



## Развиваясь вместе

Страны Центральной Европы и бывшего Советского Союза остро нуждаются в стратегически спланированном экономическом развитии на местном уровне (ЭРМУ), чтобы стимулировать развитие местного бизнеса и создавать рабочие места.

Но в программах ЭРМУ должны принимать участие (и получать выгоды от них) все жители муниципалитета. Если развитие неравномерно, то община не будет развиваться как единое целое, и может возрасти социальная напряженность.

Одной из составляющих этой проблемы может быть то, что у руля инициатив ЭРМУ в странах этого региона часто стоят международные организации, познания которых о местной ситуации ограничены.

В этом выпуске «Государственного управления в переходных экономиках» исследуются способы обеспечения результативности и всеобщего охвата инициатив ЭРМУ в странах региона.

### ТЕНДЕНЦИИ:

Доноры рекомендуют лучшие подходы к местным стратегиям.....	4
Международные организации не должны руководить процессом .....	8
Влияют ли стратегии экономического развития на местном уровне на социальную справедливость? Дилеммы в странах Юго-Восточной Европы.....	14
Корни проблем развития цыган находятся в сельской местности .....	19
Социальная экономика в состоянии обеспечить здоровое развитие .....	23
Подходы ЕС к ЭРМУ задают тон в Европе .....	27
ЕС обращает политику занятости на местный уровень .....	36

### ПРАКТИКУМ:

Азербайджанская нефть не смазывает колеса развития.....	38
Некоторые идеи по поводу планирования экономического развития на местном уровне.....	43
Разработка планов экономического развития на местном уровне на Балканах: достижения Программы DELTA.....	45
Франция расплачивается за неравномерное развитие .....	49
<b>ПОСЛЕСЛОВИЕ:</b>	
Исследователи стажеры LGI задаются вопросом: «Что происходит с планами ЭРМУ?».....	56

## О Программе LGI

Программа «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (LGI), издатель журнала *Local Governance Brief*, является проектом Института открытого общества, занимающимся международным развитием, исследованиями государственной политики и предоставлением грантов. Ее миссия — поддерживать демократическое и дееспособное государственное управление, преимущественно в странах Южной и Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии. Программа LGI поддерживает реформы государственного управления, децентрализацию, совершенствование методов государственного управления и процесса формирования государственной политики.

Одной из наиболее острых проблем, стоящих перед открытым обществом в государствах Центральной и Юго-Восточной Европы, СНГ и других странах, охваченных деятельностью Института открытого общества (OSI), является развитие дееспособного демократического государственного управления. Переходный период богат опытом слабых государств, контролируемых немногочисленными группами, которые используют власть в своих корыстных целях. Качественное государственное управление означает, что институты на центральном и субнациональном уровнях прислушиваются к обществу и консультируются с ним. Предпосылкой является то, что государственные институты хотят развиваться, знают, как это делать, выработали соответствующие прозрачные правила и процедуры, а общество обладает навыками, необходимыми для формулирования и лоббирования своих интересов. С обеих сторон этого «водораздела власти» требуется большая работа по обучению социальным и политическим вопросам. Повышение возможностей обеих сторон находить решения сложных социальных проблем является краеугольным камнем повестки дня Программы LGI.

**LGI, Open Society  
Institute–Budapest**  
Oktober 6 utca 12  
H-1051 Budapest  
Hungary

тел.: (+36-1) 327-3100  
факс: (+36-1) 327-3105

электронная почта: [lgprog@osi.hu](mailto:lgprog@osi.hu)  
веб-сайт: <http://lgi.osi.hu/>

## Наблюдательный совет LGI

**Роберт Берне**, Нью-Йоркский университет  
**Кеннет Дэйви** (председатель), Институт изучения местного самоуправления, Бирмингемский университет  
**Ви́ра Нанивска́**, директор Международного центра перспективных исследований  
**Павел Свяневич**, Университет Варшавы  
**Томаш Судра**, Программа ООН по населенным пунктам  
**Толон Тойчубаев**, MNT Consulting  
**Роберт Эбель**, Институт Всемирного банка

## Сотрудники Программы LGI

**Скотт Абрамс**, руководитель проекта  
**Изабель Барсия**, исследователь  
**Джудит Бенке**, координатор программы  
**Джордж Гесс**, директор исследований  
**Маша Джорджевич**, консультант по обучению  
**Кристоф Золтан Варга**, руководитель проекта LOGIN  
**Виолетта Зентаи**, руководитель проекта  
**Адриан Ионеску**, директор программы  
**Жу́жа Катона**, консультант по обучению  
**Эрика Келлер**, помощник  
**Мариэ́тта Кляйнайзе́ль**, координатор программы  
**Петра Ковач**, исследователь  
**Беата Ма́дьяр**, координатор проекта  
**Анже́ла Радоши́ч**, координатор обучения и логистики  
**Меган Симпсон**, исследователь  
**Катари́на Солтесова**, исследователь-стажер  
**Линда Теплан**, помощник  
**Тимеа Тот**, координатор программы  
**Ирина Файон**, руководитель проекта  
**Сильвия Шекерес**, ассистент проекта LOGIN

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» является русской версией издания *Local Governance Brief* — ежеквартальной публикации программы Института открытого общества «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (Будапешт, Венгрия)

Главный редактор *Local Governance Brief*: **Петра Ковач**

Редакционный совет: **Джордж Гесс**, **Виолетта Зентаи**, **Адриан Ионеску**, **Габор Петери**

Редактор: **Том Поппер**

© Весна 2006 Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг / Институт открытого общества, Будапешт

Все права защищены

Мнения, выраженные в *Local Governance Brief*, отражают точку зрения авторов статей и не должны рассматриваться как мнения программы LGI или Института открытого общества

Свои комментарии, предложения и заявки на подписку английской версии направляйте **Петре Ковач** по адресу [kovacsp@osi.hu](mailto:kovacsp@osi.hu)

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» издает Международный центр перспективных исследований (Киев, Украина) при финансовой поддержке Программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг»

Адрес: ул. Пимоненко, 13а, Киев, Украина, 04050

Телефон: (380-44) 484-4400  
Факс: (380-44) 484-4402  
Веб-сайт: [www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua)

Редактор: **Алексей Блинов**  
e-mail: [oblinov@icps.kiev.ua](mailto:oblinov@icps.kiev.ua)

Верстка и дизайн: **Остап Стасюк**

---

# ЭРМУ должно стимулировать развитие для всех

Когда дети североафриканских иммигрантов учинили бунт во Франции прошлой осенью, и когда маргинализированные этнические албанцы поставили Македонию на грань гражданской войны в 2001 году, причина волнений была одна и та же. В обоих случаях маргинализированные жители протестовали против неравномерного развития. Большие, территориально отделенные меньшинства в этих обществах ощущали себя отторженными от того экономического развития, которым довольствуются их соседи из большинства.

Такая несправедливость существует по всему региону, и устранение ее является важной частью работы по стимулированию экономического развития на местном уровне в странах Центральной Европы и бывшего Советского Союза.

Страны с переходной экономикой в данном регионе крайне нуждаются в результативных инициативах по стимулированию экономического развития на местном уровне (ЭРМУ). Муниципалитеты должны обеспечивать более конкурентоспособную деловую среду, стимулирующую развитие и создание рабочих мест. Если это развитие не приносит выгоды всем без исключения, то оно может привести к несправедливости, усугубляющей социальную напряженность.

В этом выпуске *«Государственного управления в переходных экономиках»* изучаются инициативы ЭРМУ в странах региона, причем особое внимание уделено аспекту всеобщего участия.

Международные организации прилагают много усилий к стимулированию ЭРМУ в еще не присоединившихся к Европейскому Союзу странах Юго-Восточной Европы. Эти организации распоряжаются солидными ресурсами, но им не хватает местных знаний. До тех пор, пока стратегия не пустит корни на местной почве, она не будет очень результативной.

В первой статье этого выпуска Скотт Абрамс и Фергюс Мерфи описывают, как Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг (LGI) и Всемирный банк пытаются помочь местным органам власти в разработке стратегий ЭРМУ.

Этот стандартный подход ставится под сомнение в следующих двух статьях. Даворин Павелич и Каталин Паллаи полагают, что международные организации неспособны передать ЭРМУ в руки местных властей. Они отмечают несколько сфер, где доноры и адресаты помощи могут реформировать существующий порядок поддержки ЭРМУ в Юго-Восточной Европе.

В этих статьях, а также в нескольких других, отмечена проблема недостатка полноценного охвата общества. Если в работе над стратегиями ЭРМУ принимают участие не все общественные группы, то полученное в результате развитие наверняка приведет к неравномерному распределению выгод, то есть к ожесточению и маргинализации людей.

Галиб Эфендиев пишет, что развитие Азербайджана крайне неравномерно. Тогда как элита страны обогащается за счет бума в освоении каспийской нефти, страна в 2006 году выделила на здравоохранение всего \$20 в расчете на одного жителя.

Охват является также темой интервью с цыганскими активистами, которые рассказывают о том, как дискриминация и отгораживание удерживают крупнейшее меньшинство Европы от участия в инициативах экономического развития.

В своем исследовании ситуации во Франции Том Басс анализирует то, как система, задуманная как безразличная к цвету кожи, не смогла обеспечить всеобщее участие в развитии. Он рекомендует этой стране обратиться к опыту Македонии как к практическому примеру.

По мере того как присутствие ЕС в Юго-Восточной Европе растет, тем группам, которые желают участвовать в планах ЭРМУ и пользоваться ее выгодами, нужно искать доступ посредством работы с партнерами. Клаус Шульце описывает систему, которая, какая бы она ни была — плохая или хорошая, является доминирующей в Европе практикой.

Эти и другие статьи изучают способы улучшения местных экономик стран региона справедливым образом, что помогает всему обществу не просто развиваться, а развиваться вместе.

ЭРМУ в Юго-Восточной Европе: взгляд международных организаций

# Доноры рекомендуют лучшие подходы к местным стратегиям

Скотт Абрамс из Программы LGI и Фергюс Мерфи из Всемирного банка говорят о том, что их организации осознали важность стратегического планирования при поддержке развития.

В двух статьях, которые последуют за этой, рассмотрены недостатки некоторых из описанных ниже подходов. Авторы этих статей призывают к реформированию процесса.

В разных районах стран Центральной Европы и бывшего Советского Союза происходят очаговые экономические возрождения. Отдельные муниципалитеты привлекают предприятия высоких технологий, уве-

**Главная цель того подхода, который используют Программа LGI и Всемирный банк в своих программах ЭРМУ, — чтобы местные власти заняли руководящую роль в этой работе**

рждаются в качестве процветающих центров туризма, а также строят дороги и другую инфраструктуру, привлекающую бизнес. Эти счастливые города имеют лучшую ситуацию с занятостью, более высокую нало-

говую базу и сокращение тех социальных проблем, которые обычно сопровождают бедность.

Конечно, это не просто удача. Для формирования здоровой экономической среды, благоприятной для всевозможного бизнеса, требуется планирование. В странах с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе децентрализация возложила такое планирование на плечи местных органов власти, и эта задача может быть очень сложной. Когда вся страна пытается добиться экономических достижений, кажется, что отдельная община не может ничего сделать. Однако достижения должны где-то и как-то начинаться. Если говорить об экономическом развитии,

*Эта статья является сокращенной версией материала: Abrams, S., Murphy, F., Chapter 7. The Design and Implementation of Local Development Strategies: the Case of Central and Eastern Europe, Local Governance and the Drivers of Growth, © OECD 2005, <http://www1.oecd.org/scripts/publications/booksshop/redirect.asp?pub=842005041P1>.*

то это «где-то» зачастую является местным уровнем, а «как-то» — путем стратегического планирования.

Хотя стратегическое планирование экономического развития на местном уровне (ЭРМУ) стало более распространенной практикой в странах Центральной и Восточной Европы, оно все еще остается недостаточно используемым механизмом экономического развития. Это печально, поскольку стратегия ЭРМУ, охватывающая широкий круг действующих лиц местного уровня, может помочь местному органу власти сформировать реалистичный план, соответствующий потребности каждого. Хорошо проработанная стратегия также необходима для получения кредитов или внешней поддержки.

Программа LGI и Всемирный банк — две международные организации, поддерживающие планирование ЭРМУ в странах региона. Они вынесли много полезных уроков из этой деятельности. Эти уроки могут быть полезными каждому муниципалитету Центральной Европы и бывшего Советского Союза, который готов приступить к планированию развития на местном уровне.

