занятия по вопросам планирования, осуществления и контролирования проектов.

В процессе проходивших при участии населения консультативных местных обсуждений удалось увеличить

объем ресурсов, ассигнуемых на нужды проектов, на 10 процентов, благодаря пожертвованиям в виде материалов и труда, и выделить большую долю мобилизованных для осуществления проектов средств общинам, принадлежащим к определенным кастам и племенам (которые исторически являются угнетенными социальными группами). Более 30 процентов средств, собранных для финансирования проектов, было выделено для обеспечения членов таких групп жильем.

В соответствии с входившим в проект планом привлечения к участию в нем женщин 10 процентов бюджета каждого проекта выделялось на финансирование тех хозяйственных инициатив, которые способствовали удовлетворению нужд женщин, например в областях овощеводства, организации швейных кооперативов, набора персонала дошкольных учреждений («анганвади») и создания общинных центров для женщин. Благодаря новым программам в государственном секторе здравоохранения и образования были также достигнуты существенные улучшения в областях грамотности и медицинского обслуживания.

Источники (в печати): Franke and Chasin 2000; Mehrotra and Delamonica

обмена валюты на уровень регионов, что привело к появлению различных курсов валют и создало колоссальные административные и финансовые затруднения.¹⁷

Во-вторых, передача директивных полномочий местным органам власти может оказаться чисто символической, если она не будет поддержана достаточными по объему финансовыми ресурсами, административным потенциалом и механизмами подотчетности местных инстанций. Иногда деревенские и городские советы могут мобилизовать некоторые бюджетные ресурсы на месте, однако только при наличии соответствующих полномочий, что бывает редко. Даже если такие возможности существуют, значительная часть необходимых средств должна передаваться центром. Это не обязательно сопряжено с дополнительными расходами; речь скорее идет о передаче контроля над существующими расходными статьями. Вопреки некоторым утверждениям, передача полномочий на расходование средств не связана с опасностью финансовой безответственности. Вопреки другим мнениям, она не ставит местные советы в полную зависимость от вышестоящих инстанций, если советы обладают определенными правами, позволяющими им самостоятельно решать, как осваивать финансовые средства.

В то же время большинство центральных правительств не передает достаточно финансовых ресурсов для предоставления услуг на местном уровне. Иногда это объясняется их нежеланием терять существенные налоговые поступления от определенных секторов, например лесного хозяйства или горнодобывающей промышленности и стремлением сохранить контроль над ними, а не передавать его местным советам или общинам¹⁸. Тем не менее без бюджетной децентрализации усилия по общесистемной децентрализации обречены на неудачу.

Эффективности децентрализации может также мешать протекционизм в отношении определенных

политических партий или местных элит, отражающий недемократичность системы. Неадекватные, не заслуживающие доверия финансовые обязательства национальных правительств в сочетании с политическими манипуляциями и фаворитизмом в отношении конкретных регионов и электоратов приводят к катастрофическим последствиям. Такие недостатки серьезно затрудняют усилия по децентрализации в Бангладеш, Гане, Кении, Кот-д'Ивуаре и Нигерии.

Нужно развеять некоторые мифы в отношении предпосылок эффективных инициатив. Во-первых, иногда утверждают, что децентрализация обречена без земельной реформы¹⁹. Тем не менее опыт Карнатаки, Индия, и других районов опровергает это мнение. Во-вторых, иногда настаивают на том, что существенным условием эффективности децентрализации является рыночная ориентация и наличие предпринимательского среднего класса²⁰. Это также не соответствует действительности: имеющие хороший потенциал инициативы осуществляются в таких странах, как Мозамбик, где средний класс еще не сформировался.²¹

Обязательными элементами успешной децентрализации являются:

- Наличие эффективного государственного потенциала.
- Наличие располагающих широкими возможностями, целеустремленных и компетентных местных органов власти.
- Активность, информированность и организованность населения и гражданского общества.