Главная цель того подхода, который используют Программа LGI и Всемирный банк в своих программах ЭРМУ, — чтобы местные власти заняли руководящую роль в этой работе. Это достигается путем повышения возможностей муниципалитетов проводить стратегическое планирование ЭРМУ, обеспечения обмена мировым опытом и способствования распространению результатов. **(См. статью о DELTA на с. 45.)**

ЭРМУ по своему замыслу предполагает максимизацию потенциала ряда факторов, таких, как месторасположение, материальная инфраструктура, человеческие ресурсы, финансовый капитал, знания, технологии, структура промышленности, качество жизни, инвестиционный климат, институциональные возможности и жизнь и деятельность сообществ.<sup>1</sup> Разработка и внедрение стратегии ЭРМУ может помочь сообществам улучшить свои перспективы экономического роста. Когда стратегии внедряются на местном уровне, они могут повысить потенциальные возможности по созданию рабочих мест.<sup>2</sup>

Очевидно, что претерпевающий преобразования регион Европы нуждается в таких инициативах развития на местном уровне. Как показано в таблице, рост занятости в странах Балтии и Восточной Европе в

<sup>1</sup> Взято из Wong, C. (2002) "Developing Indicators to Inform Local Economic Development in England," *Urban Studies*, Vol. 39, No. 10, p. 1836.

<sup>2</sup> World Bank (2000) *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*, World Bank Infrastructure Group Urban Development, Washington, DC, p. 10, [http://www.worldbank.org/html/fpd/urban//publicat/cities\\_in\\_transition\\_full.pdf](http://www.worldbank.org/html/fpd/urban//publicat/cities_in_transition_full.pdf).

1992–2001 годах практически отсутствовал. Безработица, особенно среди молодежи, остается значительной проблемой.

Движение стран Центральной Европы и бывшего СССР в направлении децентрализации системы власти повышает ответственность муниципальных правительств за поддержку и привлечение частного бизнеса. Но большинство муниципалитетов до сих пор обладает ограниченной самостоятельностью в формировании собственных финансовых ресурсов, а взаимоотношения местных властей с бизнесом часто очень ограничены. Последние недостаточно хорошо понимают деятельность и функции друг друга. Недостаток финансирования и опыта часто ограничивает возможности муниципалитета внедрять и развивать инициативы ЭРМУ.

### Требуется стратегический план ЭРМУ

Разработка стратегии ЭРМУ происходит в несколько этапов. (См. вставку на с. 7.) Как только община завершила оценку местной экономики и определила видение, цели и задачи ЭРМУ, ее представители должны принять решение по основным программам, которые лягут в основу стратегии ЭРМУ общины. Отбор муниципальных программ и проектов должен быть реалистичным по масштабам и исходить из потребностей и ресурсов.

Пока многие муниципалитеты стран региона все еще (что целиком понятно) ориентируют свои усилия на развитие дорог, зданий и промышленных объектов, центральный компонент технической помощи Всемирного банка и Программы LGI направлен на повышение роли материальной и нематериальной инфраструктуры, а также ее вклада в сбалансированный набор результатов ЭРМУ.

Там, где ощущается недостаток базовой инфраструктуры, муниципалитеты могут рассмотреть возможность внедрения программ, помогающих местным властям обеспечить схемы возмещения издержек в инфраструктуре, а также развитие инфраструктуры частными субъектами.

Те программы, которые нацелены на привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ), необходимо тщательно взвешивать и осторожно осуществлять. Опыт свидетельствует, что значительная часть усилий и вложений, направленных на привлечение ПИИ, тратится впустую, если их не подкреплять глубокими исследованиями и концентрированным применением.

Опять-таки, крайне важна хорошо продуманная стратегия. Формирование стратегии — это тот вопрос, где могут помочь международные организации. От чего устали международные организации, так это от того, чтобы показывать муниципалитетам стран Центральной и Восточной Европы, как брать на себя новую ответственность за стратегическое планирование ЭРМУ.

После падения старых режимов и начала процесса децентрализации, который во многих странах продолжается и поныне, муниципалитеты уже не могли больше ждать руководства к действию от центральных властей. Международные доноры помогают им внедрить систему планирования ЭРМУ.

### Рост занятости, %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Страны Балтии	-4,64	-5,85	-6,75	-3,23	-2,87	1,52	-0,85	-1,66	-2,98	-1,23
Восточная Европа	-5,74	-3,37	-0,59	-0,65	3,74	1,16	0,58	-1,79	-1,5	-0,61

Источник: United Nations Economic Commission for Europe, Statistical Division.

Более чем десятилетие спустя, невзирая на некоторые ободряющие истории успеха, отдача от этих инициатив остается крайне низкой. Это можно связать со многими причинами, включая недостаточную степень политической и бюджетной децентрализации в большинстве государств, слабую политическую поддержку инициатив, ошибки в работе доноров и неоптимальные методологии планирования.

Однако проведенную за это время работу нельзя считать тщетной: путем проб и ошибок было извлечено много уроков и успешного опыта, которые должны обеспечить более высокую вероятность успеха будущих инициатив.

### Привлечение всех заинтересованных сторон

Успешное планирование предполагает скрупулезную оценку текущей ситуации в муниципалитете, обсуждение альтернативных вариантов и прогнозирование результатов. Поэтому крайне важно максимально привлечь на этапах планирования широкий круг местных заинтересованных сторон.

Это не только обеспечивает понимание и учет местных реалий, но и гарантирует максимальную степень заинтересованности местных субъектов в плане, который становится результатом такой деятельности.

В первые годы преобразований в государствах Центральной и Восточной Европы довольно привычной практикой работы донорских организаций было оплачивать труд международных консультантов, которые проводили несколько месяцев в муниципалитете, проводя беседы и затем составляя стратегический план. Так делали потому, что местные возможности организации процесса стратегического планирования были ограничены, и поэтому требовалось вмешательство извне.

Сегодня мы знаем, что подготовленные внешними консультантами планы очень эффективны в собирании пыли. В конце концов, трудно представить себе правильное внедрение какой-либо стратегии, в разработке которой не играли веской роли те, чьи интересы она затрагивает непосредственно.

На сегодняшний день более обычной практикой является развитие возможностей местных заинтере-

сованных сторон по формированию собственных стратегических планов, а уже затем экспертная поддержка этого процесса.

На то, чтобы муниципалитет организовал свои комиссии по планированию, а персонал агентства-исполнителя был полностью набран и обучен, обычно уходит от 9 до 18 месяцев.

Организация и обеспечение участия групп основных заинтересованных сторон может быть сложной задачей, но это крайне важно. Обычно в состав групп заинтересованных сторон входят:

- 1) муниципальное правительство;
- 2) частный сектор<sup>3</sup>;
- 3) группы представителей общины<sup>4</sup>;
- 4) неправительственные организации и другие институты общественного сектора.

Каждая из этих групп играет незаменимую и дополняющую роль в разработке стратегии ЭРМУ.

Местные органы власти должны быть силой поддержки для инициативы, поскольку они формируют правовую и регулируемую среду для экономического развития и обладают наибольшим потенциалом мобилизации человеческих и финансовых ресурсов.

Роль и ответственность разных заинтересованных сторон должны быть четко очерчены и согласованы с самого начала процесса планирования. Например, муниципальный совет должен формально утверждать техническое задание, в котором оговорено, как мэр будет руководить инициативой, как местный совет будет поддерживать процесс, как часто будут собираться комиссии по планированию и за какие сферы будут отвечать различные департаменты.

Группы представителей частного и общественно-го секторов могут также создать формальную структуру для работы и участия, дополняющую усилия местного органа власти.

Как правило, в каждом муниципалитете необходимо создать основную группу заинтересованных сторон, состоящую примерно из четырех–шести лиц, которая будет руководить работой по стратеги-

ческому планированию. При этом она должна пользоваться поддержкой более широких групп заинтересованных сторон. Эта основная группа, в состав которой должны входить представители местного органа власти, а также частного и обще-

ственного секторов, должна получать постепенное обучение по ключевым вопросам, в частности: развитие институтов ЭРМУ; проведение оценки муниципальной экономики; разработка видения и набора целей, задач, программ и проектов для муниципалитета; расстановка приоритетов и осуществление проектов, которые должны улучшить состояние местной экономики.

Даже по прохождении обучения новым лидерам в странах этого региона будет сложно осуществлять меры ЭРМУ. Поэтому крайне важно, чтобы эксперты оказывали поддержку на протяжении всего процесса стратегического планирования ЭРМУ.

## Выполнение домашнего задания

Муниципалитеты, занимающиеся подготовкой стратегий ЭРМУ, должны осуществлять исследования разного рода, в частности, приведенные ниже.

### Оценка местной экономики (SWOT-анализ).

Чтобы муниципалитет мог разрабатывать целесообразные меры государственной политики и проекты по улучшению местной экономики, группы заинтересованных сторон должны очень хорошо знать особенности своего города и о том, как он связан с экономикой региона и страны. SWOT-анализ (сильные стороны (S), слабые стороны (W), возможности (O) и угрозы (T) является обычным инструментом анализа характеристик и показателей муниципалитета.<sup>5</sup> Приведенная в SWOT-анализе информация должна быть основанной на фактах, конкретной и подкрепленной приоритетами.

### Опросы о благоприятности местной среды для бизнеса.

<sup>6</sup> Будучи нейтральным участником процесса, агентство-исполнитель хорошо приспособлено к проведению обширных опросов делового сообщества, необходимых для разработки хорошей стратегии. Результаты опроса должны указывать на препятствия для развития, сохранения и привлечения бизнеса в муниципалитет; быть представлены вниманию всех членов комиссии по планированию ЭРМУ, включая мэра и депутатов городского совета. Они могут быть объединены с результатами SWOT-анализа. На основании выводов этих исследований можно разрабатывать специальные проекты, направленные на устранение барьеров для развития бизнеса.

**Ознакомительная поездка.** Целесообразным вложением ресурсов может быть ознакомительная поездка основной группы по планированию в более развитую в экономическом отношении страну с переходной экономикой. Участники получают возможность увидеть воочию успешные и неуспешные подходы и инструменты ЭРМУ, применяемые в городах других государств. Особенно полезно консультироваться с теми муниципалитетами, которые уже разработали и внедрили стратегические планы ЭРМУ. Как свидетельствует опыт, многие из проектных идей, включаемых, в итоге, в стратегии ЭРМУ, исходят из ознакомительных поездок.

## Выгоды стратегического планирования ЭРМУ

Стратегическое планирование может быть длительным и изнурительным занятием, невзирая на тип предпринимаемого планирования. Нужно собрать вместе группы заинтересованных сторон и обеспечить их встречи на регулярной основе. Необходимо

<sup>3</sup> Торгово-промышленные палаты, бизнес-ассоциации и организации поддержки бизнеса, транснациональные корпорации, отдельные компании и т.д.

<sup>4</sup> Неправительственные организации, профессиональные объединения, образовательные учреждения, религиозные организации и т.д.

<sup>5</sup> С дополнительной общей информацией о тех данных, которые должны собирать муниципалитеты, а также с общими советами по поводу сбора данных можно ознакомиться по адресу [http://www.worldbank.org/urban/led/led\\_primer.pdf](http://www.worldbank.org/urban/led/led_primer.pdf).

<sup>6</sup> С образцом опроса о благоприятности местной среды для бизнеса можно ознакомиться по адресу [http://lgi.osi.hu/documents.php?m\\_id=58](http://lgi.osi.hu/documents.php?m_id=58).

**Местные органы власти формируют правовую и регулируемую среду для экономического развития и обладают наибольшим потенциалом мобилизации человеческих и финансовых ресурсов.**

собирать, обрабатывать и анализировать данные. Должно быть выработано реалистичное видение. В обеспечение этого видения должны быть определены реалистичные цели, задачи, программы и проекты. Осуществление всего вышеназванного требует больших усилий любой общины. Для экономически проблемных городов региона, где часто отсутствуют традиции общественного участия и государственно-частного сотрудничества, задача еще более сложна.

Несмотря на все сложности, местным руководителям стран региона становится все более очевидно, что выгоды стратегического планирования сильно превосходят связанные с ним трудности. Стратегическое планирование ЭРМУ обеспечивает городу значительную прямую и косвенную отдачу. Прежде всего, как только комиссии по планированию завершат работу над стратегией, у них на руках окажется план действий по экономическому развитию с расставленными приоритетами. Эпоха принятия решений в ручном режиме или «стратегического планирования за пять минут» завершена. В принципе, после утверждения стратегии муниципальным советом каждый знает, что нужно делать, кто и чем должен заниматься, как это делать и в какой последовательности.

Еще один важный позитив процесса планирования — это то, что он создает и формально закрепляет партнерства. Одним особо важным аспектом этой работы является наведение мостов между государственным и частным секторами. Как только заслонки недоверия приподняты или устранены, эти две группы могут объединить свои взаимодополняющие потенциалы и работать вместе над разработкой и финансированием творческих проектов в рамках муниципальной стратегии, таких, как территория улучшения условий для бизнеса, бизнес-инкубатор, образовательные инфраструктура и курсы, обеспечение потребностей в инфраструктуре.