Наличие эффективного государственного потенциала. Прежде всего, чтобы передавать реальные полномочия местным органам, правительство должно само обладать реальной властью. Децентрализация требует координации между различными уровнями управления и более (а вовсе не менее) жесткого регулирования, гарантирующего минимальную транспарентность, подотчетность

и представительность. Государство должно обеспечивать надзор, регулирование и при необходимости принимать меры наказания в отношении местных органов власти, с тем чтобы добиться реальной пользы политических реформ для неимущего населения. Кроме того, для поддержки децентрализации государство должно мобилизовать достаточные бюджетные ресурсы. Попытки слабого государства провести децентрализацию приводят к возникновению проблем. Например, на Украине слабое, нестабильное центральное правительство сталкивается с трудностями в попытках добиться функционирования местных органов управления в условиях значительного сокращения объемов финансирования и недостаточной или нулевой активности гражданского общества на местном уровне²². Аналогичные проблемы, обусловленные слабостью национальных и местных потенциалов, омрачают усилия в направлении децентрализации, предпринимаемые другими странами, ранее входившими в состав Советского Союза.

Децентрализация должна быть результатом реализации потенциала государства, а не следствием его краха. Передача власти слабым государством чаще всего представляет собой фактические уступки местным элитам, создавая явление, названное «децентрализационным деспотизмом»²³, а не расширяя пространство демократии. Рассмотрим пример стран Африки, расположенных к югу от Сахары, где централизованные режимы пытаются контролировать сельские районы путем назначения своих выдвинутых в местные органы власти, что противоречит принципам разделения политической власти и усиления подотчетности на местах²⁴. Такие действия не приводят к желаемым результатам с точки зрения развития.

Не расширилось и участие местного населения в политической жизни в результате усилий по децентрализации в Папуа-Новой Гвинее. Они были направлены в большей мере на предотвращение развала страны под давлением сепаратистских движений. Отсутствие сильного национального правительства, способного гарантировать территориальную целостность, подорвало усилия по децентрализации в этой стране. В таких условиях реформы не могут привести к ожидаемому эффекту.

Наличие располагающих широкими возможностями, целеустремленных и компетентных местных органов власти. Ответственность за предоставление социальных услуг должна передаваться местным властям с помощью законодательных или конституционных мер, предусматривающих передачу контроля над функциями и функционерами. В то же время функционеры не могут выполнять свои функции без адекватного финансирования. Помимо этого, соответствие децентрализации интересам неимущих зависит от того, содействуют ли местные власти социальной справедливости и привержены ли они мобилизации ресурсов и формированию стратегий в интересах неимущих²⁵.

В Сеаре, Бразилия, и Керале, Индия, власти штатов решительно настроены добиться уменьшения нищеты и готовы бороться с местными

элитами, если они будут блокировать эти усилия. Например, в Сеаре Программа развития сельских районов Северо-Востока осуществляется под управлением местных органов власти и без вмешательства со стороны местных олигархических кругов.

Активность, информированность и организованность населения и гражданского общества. Чтобы добиться от местных органов власти чуткого отношения к нуждам населения, нужно обеспечить постоянный контакт между этими двумя группами. Развитое, информированное гражданское общество, способное изучать и отражать мнения населения, приобретает поэтому важнейшее значение.

В Мозамбике целеустремленные местные органы власти, действующие в рамках децентрализованной системы, удвоили численность медицинского персонала и добились улучшения охвата населения иммунизацией и родовыми консультациями на 80 процентов²⁶. Правительство пытается преодолеть трудности, связанные с недостаточностью материальной базы, путем подключения партнеров и привлечения к оказанию услуг широкого круга медицинских работников из государственных, неправительственных и частных структур всех уровней.

В штате Западная Бенгалия, Индия, где местные органы власти имели широкие полномочия задолго до того, как национальное правительство обязало администрации всех штатов создать местные органы и наделить их реальной властью, в 80-е годы удалось добиться резкого уменьшения нищеты²⁷. В рамках операции «Барга» панчайяты помогли усовершенствовать сельскохозяйственные технологии и провести реформу системы землепользования. Кроме того, они помогли зарегистрировать 1,4 млрд. издольщиков.

Действующая в Раджастане, Индия, Организация самопомощи рабочих и крестьян («Маздур кисан шахти сангата») проводит кампании за осуществление права на информацию с 80-х годов. Эта организация устраивает публичные слушания для изучения и проверки официальной информации, а именно подробных финансовых справок, подготовленных путем анализа официальных расходных ведомостей. Такие «общественные ревизии» используются для развития демократии на самом осязаемом и элементарном уровне - деревенского управления.

В Филиппинах децентрализация развивается в соответствии с Законом о местном управлении 1991 года, согласно которому выборным местным органам предоставляются дополнительные функции и предусматривается широкое участие населения в управлении. Гражданское общество активно добивается подотчетности органов власти перед общественностью на местном уровне²⁸. Задача состоит в том, чтобы не допустить извращения сути этого процесса в своих интересах местными элитами.

Неудача некоторых инициатив по децентрализации объясняется недостаточной информированностью общественности и отсутствием культуры участия. Децентрализация проходит более эффективно там, где гражданское общество требует

Прежде всего, чтобы передавать реальные полномочия местным органам, правительство должно само обладать реальной властью

*Децентрализация
проходит более
эффективно там, где
гражданское общество
требует от местных
властей подотчетности
и конкретных действий*

от местных властей подотчетности и конкретных действий.

Обеспечение взаимодействия этих трех сторон – государственных органов, местных властей и гражданского общества – в целях улучшения условий жизни неимущих – это сложная задача. Действительно, децентрализация никоим образом не приносит неимущим каких-либо преимуществ автоматически (вставка 7.4). Ее могут использовать в своих интересах доминирующие группы и узкие влиятельные круги. В Бангладеш, Гане, Кении, Кот-д’Ивуаре, Мексике, Нигерии, Папуа-Новой Гвинее и Уганде децентрализация не привела ни к расширению участия населения, ни к улучшению социально-экономических условий неимущих. Проводившаяся в Уганде смелая, но плохо финансируемая и управлявшаяся сверху программа децентрализации застопорилась из-за чрезмерно централизованного технократического подхода и противодействия местных влиятельных кругов.

СОЦИАЛЬНЫЕ ДВИЖЕНИЯ И НОВАТОРСКИЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Еще одним механизмом, позволяющим простым людям, особенно неимущим, влиять на процесс принятия решений и добиваться подотчетности властей, является механизм прямых коллективных действий. В странах, имеющих относительно благополучные средние показатели, но отличающихся крайним неравенством, социальные движения позволили вывести на политическую авансцену проблемы социальной изоляции и обездоленности. Децентрализация институтов сама по себе не обеспечивает улучшение положения неимущих. При этом у неимущих нет возможностей отказаться от некачественных государственных услуг и обратиться к частному сектору. У них просто нет на это денег. Поэтому, если государство стремится предоставлять неимущим базовые услуги, оно должно создать механизмы, дающие им возможность участвовать в принятии решений, касающихся базовых услуг, и влиять на них.

МОБИЛИЗАЦИЯ ПОДДЕРЖКИ МЕР ПО УЛУЧШЕНИЮ УСЛОВИЙ ЖИЗНИ В БОГОТЕ, КОЛУМБИЯ

На протяжении многих десятилетий жители Боготы, Колумбия, особенно ее бедных районов, организуют работу по улучшению качества жизни в городе и обузданию насилия и мобилизуют поддержку этих мер. Эти усилия позволили добиться ряда впечатляющих результатов. В 1988 году горожане впервые смогли избрать мэра города. В 1994 году они впервые избрали независимого мэра Антануса Мокуса, покончив с доминированием в городе либеральной и консервативной партий. Избрание Мокуса стало возможным в значительной мере благодаря организационным усилиям в бедных районах города. Его администрация выдвинула план развития, основанный на концепции «строительства нового города». Следующая администрация еще одного независимого мэра Энрике Пеньялосы уделяла основное внимание обустройству

общественных мест, в частности парков, площадей, тротуаров и велосипедных дорожек.