Хорошо спланированный стратегический план, который разработан в тесном сотрудничестве с группами ведущих заинтересованных сторон, может также повысить доступ муниципалитета к национальным и международным фондам и кредитам. Те, кто заинтересован и способен предоставлять средства и кредиты, более склонны инвестировать в такие проекты, которые тщательно проанализированы, в которых широкий круг субъектов муниципалитета расставил приоритеты и которые наглядно вписываются в более широкий, но хорошо проработанный план по улучшению экономических условий в муниципалитете.

Стратегическое планирование — это также хорошая политика. Собственники местных предприятий и местные жители, без сомнения, оценят согласованную работу над формированием общинных партнерств, направленных на улучшение деловой среды, развитие экономической деятельности и обеспечение сохранения существующих предприятий. Местные органы власти могут рекламировать свои инициативы в обществе, которое, в свою очередь, должно обратить надежды к проекту и контролировать его. Группы с особыми потребностями (например, меньшинства, инвалиды, пенсионеры) могут и должны быть привлечены к процессу.

В самых успешных случаях все заинтересованные граждане предоставляют комиссиям по планированию при разработке стратегии содержательные отзывы. Открывается хорошая возможность демонтировать многочисленные стены непрозрачности, которые все еще привычны для стран Центральной и Восточной Европы.

Наконец, когда служащие муниципалитета, лидеры частного сектора и представители гражданского общества повышают осведомленность о процессе стратегического планирования, они обретают полезные навыки, которые могут быть использованы в других сферах. Стратегическое планирование — общий механизм, который можно применять к чему угодно: от управления предприятием до управления крупным городским центром. Отзывы по поводу работы над планированием ЭРМУ в странах региона подтверждают, что полученные в ходе программы обучения и технической помощи навыки были впоследствии применены и для других задач.

## Пять этапов планирования ЭРМУ

Стратегия экономического развития на местном уровне (ЭРМУ) должна быть направлена на исправление **неспособностей рынка** (market failure) в местной экономике, таких, как факторы, ограничивающие результативную работу рынков земли и другой собственности, а также **неспособностей государства** (government failure), таких, как неэффективное регулирование или бюрократическое поведение, приводящие к чрезмерным операционным издержкам и рискам для местных инвесторов.

Согласно разработанной Всемирным банком системе, процесс стратегического планирования ЭРМУ обычно состоит из пяти этапов<sup>1</sup>:

- 1. Организация инициативы.** Чтобы успешно организовать стратегию ЭРМУ, на первом этапе планирования необходимо организовать институциональные взаимоотношения и участие заинтересованных сторон. В муниципалитете нужно сформировать команду по вопросам ЭРМУ, которая должна с самого начала управлять процессом стратегического планирования.
- 2. Оценка местной экономики.** Стратегическое планирование ЭРМУ основано на оценке экономических характеристик местности и ее положения в региональной, национальной и даже глобальной экономике. Оценка местной экономики дает возможность определить движущие силы для национальной, региональной и местной экономики. Оценка отмечает потенциальное влияние этих факторов на ЭРМУ.
- 3. Формирование стратегии.** Как при любом комплексном стратегическом планировании, крайне желательно обеспечить **интегрированный** подход к стратегическому планированию ЭРМУ. При разработке стратегии специалисты из муниципального правительства и основных групп заинтересованных сторон должны согласовывать экономические потребности с потребностями экологическими и социальными.
- 4. Внедрение стратегии.** Соответствующие участники должны воплотить идеи плана в жизнь, чтобы начать на практике стимулировать развитие.
- 5. Пересмотр стратегии.** Необходимо регулярно оценивать ход выполнения, успехи и неудачи стратегии. Это даст возможность определить, какие изменения требуются для ее усовершенствования.

Здесь этапы приведены отдельно друг от друга, но в действительности стратегическое планирование ЭРМУ — гибкий процесс, где один из этапов может зачастую идти параллельно с другим, если того требует местная ситуация.

Стратегия — динамичный документ, который необходимо корректировать, если того требуют обстоятельства.

<sup>1</sup> World Bank (2004) *Local Economic Development A Primer: Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*, Urban Development Unit, Washington, DC. С более подробной информацией о пяти этапах процесса стратегического планирования ЭРМУ можно ознакомиться по адресу <http://www.worldbank.org/urban/led/>.

ЭРМУ в странах ЮВЕ: Консультант ставит под сомнение практику доноров

# Международные организации не должны руководить процессом

**Даворин Павелич (Davorin Pavelic)** полагает, что стратегиям не хватает понимания местных реалий, а также что планировщики не используют шансы для быстрых экономических улучшений

Как известно, конкурентные экономики экспортируют продукцию, а неконкурентные — людей. К сожалению, экономики стран Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) лишний раз подтверждают эту аксиому.

В последние годы из Сербии ежегодно уезжало около 300 тыс. молодых людей, в том числе около 8% студентов ведущих университетов.<sup>1</sup> Опубликованные в 2004 году результаты опроса зафиксировали, что около 43% опрошенных молодых людей уехали бы из

Сербии, если бы у них была такая возможность. Аналогичные опросы показали, что около 66% студентов Румынии и 85% молодежи Македонии намерены покинуть свои страны при первой воз-

можности.<sup>2</sup> Согласно исследованию Программы развития ООН (ПРООН), Боснию и Герцеговину намерено покинуть 62% опрошенной молодежи.

Утрата способных молодых работников наносит ущерб экономикам ЮВЕ и повышает вероятность того, что следующее поколение работников также захочет уехать. Для разрыва этого порочного круга требуются более мощные экономики местного уровня, которые могут удержать трудовые ресурсы. Муниципалитеты стран региона надеются, что инициативы экономического развития на местном уровне (ЭРМУ) помогут сломить тенденцию.

Но большинство этих инициатив развития не является таким результативным, как могло бы быть. Причина заключается в том, что инициаторами этих инициатив (и зачастую практически единоличными администраторами) являются международные организации.

*Даворин Павелич является независимым консультантом, занимающимся проектами экономического развития ряда международных организаций в странах Юго-Восточной Европы. В течение последних 13 лет он работал специалистом по развитию возможностей International Management Group, экспертом PriceWaterhouseCoopers по приватизации, консультантом нескольких проектов, финансируемых Европейской Комиссией, а также специалистом Группы Всемирного банка по развитию бизнеса. Он также является экспертом USAID и ПРООН.*

Тогда как международные организации обладают знаниями и ресурсами, необходимыми для обеспечения экономического развития на местном уровне, они не могут (и не должны) выполнять эту работу сами. Сотрудники международных организаций не знакомы с местными условиями, и они предпочитают шаблонные решения, которые помогают малому бизнесу, но обходят вниманием малоимущих. Им также может не хватать непосредственной заинтересованности, которая необходима для воплощения плана ЭРМУ. Международные организации в своих стратегиях ЭРМУ предпочитают долгосрочные решения, но этот подход пренебрегает возможностью быстрых улучшений, повышающих приверженность заинтересованных сторон процессу.

Наверное, наилучшее решение состоит в том, чтобы забрать у международных организаций бразды управления планированием стратегий ЭРМУ. Это предполагает повышение уровня ответственности местных органов власти, национальных правительств, компаний и даже гражданского общества за экономическое развитие на местном уровне.

В конце концов, самыми лучшим вариантом организаций, которые могут руководить процессом, являются агентства местного и регионального уровня, которые могут обладать возможностями, направленными на потребности развития, и быть достаточно близкими к местным условиям, чтобы понимать их.

На сегодняшний день данным процессом в странах ЮВЕ руководят международные организации, которые работают над внедрением планов экономического развития на местном уровне в регионе.

Привлечение международных организаций было бы наиболее полезным, если бы их стратегии ЭРМУ дополняли и объединяли политические меры национального и местного уровня. К сожалению, похоже, что большинство стратегий ЭРМУ составляется для того, чтобы компенсировать отсутствие или неудачи политики национального уровня. Качественная политика развития национального уровня крайне важна, и ее нужно усиливать, а не подменять. Без поддержки со стороны вышестоящих властей планы ЭРМУ вряд ли будут успешными.

Среди проблем с нынешней ситуацией можно назвать отсутствие охвата малоимущих стратегиями развития, недостаток данных и склонность ориентироваться только на долгосрочный период.

<sup>1</sup> "Serbia Suffers Brain Drain as Young and Educated Leave," Davorin Konjikusic, *Southeast European Times*, February, 22, 2005, Belgrade.

<sup>2</sup> *Brain Drain: Threat to Successful Transition in South East Europe?* Vedran Horvat; Alumni Association of the Center for Interdisciplinary Postgraduate Studies of the University of Sarajevo; June 2004.

### Планы развития забывают о малоимущих

В идеале, инициативы ЭРМУ направлены на решение проблем безработицы, слабой динамики экономического развития, неравенства в стандартах жизни, а также других первоочередных социально-экономических задач. Хотя существует много разных определений экономического развития на местном уровне, все они подтверждают то, что ЭРМУ является процессом, направленным на:

- создание партнерств между представителями различных частей общества;
- мобилизацию ресурсов местной общины и более эффективное распоряжение ими (их использование);
- формирование лучших условий и лучшей деловой среды для развития местной экономики;
- преобразование и стимулирование местной экономики, а также повышение ее конкурентоспособности;
- создание рабочих мест;
- улучшение условий жизни для всех.

На практике большинство стратегий ЭРМУ концентрируется исключительно на трех направлениях: стимулирование развития малого и среднего бизнеса (МСБ); развитие предпринимательства; привлечение инвестиций. Другие потенциальные цели планов ЭРМУ, особенно улучшение условий жизни для всех, обычно игнорируют. Анализ планов ЭРМУ в странах ЮВЕ свидетельствует, что стимулируемое развитие не является тем видом инвестиций, которые помогают бедным, маргинализированным и социально незащищенным слоям общества.

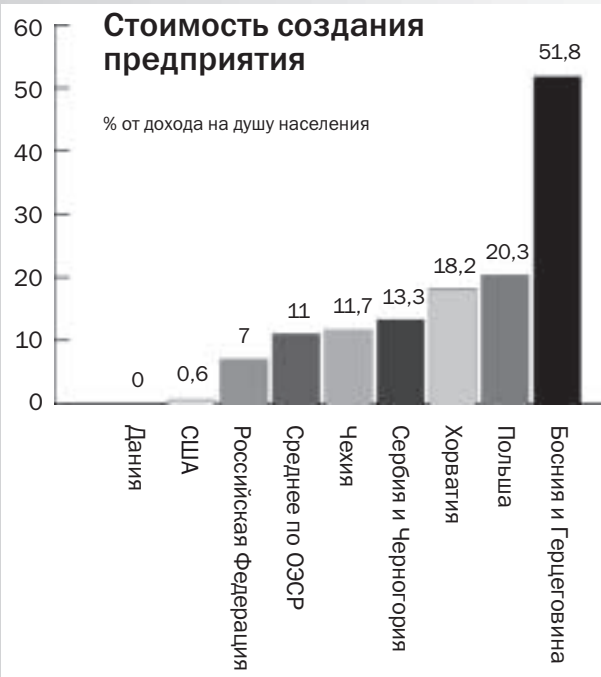
Нет оснований полагать, что акцент на стимулировании конкурентоспособности, предпринимательства и МСБ окажет большое влияние на положение социально незащищенных жителей. Несколько исследований не смогли найти связь между развитием МСБ и улучшением жизни малоимущих на местном уровне.

Межстрановое исследование по вопросам МСБ и развития<sup>3</sup> показало, что процветающий МСБ — черта процветающей экономики, но исследователи не смогли подтвердить предположение о том, что МСБ способствует экономическому успеху. Исследование также не смогло найти свидетельства тому, что МСБ особенно благотворно влияет на доходы малоимущих.

Еще одно исследование<sup>4</sup> не смогло доказать, что государственная политика, направленная на создание новых предприятий, оказывает значительное влияние на создание рабочих мест. Авторы этого исследования пришли к выводу, что создание новых предприятий может оказывать как отрицательное, так и положительное влияние на региональную занятость, а также что существует значительное отставание во времени между созданием предприятий и ощутимыми последствиями для регионального развития и занятости. Согласно результатам этого исследования, максималь-

<sup>3</sup> *SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidences*, Thorsten Beck, Asli Demircug-Kunt and Ross Levine, November 5, 2003.

<sup>4</sup> *Effects of New Business Formation on Regional Development over Time*, Michael Fritsch and Pamela Mueller, Faculty of Economics and Business Administration, Technical University of Freiberg, [http://www.wiwi.tu-freiberg.de/wipol/pdffiles/fritsch\\_pub/pub\\_since\\_2004/fritsch\\_mueller\\_2004.pdf](http://www.wiwi.tu-freiberg.de/wipol/pdffiles/fritsch_pub/pub_since_2004/fritsch_mueller_2004.pdf).



В Боснии и Герцеговине на создание предприятия нужно потратить более половины дохода на душу населения, тогда как в Дании эта процедура полностью бесплатна. Как показано на графике, такой простой барьер для бизнеса, как расходы на открытие предприятия, — ощутимая проблема в странах региона. Масштабы этой проблемы отличаются между странами. Нет такого простого решения, которое могло бы удовлетворить самые разные потребности ЭРМУ в различных условиях. Именно по этой причине планирование ЭРМУ должно происходить на местном уровне.

ное влияние новых предприятий на региональное развитие проявляется спустя приблизительно восемь лет после их выхода на рынок.

Стратегии экономического развития на местном уровне в странах ЮВЕ, как правило, поддерживают наиболее экономически активные и конкурентоспособные группы местных жителей. Эти стратегии ориентированы на существующие предприятия, новых предпринимателей, муниципальные органы власти, бизнес-ассоциации и компании, занимающиеся услугами для бизнеса, но они не ориентируются на потребности малоимущих и маргинализированных лиц. Стратегии также редко когда направлены на удовлетворение потребностей детей, лиц пожилого возраста, матерей-одиночек, инвалидов и т.д.

Недостаточно просто помогать наиболее приспособленным слоям общества в надежде, что их развитие окажет косвенное позитивное влияние на жизнь малоимущих и маргинализированных людей. Проблемы социально незащищенных должны решаться непосредственно напрямую, особенно потому, что эти слои населения составляют большую часть населения стран ЮВЕ.

### Планам не хватает данных и участия на местном уровне

Когда международные организации приходят в новую общину в регионе ЮВЕ с планами по поводу стратегии ЭРМУ, они часто имеют какую-то удивительную уверенность в том, что знают, что требуется. Эти общины, как правило, имеют самые разные потребности и располагают ограниченными ресурсами, однако

сотрудники международных организаций, вооруженные всего лишь одним успешным опытом других регионов, предпочитают действовать таким образом, как если бы решения об использовании этих ресурсов были срочны и развлечению.

Решения по поводу финансируемых международными организациями планов ЭРМУ часто принимаются без должного внимания ко всем потребностям общины и без тщательного изучения оснований для решений. Это может вызывать существенные проблемы: если внешние консультанты принимают неправильные стратегические решения, результатом может стать потеря времени, пустое использование ресурсов и, что важнее всего, утрата доверия со стороны местных заинтересованных сторон.

Молодые сотрудники международных организаций, как правило, характеризуются высокой кадровой

текучестью, а персонал часто подбирают по всевозможным критериям, но не по навыкам формирования стратегий ЭРМУ. Но даже если международные эксперты обладают обширными зна-

ниями и опытом, им все равно сложно принимать наилучшие решения, поскольку требуемые им данные отсутствуют.

Сбор данных на местном уровне находится на зачаточном уровне. Многие муниципалитеты стран ЮВЕ не всегда точно осведомлены о собственных активах, они не знают, сколько предприятий и какого типа работает на подведомственной им территории, они не располагают точной информацией о численности занятых и безработных в их общине.

Органы местной власти в странах ЮВЕ, как правило, имеют некоторые грубые оценки численности населения, но у них нет данных по основным демографическим показателям.<sup>5</sup> Даже если им удастся собрать часть таких данных, надежность этих цифр сомнительна.

Поскольку тем, кто разрабатывает стратегии ЭРМУ, не хватает информации о местных условиях, они зачастую выбирают шаблонную стратегию, одинаковую для всех общин. Но разные ситуации требуют разных стратегий. Более того, выбор написанных под кальку стратегий может приводить к проблемам с их воплощением в жизнь, поскольку не все общины обладают одинаковыми возможностями по осуществлению планов. Более крупные общины могут быть более способными выполнять стратегии, чем малые. Также есть различия между городскими и сельскими общинами, особенно в отношении наличия инфраструктуры, человеческих и институциональных ресурсов. Невозможно удовлетворить всех прокрустовым ложем одной и той же стратегией.

### **Потенциал для быстрых улучшений остается незамеченным**

Поскольку имеющаяся информация недостаточна, и поскольку радикальные шаги могут оказывать сложное, иногда непредсказуемое влияние на местную экономику, разработчики планов должны максимально

сосредоточиться на краткосрочной перспективе. Формирование необходимых для устойчивого развития систем и инфраструктуры — долгосрочный процесс, значительная часть которого находится вне контроля местных органов власти. Вместо концентрации исключительно на стратегических вопросах и структурных проблемах, разработчики планов ЭРМУ должны обратить свой взор на ряд проблем, которые можно решать быстро, опираясь на местные ресурсы, преимущества и возможности.

Быстрая первоначальная оценка местной общины, которую иногда называют «оценка легкого прикосновения», может сразу определить несколько мер, которые обеспечат ощутимые результаты со сравнительно быстрыми эффектами. Если осуществлять более быстрые проекты, в то время пока продолжается процесс разработки стратегии, требующий больше времени, местные общины будут более склонны мобилизоваться в поддержку плана, поскольку они увидят, что перемены возможны.

К сожалению, существует слишком мало программ, которые объединяют разработку стратегии с конкретными мерами и проектами. Еще меньше таких, которые соблюдают хороший баланс между краткосрочной и долгосрочной составляющими.

Очевидная проблема долгосрочных планов заключается в том, что они требуют намного большей приверженности, которой, судя по всему, не хватает. Ориентированные на стратегические проблемы программы ЭРМУ, как правило, придерживаются пятишаговой методологии Всемирного банка: 1) организация инициативы; 2) оценка местной экономики; 3) разработка стратегии; 4) внедрение стратегии; 5) пересмотр стратегии. **(См. вставку на с. 11.)**

Международные консультанты обычно завершают три первые шага, оставляя общины один на один с последними двумя. Это делается исходя из того предположения, что местные общины подхватят знамя процесса и продолжат внедрение и ежегодный пересмотр стратегий. К сожалению, примеров такого хода событий практически нет. Существует несколько причин, по которым местные общины не принимают в свои руки вожжи процесса развития.

Всем процессом управляют преимущественно консультанты и/или исполнители, неспособные передать местным общинам ответственность за него. Можно создать организационную структуру, которая обслуживала бы процесс разработки стратегии, но она обычно сворачивается после окончания разработки стратегии, поэтому не остается структуры, которая взяла бы на себя процесс внедрения стратегии. Программа развития ООН (ПРООН) недавно провела исследование по стратегическому планированию и управлению в Боснии и Герцеговине. Исследование показало, что лишь около 40% муниципалитетов Боснии и Герцеговины создали формальную организационную структуру для внедрения и мониторинга их стратегий ЭРМУ. Среди тех муниципалитетов страны, которые создали формальные структуры для внедре-

<sup>5</sup> В Боснии и Герцеговине последняя достоверная перепись населения проводилась в 1991 году, а в Косово — в 1981 году.

ния стратегии, лишь 27% имели ежемесячные заседания, посвященные стратегии.<sup>6</sup>

Во многих случаях стратегии нереалистичны и не могут быть воплощены в жизнь, поскольку они не выстроены на ресурсах, имеющихся у местной общины. Более высокие уровни системы власти часто не предоставляют поддержку, а муниципальные бюджеты обычно недостаточны для финансирования даже основных государственных услуг, не говоря уже о финансировании долгосрочных программ развития. Результаты вышеназванного исследования ПРООН свидетельствуют, что лишь 46% муниципалитетов Боснии и Герцеговины полагают, что установленные в их стратегиях цели реалистичны и достижимы, и только 11% заявили, что у них достаточно финансовых ресурсов для воплощения стратегий в жизнь.<sup>7</sup>

Помимо длинного списка проектов, который скорее является перечнем пожеланий, не существует реалистичных планов осуществления или финансовых планов, подкрепляющих стратегию. В Боснии и Герцеговине лишь 49% муниципальных стратегий сопровождались планом действий, а финансовые планы имелись лишь для 24% стратегий.<sup>8</sup>

Очень мало проектов ЭРМУ имеют компонент, связанный с развитием возможностей муниципалитета по управлению проектами. К тому же не существует связи между процессами разработки и внедрения стратегии и разработки муниципального бюджета. Лишь половина муниципалитетов Боснии и Герцеговины заявила, что они рассматривали и учли мероприятия из своих стратегий при разработке муниципального бюджета.<sup>9</sup>

Все это не означает, что анализ местных общин и разработка стратегий бесполезны и необязательны. Однако это означает, что долгосрочное стратегическое планирование не обязательно является отправной точкой процесса ЭРМУ, и, несомненно, оно не должно быть наиболее важным акцентом программ развития.

Когда нужно формировать долгосрочные планы, должны иметься твердые намерения относительно долгосрочной работы. А те, кто хочет создать множество рабочих мест и построить процветающий МСБ за год–два, просто определяя общие стратегии для устранения узких мест, наверное, вообще не должны принимать участие в таких программах. Инициирование ЭРМУ без долгосрочной приверженности и необходимых ресурсов приведет к провалу и принесет местным общинам больше вреда, чем пользы.

Более краткосрочных успехов может быть проще достичь. Это поможет укрепить намерения, необходимые для достижения долгосрочного устойчивого развития.

### Кто должен возглавить процесс?

Очевидно, что существуют проблемы с программами развития, ведомыми международными организациями-

<sup>6</sup> *Strategic Planning at Municipality Level*, Davorin Pavelic, UNDP Bosnia and Herzegovina; September 2005.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

## «Шпаргалка» по поддержке ЭРМУ

На основании анализа, представленного в данной статье, можно выделить некоторые изменения, которые должны осуществлять занимающиеся ЭРМУ специалисты, а также некоторые проблемы, о которых они должны помнить. Ниже мы приводим обобщение рекомендаций для тех, кто занимается ЭРМУ:

- Не концентрируйте программы ЭРМУ исключительно на стратегических вопросах и устранении «узких мест» в экономике.
- Начиная с набора краткосрочных проектов с высокой отдачей и высокой заметностью, основанных на определенных возможностях для изменений.
- Не занимайтесь проблемами, которые могут решить сами местные общины. Если вы беретесь за них, то убедитесь в том, что доступны внешняя помощь и поддержка.
- Не начинайте программу для местной общины, если поддержка проекта местным органом власти и местным бизнесом находится под сомнением. Поддержки на словах недостаточно.
- Всегда убеждайтесь в том, что местная община сохраняет полноценную ответственность за процесс.
- С самого начала запрашивайте существенные человеческие и финансовые ресурсы как подтверждение намерений и ответственности местной общины.
- Начиная свою программу с создания структур планирования, управления, внедрения и мониторинга в местной общине, которые должны начать функционировать.
- Не начинайте программу в тех общинах, где существует атмосфера открытого недоверия и враждебности между государственным и частным секторами. Если вы все же беретесь работать с такими общинами, подготовьте меры и проекты, обращенные на решение этой проблемы. Вы также должны быть готовы к медленным темпам внедрения вашей исходной программы.
- Не просите муниципальные органы власти «поднять» местную экономику.
- Концентрируйтесь на инициативах, которые приведут к повышению эффективности, прозрачности и подотчетности местных органов власти.
- Проводите отдельную работу с бизнес-ассоциациями по развитию их возможностей участия в ЭРМУ.
- Ищите проекты, в совместном внедрении которых могут быть заинтересованы и государственный, и частный сектор.
- Привлекайте профессиональные местные или региональные агентства экономического развития к процессу.
- Убедитесь в том, что потребностям маргинализированных групп населения уделяется должное внимание.

ми: посторонние не понимают местных условий настолько хорошо, насколько это необходимо; их направленные на развитие МСБ шаблонные планы могут оставить малоимущих за бортом; международным организациям может не доставать необходимого чувства ответственности, чтобы обеспечить выполненные работы от начала и до конца. Но сегодня международные организации — лидеры инициатив экономического развития. Если они не будут локомотивами проектов экономического развития, то кто же?

Местные органы власти, бизнес, гражданское общество и агентства регионального развития — все они могут помочь в этом. Но для того, чтобы это произошло, необходимы смена взглядов и преодоление некоторых барьеров. В конце концов, субнациональный уровень является самым лучшим местом для организации управления программами ЭРМУ.

### **Роль местных органов власти**

Местные органы власти не склонны брать на себя инициативы ЭРМУ, поскольку они не обладают материальными и человеческими ресурсами, необходимыми для выполнения этой задачи. Еще одна причина заключается в том, что они не имеют опыта выполнения такой работы.