Эти усилия существенно улучшили условия жизни в Боготе. Смертность в результате дорожно-транспортных происшествий, достигшая пика в 1995 году, сократилась с 1387 случаев до 745 случаев в 2001 году. Еще более заметно сократилось количество убийств: от максимального показателя, составившего 4452 в 1993 году, до 2 тыс. в 2001 году. Наиболее удивительным событием стала, пожалуй, кампания добровольных налогов, позволившая увеличить поступления в бюджет города за этот же период времени на 500 тыс. долл. США²⁹. По итогам недавнего исследования показателей в политической, бюджетно-налоговой и административной областях Колумбийское национальное управление планирования поставило Боготу на первое место среди всех муниципалитетов Колумбии³⁰.

ПОощРЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ В БОЛИВИИ

Действующая в Боливии система обеспечения участия населения может служить примером проявившейся в последнее время тенденции к административной и бюджетно-налоговой децентрализации в развивающихся странах³¹. В соответствии с Законом об участии населения, принятом в 1992 году, децентрализация проводится при участии местных организаций гражданского общества и самостоятельных организаций в муниципальном планировании и надзоре за проектами в области развития.

Этот подход был разработан с учетом проблем, с которыми сталкивались местные организации гражданского общества, и давно сложившейся в Боливии традиции участия населения, например в общинах коренных народов и профессиональных союзах, в том числе работников горнодобывающей промышленности. Согласно Закону об участии населения страна была разбита на 314 муниципалитетов, получающих из центра финансирование под проекты, размеры которого определяются в зависимости от численности населения.

Хотя такое изменение структуры финансирования привело к неоднозначным результатам в плане сокращения масштабов нищеты, оно позволило уменьшить неравенство между различными районами благодаря направлению ресурсов в недополучавшие их ранее места, например отдаленные сельские районы. Кроме того, децентрализация позволила расширить участие коренных народов, особенно общин народов кечуа и аймара. Одним из наиболее важных результатов введения новой системы стало содействие формированию инклюзивной демократической культуры.

РАСШИРЕНИЕ ИНФОРМИРОВАННОСТИ О ВИЧ/СПИДЕ В ТАИЛАНДЕ

Начиная с первой половины 90-х годов таиландская Ассоциация по вопросам народонаселения и развития общин – неправительственная организация (НПО), ранее уделявшая основное внимание

Помогает ли децентрализация уменьшить нищету?