Сегодня большинство сотрудников местных органов власти стран ЮВЕ не имеет ресурсы и полномочия, необходимые для работы над экономическим развитием. В Албании, Боснии и Герцеговине, Македонии, Сербии и Черногории, Хорватии финансирование местных органов власти очень сильно централизовано и зависит от таких механизмов распределения налоговых поступлений, которые оставляют местные власти практически без контроля над своими финансами. Собственные доходы и расходы составляют лишь небольшую часть местных бюджетов. Помимо ограниченных финансовых ресурсов, местные органы власти располагают ограниченными полномочиями: распределение обязанностей и ответственности

**В конце концов, субнациональный уровень является самым лучшим местом для организации управления программами ЭРМУ.**

за предоставление услуг сильно фрагментировано, а в некоторых случаях функции дублируются между разными уровнями системы власти. Очень часто местные органы власти работают просто как

организации, исполняющие решения властей более высокого уровня.

Местные органы власти также должны предоставлять много основных услуг, таких, как водоснабжение, водоотвод, образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Им трудно принимать решения о перенаправлении ограниченных человеческих и финансовых ресурсов с этих стандартных государственных услуг на экономическое развитие. Это усугубляется тем фактом, что сотрудники местных органов власти не обладают знаниями, навыками и опытом в сфере экономического развития, а их организационная структура не приспособлена к решению таких проблем. Однако ЭРМУ невозможно без сотрудничества со стороны местных органов власти.

Местные органы власти должны стать по крайней мере равноправным партнером в процессе стимулирования развития на местном уровне. Это означает, что они обязаны должным образом решать вопросы в пределах своих полномочий, такие, как недвижимость, материальная инфраструктура, разрешения и лицензии и т.п. Местные органы власти также должны принять принципы качественного государственного управления, повышая прозрачность, эффективность и подотчетность, а также в большей степени ориентирясь на потребности местных жителей.

Эти изменения дадут местным органам власти возможность лучше распределять собственные ресурсы, обеспечивать развитие частного сектора необходимой инфраструктурой, предоставлять бизнесу более дешевые и оперативные административные услуги, а также развивать партнерское сотрудничество с частным сектором и гражданским обществом по таким проектам государственных услуг, для внедрения которых у них недостаточно собственных ресурсов.

Но местные органы власти могут стать более чем просто партнерами и возглавить процесс стимулирования развития на местном уровне. В этом случае, помимо вышеупомянутых перемен им необходимо реструктуризоваться в организационном отношении, заняться широкомасштабным развитием навыков и нанять экспертов по экономическому развитию. Результатом таких кардинальных перемен будет ЭРМУ, которое более результативно по той причине, что оно приводится в движение на местном уровне, людьми, знающими потребности общины.

### **Роль бизнеса**

Собственники предприятий часто говорят, что они мало получают от работы с местными органами власти, поэтому они скорее будут работать с региональным или национальным правительством. Если смотреть исключительно с точки зрения получения прибыли, то владельцы компаний могут также ощущать, что они получают мало от инвестиций в поддержку общины. Многие предприятия уже имеют отрицательный опыт инициатив развития, по которым они только лишь понесли издержки.

Даже если бы предприятия стран ЮВЕ хотели больше участвовать в инициативах ЭРМУ, им будет сложно это сделать, поскольку они недостаточно организованы для этой цели. Все существующие бизнес-ассоциации не обладают возможностями по воплощению стратегии ЭРМУ в жизнь.

На сегодняшний день главная задача для бизнеса — организовать. Это означает создание органа, в котором компании могут определять свои общие проблемы, находить решения и предпринимать совместные действия по решению этих проблем. Действенные сети сотрудничества предприятий могут внести большой вклад в развитие местной экономики и повышение конкурентоспособности той или иной местности.

Компании также крайне важны для решения вышеупомянутой проблемы недостатка данных. Их знания об условиях для ведения бизнеса являются незаменимым ресурсом для создания стратегии развития. Опыт местных предприятий должен стать информационной поддержкой для любых мер, направленных на формирование дружелюбной для бизнеса среды.

В определенных условиях коммерческие компании могут участвовать в развитии на местном уровне путем предоставления услуг, которые не может предоставлять государственный сектор. Государственно-частные партнерства, где государственные услуги предоставляются с целью получения прибыли, могут быть одним из способов наращивания капитала общины.

Очевидно, что местные предприятия должны играть ключевую роль в экономическом развитии, но компании стран ЮВЕ далеки от готовности возглавить этот процесс. Чтобы положение дел изменилось, местные предприниматели должны принимать большее участие в вопросах, не связанных непосредственно с их основным бизнесом; они также должны организовать более влиятельные бизнес-ассоциации.

### **Роль гражданского общества**

Организации гражданского общества сосредотачиваются преимущественно на защите экономических и социальных прав. Когда неправительственные организации защищают права социально незащищенных лиц или выступают за охрану окружающей среды, они могут оказаться в положении противников бизнеса или власти, а не партнеров.

В целом, неправительственные организации (НПО) могут быть плохо приспособлены для решения проблем развития на местном уровне, поскольку их деятельность обусловлена повесткой дня международных доноров. Поскольку их финансирование местными субъектами ограничено, поддержкой местной повестки дня занимается гораздо меньше НПО.

Организации гражданского общества могут содействовать процессу экономического развития путем работы в области обеспечения прозрачности власти и общественного участия, а также выполнения контролирующих функций. В рамках этих мероприятий НПО могут обеспечить внедрение принципов качественного государственного управления в работе местных органов власти. Поддерживая участие различных групп общества, НПО могут помочь более метко «нацеливать» действия общины. Они также могут помочь обеспечить извлечение маргинализированными группами выгод из инициатив экономического развития.

### **Возможное решение: агентства регионального и местного развития**

Профессиональные агентства экономического развития, работающие на региональном или местном уровне, должны быть наиболее ценными партнерами, если речь идет о руководстве в разработке и внедрении программ ЭРМУ.

К сожалению, в странах ЮВЕ немного таких учреждений субнационального уровня, а существующие не обладают необходимыми ресурсами. Без поддержки национального уровня агентства регионального развития не могут выйти далеко за пределы воплощения планов международных доноров, смещая акценты своей деятельности при изменении интересов доноров. Заручившись поддержкой государства, региональные агентства могут возглавить процесс поддержки ЭРМУ.

Агентства развития регионального уровня имеют смысл, поскольку они достаточно малы для того, чтобы обладать местными знаниями. Малы, но не слишком. Тогда как более крупный город может поддерживать работу собственного агентства развития, меньшие муниципалитеты не имеют требуемых для такой деятельности возможностей. Объединяя свои ресурсы, соседние муниципалитеты могут создать единое агентство, поддерживающее ЭРМУ в каждом из городов-участников.

Очевидно, что создание сильных агентств субнационального уровня потребует построения нового уровня бюрократии, но эта бюрократия, на самом деле, будет более эффективной, чем нынешняя неорганизованная совокупность институтов, занимающихся ЭРМУ.

Агентства развития регионального уровня также будут играть важную роль в привлечении Структурных фондов Европейского Союза после того как страны региона присоединятся к ЕС. Если эти агентства субнационального уровня будут финансироваться государством и при этом будут оставаться независимыми, то им не придется поддаваться диктату со стороны международных доноров, а вместо этого они будут объяснять донорам, в чем действительно нуждается их регион.

Для осуществления экономического развития на местном уровне в странах ЮВЕ с переходной экономикой необходимы инициативы на всех уровнях. Лучшая координация этих инициатив и более высокие возможности различных действующих лиц являются ключевыми предпосылками для обеспечения реальных и устойчивых результатов.

**Объединяя свои ресурсы, небольшие соседние муниципалитеты могут создать единое агентство, поддерживающее ЭРМУ в каждом из них.**

ЭРМУ в Юго-Восточной Европе: профессиональный взгляд

## Влияют ли стратегии экономического развития на местном уровне на социальную справедливость? Дилеммы в странах Юго-Восточной Европы

Контекст, возможности и траектории развития муниципалитетов существенно отличаются. Эти различия ставят под сомнение навязывание копирования процессов и бездумного тиражирования моделей, которые, возможно, «когда-то где-то сработали». Для результативного использования донорских ресурсов необходимо лучшее согласование спроса и предложения.

Каталин Паллаи (Katalin Pallai) выступает за большую сдержанность и гибкость доноров, а также за укрепление возможностей и независимости муниципалитетов в выборе адекватных процессов и мер вмешательства, обеспечивающих их собственный путь развития.

В рамках той общей логики, что местное управление должно обеспечивать гарантии справедливости при планировании экономического развития на местном уровне (ЭРМУ), в этой статье рассматривается реальный опыт поддерживаемых донорами проектов по ЭРМУ в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ), а также изучается вопрос о том, могут ли внедряемые процессы обеспечить сбалансированное участие общества и улучшить возможности для всех слоев населения.

### Обзор: донорские проекты ЭРМУ

В большинстве случаев, когда донор решает начать программу по разработке стратегии ЭРМУ, разработчи-

ки начинают с подготовки методологии, которая детально описывает, какой именно процесс будет поддержан. Это позволяет очертить конкретный список действий, временные рамки и поддающиеся оценке результаты. Обычно те муниципалитеты, в которых будет применяться выбранная методология,

отбираются уже после. С точки зрения управления проектами такой движимый предлагающей стороной процесс выглядит очень логичным. Опреде-

ляется, что может быть предложено, и на основании этого предложения нанимаются «желающие местные партнеры». Однако останется ли этот процесс таким же логичным, если взглянуть на него с позиции участвующих муниципалитетов?

### Проблема копирования

Направления развития муниципалитетов могут отличаться даже в пределах одной страны или региона — например, в отношении последовательности этапов реформ и их продолжительности. Разная последовательность требует сосредоточения на разных вещах и различных схем предоставления помощи. Вместо помощи, которая определяется спросом и приспособляется под потребности каждого получателя, доноры склонны запускать крупные программы по поддержке местных стратегий, которые зиждутся на одной и той же методологии. Ограниченное количество работающих в этой сфере доноров ограничивает, в свою очередь, разнообразие возможной помощи.

Большинство донорских программ по поддержке стратегий ЭРМУ, основанных на участии всего общества, построено на «заготовках», что предполагает процесс вмешательства и выбор методологии еще до того, как определены конкретные проблемы, с которыми сталкивается муниципалитет. Ничем не гарантируется, что обозначенные шаги — с их последовательностью и продолжительностью — могут быть осуществлены, или что они являются наилучшим курсом. В большинстве случаев местные стратегические группы сталкиваются с «узкими местами» или осознают потребность в изменении этапов или графика процесса. Однако такие predetermined методологии оставляют мало возможностей для маневра.

**В большинстве случаев местные стратегические группы сталкиваются с «узкими местами» или осознают потребность в изменении этапов или графика процесса. Однако такие predetermined методологии оставляют мало возможностей для маневра.**

*Каталин Паллаи, эксперт по субнациональной стратегии и государственному управлению, проводит широкую работу по консультированию и разработке курсов по децентрализации и городским стратегиям. Она помогала различным правительствам и донорам в регионе и руководила инициативами по подготовке стратегий децентрализации и комплексных документов по городской политике.*

## Ограниченное время и несбалансированное участие

Предопределенная методология — это только один проблемный момент процесса разработки проекта. Большинство разработчиков проекта мыслит концептуально, чтобы обратить логический процесс в стратегию. Очень просто увидеть такой ясный процесс, если ты не сталкиваешься с запутанной сетью ограничений, интересов и отношений, связанных с конкретной местностью. Однако планирование хода проекта нерелигиозно, пока разработчик не знает, какие препятствия для общения, согласования и сотрудничества придется преодолеть, чтобы запустить стратегический процесс; какое обучение может привести к стратегическому мышлению; с чем приходят за стол переговоров заинтересованные стороны; что может заблокировать взаимное согласие и сотрудничество.

Выделение большего количества времени для каждого этапа может помочь учесть различные задержки. Однако длительные сроки проекта могут поставить под вопрос его одобрение. Опыт показывает, что 18 месяцев или два года, в случае особой сложности проекта, — это максимально возможная продолжительность. Исходя из этой продолжительности на этап осуществления сложного процесса планирования, когда должны быть задействованы все партнеры, редко когда отводится один год. Этого, конечно, недостаточно для того, чтобы обеспечить сбалансированное участие в странах ЮВЕ, где гражданское общество является слабым и неорганизованным, широко распространена «скупка государства»<sup>1</sup> и где ограничены или вообще отсутствуют традиции открытого стратегического планирования. Вместо активных усилий по обеспечению участия общества и представительства всех его групп местное руководство имеет очень ограниченное время на то, чтобы определить имеющихся непосредственных отношение к процессу действующих лиц и заручиться их участием. А потом предполагается, что немногие приглашенные участники будут представлять всех. Такую практику трудно назвать основанной на участии, она скорее похожа на корпоративное планирование (рассматривается ниже).

## Недостаток времени для разработки стратегии

Временные рамки также являются проблемным моментом, поскольку любые изменения предполагают естественный инкубационный период. В большинстве случаев заимствованные метод планирования и процесс сотрудничества контрастируют с прежней практикой работы. Для того, чтобы закрепить новые

<sup>1</sup> «Скупка государства» — это одна из форм коррупции, при которой компании или группы интересов вступают в спор с чиновниками или политиками высокого ранга для получения совместной выгоды. Результатом становится то, что выбор стратегических решений осуществляется исходя из личных или групповых интересов. «Скупка государства» на местном и национальном уровне очень типична для большинства стран ЮВЕ.

<sup>2</sup> Неправильная оценка потребностей в финансовых ресурсах наиболее очевидна, но также нереалистично большинство планов, если сравнить их с имеющимися организационными, управленческими и законодательными возможностями.

## Территориальный анализ: определение

Территориальный анализ — это подход к планированию, учитывающий влияние географических факторов на различные аспекты нашей жизни. Это сложный способ осмысления препятствий развитию.

Европейская Комиссия в своей публикации от 1997 года «Сборник европейских систем территориального планирования» (*Compendium of European Spatial Planning Systems*) так определила этот термин: «Территориальное планирование включает методы, используемые преимущественно в государственном секторе и направленные на то, чтобы повлиять на будущее распределение деятельности на данной территории. Оно применяется с целью создать наиболее рациональную территориальную организацию использования земель и взаимосвязи между ними, чтобы сбалансировать потребности в развитии с необходимостью защитить окружающую среду, а также чтобы достичь социальных и экономических целей. Территориальное планирование предполагает меры, направленные на координацию территориального влияния других отраслевых политик, для более равномерного распределения экономического развития между регионами, которое в других случаях обеспечивается рыночными силами, а также чтобы регулировать изменения в использовании земель и собственности».

практику работы и рабочие отношения, необходимо время.

Эксперты часто делают недостаточно обоснованный анализ, опираясь на те ограниченные данные, которые они могут собрать. По хорошему сценарию развития событий даже анализ и подходы, рекомендуемые внешними экспертами, подчас выражаются в совсем новых идеях по поводу будущего. Но для того, чтобы ввести новые идеи в политическую повестку дня и достичь договоренности насчет новых целей, необходимо время. Разработка стратегии, описывающей, чего именно необходимо достичь и каким путем двигаться к целям, — это только следующий шаг. Обычно в графике проекта выделяются приоритеты: в заранее установленное время должен быть создан документ, с которым можно отчитываться перед спонсорами. В итоге создается документ, и работа экспертов на этом заканчивается.

В большинстве случаев этот документ содержит некоторые пространственные цели и по существу является длинным списком потенциальных проектов, которые могут быть осуществлены, но в идеальной ситуации, поскольку видение необходимых ресурсов не соответствует тому, что имеется в наличии.<sup>2</sup> Такой документ — это список пожеланий; его сложно назвать местной стратегией. Большой проблемой является то, что отбор идей невозможно производить при отсутствии стратегии. Длинный список проектов создает нереалистичные ожидания среди заинтересованных сторон. Когда же обещания не выполняются, наносится удар по подотчетности и доверию, а также теряются возможности реформирования управления и согласованного планирования. Более того, без стратегии, которая бы определяла выбор проектов из длинного списка, последний как бы одобряет сразу все включенные в него проекты. Это способствует предвзятому отбору проектов облеченной полномочиями группой лиц и снижает потребность в дальнейшей аргументации, что, в свою очередь, может легко закрепить или даже увеличить уже существующую несправедливость.

### **Дилеммы по поводу стратегического процесса ЭРМУ и его результатов**

После этого обзора главных слабых сторон участия доноров в стратегических процессах ЭРМУ, основанных на донорстве, ниже мы рассмотрим некоторые дилеммы, касающиеся получаемых «на выходе» стратегических процессов и их результатов.

### **Может ли отсутствие территориального анализа и соответствующих подходов повлечь риски?**

Большинство иницилируемых донорами стратегических проектов сталкивается с проблемой недостатка соответствующих данных и нехваткой времени для того, чтобы собрать новые данные. Более того, большинство доступных подборок данных представляет собой информацию, агрегированную на национальном или муниципальном уровне. Анализ, проведенный на основе данных макроуровня, не учитывает территориальное объединение в кластеры групп, сфер деятельности, ресурсов и услуг. Агрегированные данные скрывают многие проявления неравенства и уничижений. Для микропредприятий, и особенно социально незащищен-

**В условиях отсутствия зрелой сети институтов и организаций гражданского общества модель корпоративного планирования неприменима.**

ных групп, доступность серьезно ограничена в пространственном отношении. Для того, чтобы учесть социальную справедливость при планировании ЭРМУ, необходимо

сравнение территориального объединения в кластеры различных сфер деятельности и социальных групп в рамках муниципалитетов, а также территориальное распределение государственных услуг, влияющих на их жизнь.

В свете вышесказанного удивительно, что подавляющее большинство стратегий развития территорий и экономического развития на местном уровне разрабатывается без какого-либо серьезного территориального анализа. (См. вставку на с. 15.) В большинстве разработанных в ЮВЕ за последние годы документов по стратегиям местного уровня нет карт или пространственных схем. Это особенно касается иницилируемых донорами стратегических проектов ЭРМУ, которые в большинстве случаев осуществляются в сжатые сроки. Недостаток информации о распределении групп, сфер деятельности, услуг, а также запланированных действиях угрожает прозрачности, поскольку не дает возможности открыто обсуждать последствия планируемых действий для обеспечения социальной справедливости. Недостаток территориального анализа в стратегическом планировании означает, что многие аспекты несправедливости остаются скрытыми, неосознанными широкой общественностью и исключенными из публичного изучения и обсуждения.

### **Сбалансированное представительство или неправильное применение корпоративного планирования?**

Стратегии ЭРМУ в принципе сосредотачиваются не на справедливом распределении, а, скорее, на механизмах, способствующих потенциальному росту на местах. Однако все работающие в регионе ЮВЕ доно-

ры утверждают, что их объединяет общая задача снижения уровня бедности и достижения «Целей тысячелетия» в области развития. Это утверждение должно предполагать ориентацию на справедливое распределение возможностей. Все донорские стратегические проекты ЭРМУ обещают внедрять процессы, основанные на участии. В свете задекларированной ориентации на борьбу с бедностью это должно подразумевать сбалансированное участие общества. Действительно ли иницилируемые донорами проекты выполняют это обещание?

На протяжении последнего десятилетия мы были свидетелями многих экспериментов на местном уровне, которые представили различные техники, способствующие прямому участию общества в принятии решений. Наиболее распространенные формы предполагают участие в процессе различных представительных групп. Например, к местным стратегическим проектам привлекаются местные предприятия и организации гражданского общества, а проекты ЭРМУ вовлекают различные бизнес-ассоциации. Это логично, поскольку намного легче работать с уже сформировавшимися группами. К тому же ограниченные временные рамки большинства поддерживаемых донорами проектов не позволяют провести углубленное исследование или определение различных потребностей и интересов. Результатом является искаженная форма «схемы корпоративного планирования».

Корпоративные планирование и модель государственного управления предполагают наличие организованного представления интересов. Это подразумевает формирование политики на основании переговорного процесса между этими группами. Такая практика характерна для небольших стран Западной Европы, где сильны традиции сильной роли государства, типичен высокий уровень политического участия и имеются влиятельные волонтерские ассоциации. Но даже в этих странах корпоративное планирование в основном применяется в сферах, касающихся распределения.<sup>3</sup>

Существуют важные предостережения по поводу применимости этой корпоративной логики в странах ЮВЕ. Во-первых, политические и социальные условия в ЮВЕ существенно отличаются от условий в странах, которые сейчас успешно применяют корпоративную систему планирования. Это заставляет задаться вопросом, применима ли вообще эта модель в условиях отсутствия сложной сети институтов, представительских организаций и развитого гражданского общества.

Во-вторых, корпоративная модель имеет врожденные недостатки. Компромисс среди представленных интересов побуждает двигаться к распределительной и компенсаторной политике, а не к стратегии, направленной на развитие. Результаты часто не способствуют бюджетной дисциплине. Более того, когда уменьшаются доступные ресурсы, существенно снижается участие. В особо плохих случаях «интересами незадействованных избирателей и социальных групп часто пренебрегают». Это создает «неравенство между

<sup>3</sup> Prierre, J., 1999: Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review* (January 1999), pp. 372–396.

представителями привилегированных организованных групп интересов, с одной стороны, и другими социальными группами — с другой» (Priere 1999: 382–383). Результат очень похож на последствия «скупки государства», довольно распространенной в странах ЮВЕ проблемы, которая на деле приводит к еще большему неравенству.

Наконец, многие проблемы, которые должны решить стратегии ЭРМУ в ЮВЕ, выходят за рамки возможностей местной общины. Следовательно, для того, чтобы применять корпоративную логику, региональные и центральные органы власти, доноры и другие потенциальные сторонники — все должны сидеть за столом переговоров. Иными словами, в условиях отсутствия зрелой сети институтов и организаций гражданского общества модель корпоративного планирования неприменима. Подобное решение может повлечь за собой риск несбалансированного представительства, усиление «скупки государства», предвзятые результаты и закрепление несправедливости.

### **Действительно ли стратегия ЭРМУ — это то, что нужно?**

До этого момента в качестве основного задания стратегических проектов ЭРМУ в этой статье рассматривалось создание процессов стратегического планирования, основанных на участии общества, с целью усилить демократические и экономические возможности на местном уровне. Вышеизложенное представляет собой обзор внедренных процессов и их результатов сквозь призму этого общего задания. Мы пойдем на шаг дальше и затронем последнюю дилемму — саму цель внедрения проектов. Учитывая освещенные выше недостатки и проблемы, зададимся вопросом, является ли процесс стратегического планирования ЭРМУ, основанного на участии, тем, что необходимо для регионов стран ЮВЕ. Точнее, нужны ли регионам стратегии для городов, стратегии, которые содержат сбалансированные и интегрированные экономические, экологические и социальные компоненты. А в сфере ЭРМУ — нуждаются ли города в большей помощи по выполнению ключевых задач и целенаправленной поддержке в достижении конкретных экономических целей.

Скорее всего, мало кто станет отрицать, что нужно координировать различные местные стратегии, чтобы избежать их повторения и возможного несоответствия. Цели и инструменты осуществления экологических стратегий, стратегий развития городов, ЭРМУ и других стратегий должны находиться в гармонии. Когда в одном и том же регионе, где отсутствует налаженная координация стратегий, проводятся различные проекты, осуществляемые разными группами, координации между ними только от этого не возникает. В таких условиях параллельного (нескоординированного) планирования проектов легко запутаться. Чтобы обеспечить действительное участие, заинтересованные стороны могут быть вовлечены только в один процесс, в тот, который нацелен на отражение их ценностей и предпочтений, а также стремления достичь согласия по общим целям. Результатом участия могут стать сложные и общие цели, которые являются основополагающими и подходящими для будущего общи-

ны. Стратегия развития города должна быть основана на этих выявленных предпочтениях и согласованных целях. Все другие стратегии должны поддерживать достижение поставленных целей.

В стратегиях ЭРМУ и городских стратегиях существуют очевидные пересечения. Оценить экономические цели возможно только в контексте социальных, политических, экономических и финансовых целей. И все же, соотносимость городских стратегий и стратегий ЭРМУ редко обсуждается в стратегических проектах ЭРМУ.

Напомним, что основная идея этого выпуска «Государственного управления в переходных экономиках» — это то, что органам местного управления необходимо обеспечить учет вопросов справедливости при планировании проектов ЭРМУ. Каковы же компоненты городской стратегии, которые не являются частью этой концепции? На самом деле, мы не находим ни одного. Тогда зачем нам нужен отдельный стратегический процесс для ЭРМУ? Для того, чтобы рассмотреть все аспекты под другим углом, через другие концепции и цели? Это опасно. Поскольку при сложном планировании городских стратегий или стратегий ЭРМУ «научная» объективность невозможна, на результаты планирования существенно влияют лежащие в его основе принципы и цели. Естественно, мы желаем избежать противоречащих друг другу результатов планирования. Поскольку социальные, экономические цели и цели развития не оторваны друг от друга, результат интегрированного подхода оказывается наиболее подходящим.

### **В заключение: потребность в согласовании**

Очевидно, что существует потребность для местных общин стать «стратегическими» в обширном, интегрированном значении, высказанном здесь. Общины должны рассматривать свое будущее в рамках, продиктованных контекстом. Крайне необходимо обеспечить сотрудничество и согласование совместных целей, которые могут определить направления для дальнейших шагов. Для согласованных целей также должна быть очерчена стратегия осуществления проектов, и должен быть организован соответствующий процесс. Обеспечение такого процесса зависит от контекста.