Район/страна	Результаты	
	Участие неимущих или чуткость к их нуждам	Влияние на социально-экономические аспекты нищеты
Бангладеш	Низкие: некоторое улучшение в плане участия, однако весьма слабая представленность неимущих и низкая чуткость к их нуждам	Слабое по всем параметрам, ему препятствует коррупция и политический фаворитизм
Бразилия	Данных недостаточно, однако по-видимому результаты в данной области низкие в связи с сохраняющимся господством практики подкупа и фаворитизма, в которой заинтересованы могущественные мэры и губернаторы	Положительное по параметрам равенства и развития человека в отдельных областях, где программы штатов и федеральные программы проводятся в сочетании с децентрализацией; слабое в аспекте равноправного использования земельных ресурсов
Чили	Данные отсутствуют	Неоднозначные: благодаря целенаправленной политике достигнуты хорошие темпы экономического роста и результаты в аспекте справедливости, однако в аспекте развития человеческого потенциала и равноправного использования земельных ресурсов наблюдаются некоторые негативные тенденции
Колумбия	данные в отношении участия и представительности, однако степень чуткости повысилась	Достаточно позитивное: мало данных о росте и равноправии, однако в аспекте развития человеческого потенциала и равноправного использования земельных ресурсов наблюдаются положительные тенденции
Кот-д'Ивуар	Слабые: низкий уровень участия и представленности, весьма низкая степень чуткости	Равноправность использования земельных ресурсов улучшилась благодаря государственным ассигнованиям в интересах населения сельских районов
Гана	Неоднозначные: расширилось участие неимущих и общинных групп, однако представленность почти не улучшилась, а чуткость к нуждам населения остается явно недостаточной	Ограниченные данные свидетельствуют о том, что для достижения серьезного влияния объем ресурсов был недостаточным; равноправность использования земельных ресурсов возможно увеличилась благодаря государственным ассигнованиям
Карнатака, Индия	ЕДостаточно высокие: расширилось участие, однако участие неимущих остается менее эффективным, а степень чуткости остается низкой	Нейтральное: сделано недостаточно для содействия экономическому росту в интересах неимущих или повышения степени равноправности; развитию человеческого потенциала и повышению степени равноправности использования земельных ресурсов косвенно способствовали ассигнования и программы развития
Кения	Весьма слабые: идея децентрализации была использована для извлечения политических выгод	Некоторое влияние на степень равноправности использования земельных ресурсов вследствие политически мотивированного перераспределения
Мексика	Данные отсутствуют, однако предполагается, то система партийного фаворитизма изменилась чмало	Слабое, несмотря на существенные объемы централизованного финансирования; на степень равноправности использования земельных ресурсов и развитие человеческого потенциала негативно влияет система политического фаворитизма
Нигерия	Весьма слабые: низкий уровень участия и представленности, негативные результаты в плане чуткости и отсутствие подотчетности	Слабое: негативные результаты в плане равноправности использования и развития человеческого потенциала; равноправность использования земельных ресурсов страдает в результате политических манипуляций и фаворитизма в пользу городского населения
Филиппины	Неоднозначные: благодаря активности самостоятельных и неправительственных организаций (НПО) улучшилась представленность и расширилось участие населения, однако утверждения в отношении чуткости оспариваются, а местные элиты сохраняют господствующее положение	Данных нет
Западная Бенгалия, Индия	Хорошие: улучшения в аспектах участия, представленности и чуткости	Положительное: увеличение темпов экономического роста, расширение равноправия и ускорение развития человеческого потенциала; в отношении равноправности использования земельных ресурсов данных недостаточно

Источник: материал заимствован из: Crook and Sturla Sverrisson 2001, в печати.

*В Боливии
децентрализация
позволила расширить
участие коренных
народов, особенно
общин народов кечуа и
аймара*

вопросам планирования семьи, - провела колоссальную работу по расширению информированности о ВИЧ/СПИДе. Она помогла добиться введения правила, предусматривающего обязательное включение в программы радио- и телевидения 30-секундных информационных блоков, повторяющихся каждый час. Кроме того, она помогла организовать общенациональную программу информирования населения о СПИДе. В самых посещаемых местах сексуальных приключений районах Бангкока она организовала «вечера популяризации презервативов» и конкурсы красоты «Мисс анти-СПИД», предназначенные для расширения информированности лиц, относящихся к группам высокого риска, т.е. проституток и их клиентов и раздачи презервативов.

Такие усилия помогают сократить количество новых случаев инфицирования ВИЧ и служат примером актуальности мобилизации на местном уровне. Разумеется, расширение информированности, пропаганда противозачаточных средств и стимулирование участия и поддержки местного населения имеют ключевое значение для достижения той Цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, которая предусматривает обуздание ВИЧ/СПИДа, малярии и других инфекционных заболеваний.