Поэтому первым выводом этой статьи является то, что инструкционный характер и формализованный процесс деятельности доноров работают против приспособления к той или иной ситуации. Второе, и самое очевидное, — это то, что местные стратегии не должны разрабатываться без территориального анализа. Третье: в том случае, если для разработки стратегии используется процесс, основанный на участии, только сбалансированное представительство заинтересованных сторон может обеспечить равноправные результаты. Эти три утверждения кажутся сами собой разумеющимися. И все же, мы приводим и подробно рассматриваем их в данной статье из-за тревожной и широко распространенной практики разработки стратегии без учета этих принципов.

Ни одна из описанных выше проблем донорских программ не подразумевает, что работа донора не мо-

жет привести к положительным результатам. Существуют удачные случаи, когда хорошо систематизированный донорский проект обеспечил достаточный импульс для запуска стратегического процесса. В других случаях небольшой проект, который успешно установил сотрудничество между различными заинтересованными сторонами и достиг некоторых ощути-

**Для эффективного использования донорских ресурсов необходимо гораздо более надежное и продуманное согласование спроса и предложения.**

мых результатов, привел к устранению недоверия и апатии и дал дорогу активному общественному участию. Есть случаи, когда реформы улучшили государственное управление и услуги, а также

обеспечили лидерам доверие, достаточное для внедрения стратегического процесса по развитию города.

Различия условий и направлений никоим образом не свидетельствуют против осуществления деятельности с ведущей ролью доноров. Напротив, они препятствуют диктату скопированных процессов и бездумному тиражированию моделей, которые, возможно, «когда-то где-то сработали». Для эффективного использования донорских ресурсов необходимо гораздо более надежное и продуманное согласование спроса и предложения. Мы выступаем за большую сдер-

жанность доноров в проведении выездного анализа и изучении ситуации и потребностей, а также за укрепление возможностей и независимости муниципалитетов в выборе адекватных процессов и действий.

Большинство муниципалитетов стран ЮВЕ уже имеет исходные возможности для разработки стратегий ЭРМУ, но они все еще далеки от профессионализма и знаний, необходимых для того, чтобы отыскать наилучшую траекторию институционального и местного развития. В качестве альтернативы критикуемым здесь донорским подходам мы ратуем за естественные процессы развития на местах. Как мы уже предлагали в других публикациях<sup>4</sup>, привнесенные извне составляющие донорских программ должны быть дополнены консультациями, учитывающими местную специфику. Эти консультации должны быть предложены командой профессионалов, которые могут послужить посредниками между предложением донорской программы и местным спросом на проекты. Такое согласование могло бы существенно повысить результативность донорских программ и помочь муниципалитетам включить передачу знаний в их собственное концептуальное и профессиональное развитие.

<sup>4</sup> E.g. Pallai-Driscoll (2005).

# Корни проблем развития цыган находятся в сельской местности

Активисты утверждают, что развитие крупнейшего маргинализованного меньшинства региона сдерживают дискриминация, недостаток образования и изоляция в бедных сельских районах

**Том Поппер (Tom Popper)**

Улучшение перспектив экономического развития на местном уровне в Центральной и Восточной Европе означает улучшение положения цыган этого региона. На протяжении веков цыгане в этой части мира были маргинализированным низшим социальным классом, и дурное обращение по отношению к ним продолжается. Достигнуть здорового, устойчивого экономического развития невозможно, пока крупнейшее меньшинство Европы остается изолированной группой с высоким уровнем бедности.

Поскольку цыгане сталкиваются с дискриминацией и им традиционно предлагается некачественное образование, многие из них вынуждены искать низкоквалифицированную работу, но и там они — последние, кого нанимают. Долгосрочная безработица является обычным явлением. Цыгане не принимают участия в планировании экономического развития на местном уровне, соответственно, их интересы не учитываются.

«Именно бедные всегда получают наименьшую выгоду» от стратегий развития, считает Анна Чонгор, чье объединение Autonomia ([www.autonomia.hu](http://www.autonomia.hu)) работает над стимулированием экономического развития среди цыган Венгрии.

Анна Чонгор, как и другие активисты региона, считает, что обращение к краткосрочным потребностям экономического развития цыган предполагает фокусирование на проблеме бедности в сельской местности в Центральной и Восточной Европе. Причиной возникновения такой ситуации является то, что государственные предприятия, которые ранее привлекали неквалифицированную рабочую силу в провинцию, закрылись, чем создали высокую концентрацию безработных цыган в сельских районах.

«Эти безработные необразованные цыгане не имеют возможности вернуться к тем временам, когда им было легко найти работу», — говорит Чонгор.

*Том Поппер является редактором журнала Local Governance Brief.*

Тано Бечев, цыганский эксперт по местному самоуправлению в Болгарии, считает, что утрата традиционной работы также является проблемой для его региона. «Мы — аграрная территория, однако сельское хозяйство не развивается», — говорит он.

Естественно, акцентирование внимания на бедности в сельской местности не решит всех проблем, связанных с содействием экономическому развитию цыган. Будучи маргинализованной общиной, цыгане сталкиваются со сложной системой дискриминации и препятствий, которые влияют на все аспекты их жизни. Им не предлагается работа, или же предлагается наихудшая. Дискриминация в школах означает, что дети-цыгане посещают самые плохие школы, либо же их собирают в специальные образовательные классы. Предприятия неохотно инвестируют в районы с большой численностью цыганского населения. А многие цыгане были безработными на протяжении десяти или более лет, что особенно усложняет их возвращение в рабочую силу.

## Почему необходимо сконцентрировать внимание на цыганах сельских районов

Признав существующие проблемы и отметив, что в столицах и других больших городах есть много бедных цыган, Чонгор подчеркнула, что ее организация обнаружила огромную потребность в своих услугах в «небольших поселках с большой численностью цыган, где последние часто изолированы». Она отметила, что способствовать развитию в этих районах особо необходимо и является очень сложной задачей. В большинстве случаев, заявила Чонгор, сегрегация в этих селениях происходила долго: нецыгане придерживались своей стороны поселка и не позволяли цыганам переезжать на их сторону, создавая таким образом местные цыганские гетто. Однако Чонгор добавила, что изоляция местных цыган усилилась с массовым переселением нецыган, которые уехали, когда пропала возможность трудоустройства.

«Существуют обычные села, из которых уехали все, кроме цыган», — объясняет Чонгор. Она говорит, что в этих селах цыгане «нуждаются в инфраструктуре и дорогах, но дороги подразумевают двустороннее движение. Люди могут как приехать, так и уехать».

После падения коммунизма из-за конкуренции закрылись бывшие государственные предприятия, произошел резкий спад экономической активности в сельской местности и началось массовое переселение образованных людей, которые могли бы развивать новые виды местных предприятий.

**«Существуют обычные села, из которых уехали все, кроме цыган».**

Анна Чонгор, Autonomia

«Умы покинули регион. Не только деньги», — говорит Чонгор, подчеркивая, что для стимулирования развития необходимы и инвестиции, и человеческие способности.

Бечев, выходец из небольшого города Монтана на северо-западе Болгарии, — один из тех умов, которые планируют остаться. Он работал старшим экспертом Монтаны по этническим вопросам и интеграции меньшинств, а сейчас в рамках повышения квалификации проходит тренинг Фонда образования цыган в Будапеште. Бечев надеется вернуться в Монтану в скором будущем, чтобы помочь обеспечить потребности цыганского населения в представлении его интересов в таких небольших городах, как его город, население которого составляет приблизительно 55 тыс. жителей.

Бечев говорит, что тенденция ухода экономической активности из определенных частей страны послужила причиной проблем в Монтане. «В моем городе было два больших завода, которые свернули большую часть работ в посткоммунистический период, и цыгане были первыми из тех, кого уволили», — говорит он. — «Люди из сел уезжают в небольшие города, а те, кто **может** уехать из небольших городов... Чтобы молодые люди оставались, нам нужна промышленность. Образованные люди уезжают из Монтаны. Даже для нецыган тут нет работы, а цыганам ее еще труднее получить».

### **У местных органов власти недостаточно возможностей**

Даже если местные органы власти бедных сельских районов Центральной и Восточной Европы осознают, что им необходимо стимулировать экономическое развитие среди цыган, они не смогут сделать многого для решения этой проблемы. По мнению Чонгор, многие деревни и села в сельских районах Венгрии не

имеют возможностей создавать свою собственную стратегию экономического развития на местном уровне. В такой ситуации она рекомендует региональный подход, согласно которому одна

**«Многие цыгане — искусные ремесленники и мастера, но никто не думает о том, как применить эти умения на деле».**

Даниэль Гребельдингер, Parudimos

организация по развитию занимается проблемами сразу нескольких соседних поселков.

Чонгор утверждает, что организация, работающая на субнациональном уровне, будет иметь больше возможностей, чем местная, и большее понимание местной специфики, чем национальная. Она добавила, что еще одной причиной целесообразности регионального подхода является то, что помощь Европейского Союза в форме Структурных фондов адресована регионам.

Ориентация на финансирование ЕС уже изменила порядок работы объединения Чонгор. На протяжении более 15 лет Autonomia поддерживало цыган во всей Венгрии небольшими ссудами на предпринимательство. Как отмечает Чонгор, эти ссуды можно было использовать для простых вещей, как, например, покупка подержанной машины для перевозки продуктов или дров на рынок или помощь в капитализации не-

большого местного бара. «Предоставлять ссуду, а не просто грант — это не то же самое, что осуществлять благотворительность», — подчеркнула она.

И, по мнению Андраша Нуна, который работает вместе с Чонгор в Autonomia, кредиты эффективны. «Когда мы предоставили деньги для предприятий цыган, в органах местного самоуправления подумали, что мы сошли с ума», — говорит он. Он также добавил, что за счет ссуд обычно финансировались такие вещи, как приобретение сельскохозяйственной техники — вещи, которые могут помочь цыганам самостоятельно жить в сельской местности. «Когда люди видят, что они могут себя содержать, это придает им сил и уверенности», — отмечает Нун. В последние годы, рассказывает Чонгор, ее объединение утратило институциональное финансирование, а венгерские законы усложнили кредитование для Autonomia. Вместо этого теперь они получают финансирование ЕС для конкретных проектов, разработанных с целью создать вакансии для цыган. Она утверждает, что такие проекты не всегда имеют такой длительный эффект, как ссуда, которая может помочь человеку начать свой бизнес.

Нун отмечает, что еще одна проблема финансирования со стороны ЕС связана с тем, что оно негибкое, а процедуры его выделения очень длительны. «Ваша заявка подтверждена, и вы вовлекаете местных людей. А потом им приходится ждать год, чтобы получить финансирование и начать проект. Между тем, местные жители начинают терять надежду», — говорит он.

### **Маркетинг имеющихся навыков**

Один вид предпринимательства, который стимулировало Autonomia, предполагает использование традиционных строительных навыков. «Мы сейчас запускаем нишевые предприятия по строительству домов в старом стиле», — говорит Чонгор. Она объясняет, что люди, которые хотят иметь дачи за городом, часто рады заплатить за то, чтобы их дома были построены местными ремесленниками в традиционном для сельской местности стиле.

Даниэль Гребельдингер, волонтер Parudimos, ассоциации, которая занимается вопросами цыган в Тимишоаре (Румыния), отмечает, что цыгане в его регионе могли бы успешно продавать традиционные навыки: «Многие цыгане — искусные ремесленники и мастера, но никто не думает о том, как применить эти умения на деле». Бечев утверждает, что существуют традиционные работы, которые всегда выполняли цыгане Монтаны, включая пошив рабочей одежды и рабочих перчаток на дому, сооружение заборов или изготовление цепей для лучшего сцепления колес в снежные дни. В соседнем городке традиционной вотчиной цыган является лесничество. Бечев подчеркнул, что загородные цыгане могли бы выиграть, если бы их умения были признаны и возможности применять их в работе расширились.

Другие предложения относительно помощи цыганам в сельской местности включают стимулирование поиска работы по соседству, развитие загородного туризма или предоставление трудоустройства более изолированным людям, разрешая им работать удаленно, с помощью компьютера.

Но, по мнению Чонгор, эти идеи трудно воплотить. Она отмечает, что туризм не всегда осуществим в сельских районах, где нет никаких достопримечательностей. Что касается работы в соседних населенных пунктах, то она говорит, что это реально лишь в том случае, если есть необходимый транспорт и работа не очень отдалена от места жительства. Чонгор отметила, что усилия по созданию рабочих мест с удаленной деятельностью посредством компьютера не окажут значительного влияния на большое количество загородных цыган, у которых ограниченное образование и нет доступа к интернету.