*ОБЕСПЕЧЕНИЕ УЧЕТА ГЕНДЕРНЫХ ФАКТОРОВ ПРИ
ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТНЫХ СТРАТЕГИЙ В ЮЖНОЙ
АФРИКЕ*

В 1995 году Группа по гендерной и экономической политике в составе парламентского Комитета по финансам и две занимающиеся разработкой стратегий НПО учредили Бюджетную инициативу в поддержку южноафриканских женщин, ориентированную на научные исследования и информационно-пропагандистскую деятельность. Объединив усилия ученых и парламентариев, эта инициатива позволила придать исследованиям информационно-пропагандистское измерение, а парламентарии получили возможность вести свою информационно-пропагандистскую работу на надежной научно-методической основе. Участники инициативы не ограничились экономической проблематикой, а избрали междисциплинарный подход, рассмотрев на его основе те вопросы, которые выходят за рамки традиционного экономического анализа. Незнание таких вопросов часто становилось причиной того, что при формировании стратегий гендерные аспекты не учитывались. Инициатива позволила выявить такие случаи «гендерной слепоты», а также намечавшуюся проблему ВИЧ/СПИДа.

Эта работа была продолжена в рамках Программы защиты интересов женщин, осуществляемой одной из женских НПО, которая проводила в Западной Капской провинции анализ бюджетных ассигнований, произведенных в 2000 году в соответствии с Законом о бытовом насилии 1998 года. При поддержке администрации провинции исследователи проанализировали бюджетные ассигнования с разбивкой по департаментам (юстиции, охраны и безопасности, социальной защиты), уполномоченным обеспечивать выпол-

нение Закона. Хотя такие инициативы проводятся еще не достаточно времени для того, чтобы повлиять на стратегические результаты, они представляют собой шаг вперед в процессе расширения участия населения и его влияния на формирование политики³².

Такие меры по формированию политики и влиянию на бюджетный процесс имеют большое значение для достижения Целей, особенно связанных с голодом, образованием, расширением возможностей женщин, детской смертностью, охраной здоровья матери и ВИЧ/СПИДом и другими болезнями. Предоставление конкретным слоям и группам населения базовых услуг, а также специализированных услуг уязвимым группам улучшает показатели, отражающие условия их жизни.

*УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В СОСТАВЛЕНИИ БЮДЖЕТА В
ПОРТУ-АЛЕГРИ, БРАЗИЛИЯ*

В Порту-Алегри, провинция Риу-Гранди-ду-Сул, Бразилия, активисты Рабочей партии выступили в 1988 году с инициативой, нацеленной на обеспечение участия населения в составлении бюджета, которую удалось провести в жизнь благодаря победе этой партии на выборах в 1992 и 1996 годах³³. Практика «клиентарного» составления бюджета была заменена обеспечивающей полную подотчетность и активность низов системой обсуждений, ориентированной на удовлетворение нужд жителей.

Внедрение этой системы позволило добиться целого ряда позитивных результатов³⁴. Существенно расширилось участие граждан в подготовке и приоритизации государственных стратегий. В 1996 году доля горожан, имеющих доступ к воде, увеличилась с 49 процентов в 1989 году до 98 процентов в 1996 году³⁵. За этот же период количество детей, поступивших в начальные или средние школы, удвоилось.

Все это стало возможным благодаря увеличению на 48 процентов поступлений в местный бюджет, достигнутому вследствие внесенных изменений. Муниципальный бюджет распределялся так, чтобы финансировать работы в бедных районах города. Транспортная инфраструктура охватила окрестные районы. Повысилось качество и расширился охват государственных работ и услуг, например укладки дорожного покрытия, строительства жилья и осуществления проектов развития в городах. Многие трущобы районы превратились в обычные городские районы. Половина необходимых работ по укладке дорожного покрытия на городских улицах уже выполнена. Сократились масштабы коррупции.

Высокий уровень активности гражданского общества и изменение подхода политических властей позволяют добиться впечатляющих успехов с точки зрения повышения эффективности обсуждений и формирования консенсуса. Представители 16 административных районов города дважды в год проводят пленарные ассамблеи для урегулирования бюджетных вопросов. Эти мероприятия совместно координируют муниципальные административные органы и представители общин,

а в число участников входят сотрудники городской администрации, специалисты по вопросам управления, представители ассоциаций микрорайонов и молодежных и оздоровительных клубов, а также другие заинтересованные жители.

Проходящая в марте ежегодная ассамблея 16 районов дает участникам возможность оценить прошлогодний бюджет и выбрать представителей для участия в еженедельных совещаниях в течение последующих трех месяцев, на которых определяются приоритетные статьи расходов района в следующем году. В течение трех месяцев подготовки ко второй районной ассамблее на местах и на уровне микрорайонов проводятся консультации по таким вопросам, как транспорт, канализация, земельное регулирование, дошкольные детские учреждения и медицинское обслуживание, а их результаты представляются на второй ассамблее. Кроме того, на второй ассамблее избираются два делегата (и их заместители), которые представляют район в рамках городского Совета по совместному составлению бюджета в течение пяти месяцев в период разработки тех статей городского бюджета, которые отражают потребности районов.

В состав совета входят делегаты от районов, выборные представители, занимающиеся конкретными темами, и представители союза муниципальных служащих, союза микрорайонных ассоциаций и центральных муниципальных учреждений. Этот орган заседает еженедельно с июля по сентябрь и разрабатывает муниципальный бюджет, который представляется мэру. 30 сентября каждого года происходит представление годового муниципального бюджета, который мэр может принять или вернуть в совет на доработку, используя право вето. После этого совет может внести в бюджет поправки или опровергнуть вето мэра двумя третями голосов.

Такой процесс составления бюджета с участием населения стал популярным, и в 1996 году в районных ассамблеях и различных промежуточных совещаниях приняло участие свыше 100 тыс. человек (8 процентов взрослого населения)³⁶. Деятельность ряда организаций гражданского общества поддерживает заданный импульс на уровне населения, помогая в проведении различных совещаний и расширяя информированность, проводя пропаганду и выполняя исследования в целях решения общих для всего населения задач.

Эксперимент в Порту-Алегри оказался настолько успешным, что его опыт был распространен на многие другие бразильские города, включая Сан-Паулу, Сантус, Белу-Оризонти, Кампинас и Витория, а также на другие страны Латинской Америки. Этот опыт имеет важное значение для разработки стратегий, направленных на достижение Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особенно связанных с улучшением положения жителей трущоб и обеспечением устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и современной санитарии.

* * *

Приведенные здесь примеры децентрализации и мобилизации на местах иллюстрируют концепцию перераспределения государственных расходов, особенно для финансирования социальных услуг. Вместе с тем они не имеют отношения к другим ключевым вопросам, связанным с доступом к экономическим возможностям и средствам производства. Менее вероятно, что такие методы можно эффективно использовать для оказания политического давления, направленного на обеспечение таких государственных стратегий, которые способствуют экономическому росту и повышению уровней доходов бедных домашних хозяйств, например налоговых реформ и перераспределения активов, а также поощрения инвестиций в трудоемкие отрасли.

Это не означает, что диапазон и возможности таких усилий ограничены. Существуют другие конституционные и правовые обязательства, за выполнение которых должно отвечать правительство и в контексте которых социальная мобилизация также может сыграть свою роль: искоренение нищеты, создание рабочих мест, уменьшение неравенства и последовательное осуществление и гарантии прав человека. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, подтверждают актуальность этих задач, которые закономерно воспринимаются как стержневые элементы развития человеческого потенциала. Значение имеет и путь к достижению Целей, поскольку, как указывается в Декларации тысячелетия, лучше всего для этого подходят демократические и предусматривающие участие населения формы.

Эксперимент в Порту-Алегри оказался настолько успешным, что его опыт был распространен на многие другие бразильские города, включая Сан-Паулу, Сантус, Белу-Оризонти, Кампинас и Витория, а также на другие страны Латинской Америки