### **Получение новых навыков путем образования**

Очевидно, что создание возможностей для использования имеющихся навыков — это не полное решение проблемы. В дальнейшей перспективе цыгане нуждаются в новых, более востребованных умениях. По мнению Бечева, то место, где можно улучшить экономическое положение цыган региона, — это учебный класс. «У нас в Монтане есть цыганская школа, и этим детям нужно качественное образование», — говорит он, объясняя, что в школе учатся только дети-цыгане потому, что она находится в районе, населенном исключительно цыганами. В этой фактически сегрегированной школе для учеников стало нормой бросать учебу после четвертого класса.

Бечев говорит, что эту школу необходимо закрыть, а цыганам нужно предоставить лучшее обучение в среде, где они будут мотивированы продолжать образование. Он говорит, что борьба с сегрегацией в школе — это основная часть его работы в Монтане. «В нашем городе проходит программа десегрегации, основная цель которой — десегрегация в образовании», — рассказывает Бечев. — «Мы создали местную стратегию, связанную с образованием меньшинств».

Болгария выиграла бы от национальной политики противодействия сегрегации в школах, считает Бечев, организация которого занимается лоббированием политики интеграции в образовании на национальном уровне.

Гребельдингер, который работает школьным учителем, говорит, что также верит в силу образования. В своей работе для Parudimos он помогает цыганам получить удостоверения личности, ведет курсы цыганского языка в двух школах, борется за представительство цыган на международных форумах, посещает цыганские общины с целью помочь решить конкретные проблемы. Он считает, что вся его работа влияет на то, чтобы помочь цыганам достичь экономически стабильного положения.

«Существует множество препятствий для трудоустройства цыган, и все они взаимосвязаны. Это как цепочка, в которой каждое звено — проблема», — отмечает Гребельдингер. Но он добавляет, что наиболее важная вещь — это обучение. «Главное препятствие для трудоустройства цыган — это плохое образование. Грустно, что в XXI веке многие цыгане не доходят даже до восьмого класса. Это обстоятельство изначально ведет вас к самой низкооплачиваемой работе или безработице», — утверждает Гребельдингер.

### **Борьба с дискриминацией**

По мнению Гребельдингера, проблема заключается в том, что цыгане сталкиваются с дискриминацией, которая начинается в школе и преследует их в течение всей жизни. «Цыгане, которые хотят приобрести новые навыки, не имеют таких возможностей», — говорит он. Гребельдингер отмечает, что дискриминация и изоляция, с которыми сталкиваются цыгане во всех своих начинаниях, делают их существование похожим на жизнь в военное время. «Они не живут в условиях настоящей войны, но им приходится воевать с обществом — это битва за интеграцию, за адаптацию, битва с историей и настоящим», — подчеркивает он.

«Мы говорим сейчас о бедных людях, которых оклеймили», — отмечает Чонгор. Она утверждает, что усилия, направленные на стимулирование развития сельской местности и образование цыган, не будут приносить результатов пока будет продолжаться дискриминация при приеме на работу. А она продолжается.

«Это незаконно в Венгрии, но это трудно доказать», — отмечает Чонгор. «У нас есть закон о равных возможностях и сеть учреждений по обеспечению равных возможностей, но я не знаю, насколько хорошо они работают».

По мнению Чонгор, фирмы, которые активно берут на работу цыган, являются малыми предприятиями, руководимыми прогрессивными людьми. По ее словам, более крупные фирмы имеют возможность обеспечить равные возможности, но они до сих пор обходят цыган стороной при приеме на работу. Бечев отметил точно такую же проблему в Болгарии, где правительство в 1991 году приняло план действий по интеграции цыган. Признавая тот факт, что изложенные в плане действия идеи похвальные, Бечев утверждает, что они не воплощаются в жизнь. «Это всего лишь план на бумаге. На него не выделяются средства и ничего не делается», — отмечает он.

### **Общественное участие**

По мнению Бечева, самым лучшим решением этой проблемы было бы увеличение представительства цыган в государственном управлении. «На постах, где принимаются решения, нам нужны цыгане и люди, которые понимают потребности цыган», — считает он.

Гребельдингер говорит, что участие цыган в формальном процессе планирования местного развития «может быть осуществлено с определенной помощью местных властей и немного большей заинтересованностью соответствующих органов».

К сожалению, местные власти часто проявляют нежелание привлекать цыган к процессу создания стратегий экономического развития на местном уровне.

Чонгор вспоминает один проект с участием небольшого венгерского муниципалитета, где местные чиновники пренебрегли обязательством поддерживать участие цыган и других граждан. Она утверждает, что чиновники не хотели, чтобы общественность думала, что они работают над проектом, который может создать рабочие места для неквалифицированных работников. «Местные органы власти боялись обнадеживать эту часть населения», — отмечает она. — «Сущест-

вует страх, что информация об их положении беспокоит людей».

Среди местных властей широко распространено мнение о том, что цыгане знают мало для того, чтобы

**«Местные органы власти боялись обнадеживать эту часть населения. ... Существует страх, что информация об их положении беспокоит людей».**

Анна Чонгор, Autonomia

помочь себе. Чонгор отмечает, что когда она спрашивает местных чиновников об оценке цыганами своих потребностей, чиновники отвечают с сомнением: «Они говорят, что цыгане ничего не знают о собственном положении».

Бечев подтверждает, что у чиновников в Болгарии такое же отношение. «Цыгане исключены из полити-

ческого участия в делах, которые их касаются», — полагает он. — «Что для них важно, всегда решает кто-то другой».

Решение этой проблемы требует активности со стороны цыган, которые должны больше участвовать в государственном управлении, говорит Бечев. Он уверен, что с большей политической силой цыгане смогли бы обеспечить лучшее образование для своих детей и справедливый процесс трудоустройства. Но он также добавил, что усиление позиций цыган невозможно до тех пор, пока нецыгане не допустят представительство цыган в управлении. Иначе, утверждает он, цыгане и далее будут исключены из политического участия в делах, которые касаются их проблем.

# Социальная экономика в состоянии обеспечить здоровое развитие

Акцентируя внимание на потребностях общества, а не только лишь на прибыли, этот сектор может помочь общинам региона в их экономическом развитии

**Никица Кусиникова (Nikica Kusinikova)**

Когда речь заходит о распределении экономических благ, многие считают наилучшим решением свободный рынок. Социалистические системы, пытавшиеся искусственно перераспределять богатство, потерпели позорное поражение в Центральной Европе и странах бывшего Советского Союза.

Без сомнения, экономическое благосостояние — не единственная цель общества. Тогда как рыночная логика подталкивает к эгоизму, наши общества могут расколоться, если мы также не позаботимся друг о друге и не постараемся придать важности благам социальным. В конечном счете, усилия, направленные на помощь социально незащищенным, благотворно отразятся на местной экономике и будут способствовать устойчивому развитию.

Невзирая на то, что социальные потребности явно важны, бизнес и правительство не всегда могут их удовлетворить в масштабе локальной общины. Предприятия, ищущие прибыль, не настроены помогать другим, а местные органы власти стеснены в ресурсах и работают в условиях необходимости урезать расходы. Социальная экономика, состоящая из частных организаций, целью которых не является прибыль, ассоциаций, кооперативов, обществ взаимопомощи, фондов и трастов, может помочь там, где другие действующие лица бессильны.

Социальная экономика может внести свою лепту в развитие на местном уровне посредством производства уникальных товаров и услуг, стимулирования занятости, поддержки предпринимательской деятельности и обеспечения устойчивого развития. Уменьшая социальное неравенство и обеспечивая более сбалансированное и справедливое экономическое

*Никица Кусиникова работает менеджером по развитию филантропии в Центре институционального развития CIRa (Скопье, Македония). Она окончила магистратуру по специальности «Сравнительные исследования развития на местном уровне на Балканах», а также по другим направлениям, касающимся процесса преобразований, в Университете Тренто, Италия. Работала исследователем-стажером в Программе LGI Института открытого общества (Будапешт).*

развитие, социальная экономика помогает обеспечить действительно устойчивое экономическое развитие на местном уровне. Местным органам власти необходимо делать все возможное для поддержки социальной экономики, поскольку этот сектор направлен на развитие местной экономики.

## Что такое социальная экономика, и как она работает

Сложно кратко определить, что подразумевается под термином «социальная экономика». Но прежде всего этим термином обозначают тех действующих лиц, кто руководствуется не только мотивом поиска прибыли. Вместо того, чтобы сосредотачиваться исключительно на деньгах, эти организации выполняют важные социальные функции, основанные на принципах солидарности и активного гражданства.

Функционирование организаций в социальной экономике, которую иногда называют «третьим сектором», основывается на процедурах участия и демократического принятия решений. В основном эти организации полагаются на различные ресурсы, и хотя они могут быть прибыльными, эти средства не распределяются между учредителями или членами советов. Вместо этого любая прибыль разделяется между бенефициариями или же реинвестируется с целью выполнения миссии организации.

Ведутся дискуссии о том, какие типы организаций включать или исключать из определения социальной экономики. В целом, существует два подхода. Первый — европейский, который ставит во главу угла порядок деятельности организаций и выделяет ассоциации и кооперативы социального направления. Второй подход — американский, который делает ударение на недистрибутивности и выводит на первый план фонды и неприбыльные организации.

В ракурсе развития на местном уровне организации социальной экономики, как правило, предлагают трудоустройство или обучение тем, у кого имеются проблемы с поиском работы, или же предоставляют ссуды социально незащищенным группам. Социальная экономика также может предоставлять другие блага и услуги, от ухода за детьми до обеспечения жильем. Все это благотворно влияет на общий уровень экономического развития общины.

Важность социальной экономики обретает все большее признание в Европе. Европейская Комиссия попыталась укрепить социальную экономику учреждением Консультативного комитета по делам коопе-

**Функционирование организаций в социальной экономике основывается на процедурах участия и демократического принятия решений.**

ративов, обществ взаимопомощи, ассоциаций и фондов; подписанием коммюнике о поддержке роли волонтерских организаций и фондов в Европе в 1997 году; принятием коммюнике о поддержке кооперативных обществ в 2004 году.

Одна из статей устава Европейского социального фонда содержит цель повышения роли социальной экономики в создании рабочих мест на местном уровне и призывает к поддержке этого сектора посредством небольших грантов и других механизмов.

Тем временем страны — члены Европейского Союза все больше и больше ценят социальную экономику, усматривая в ней важный фактор развития на местном уровне. Они пытаются разработать стратегию развития «третьего сектора». В Комитете регионов были объявлены несколько конкурсов на дополнительное финансирование проектов, направленных на усиление партнерства между местными/региональными органами власти и организациями социальной экономики в поддержке занятости, развития на местном уровне и социального выравнивания.

### **Преимущества для развития на местном уровне**

Социальная экономика может поддерживать экономическое развитие на местном уровне многими способами. Ниже следует более подробный взгляд на некоторые преимущества, которые может обеспечить этот сектор.

### **Предложение новых товаров и услуг**

В условиях рыночной экономики, ориентированной на прибыльную деятельность, не все группы в обществе извлекают равную пользу от предоставляемых товаров и услуг. В то же время правительства стран Центральной Европы и бывшего Советского Союза стеснены в ресурсах, поэтому им приходится сокра-

щать расходы на социальное обеспечение и приближаться к более эффективному, рыночному типу государственного управления. Это порождает пробелы в пре-

доставлении товаров и услуг в таких сферах, как уход за престарелыми и инвалидами, обеспечение бедных жильем, обучение социально незащищенных и т.д. Социальная экономика в состоянии заполнить эти пробелы, обеспечивая общество новыми товарами и услугами.

Эти усилия окажутся тем более эффективными, поскольку инициативы социальной экономики отличаются сильной привязкой к местности. Действующие лица в социальной экономике ориентируются на местные нужды и ресурсы, а выгоды тоже распределяются на местном уровне.

### **Вклад в занятость**

Когда организации социальной экономики создают рабочие места, они обычно сосредотачиваются на трудоемкой сфере — в отличие от многих коммерческих предприятий, где рост производства опирается на технологии. Согласно проведенному в 1999 году ана-

лизу Международного центра исследований и информации в сфере государственной, социальной и кооперативной экономики, на сектор социальной экономики в странах ЕС приходилось приблизительно 8,59 млн. рабочих мест — это 7,78% от общего числа трудоустроенных.

Более того, социальная экономика очень часто нанимает тех, кому трудно найти свое место на рынке труда. Речь идет о долговременно безработных, инвалидах, людях с зависимостью, меньшинствах и молодежи. Эти группы отличаются высоким уровнем безработицы, особенно в странах с переходной экономикой.

Поскольку они трудоустраивают тех, кто зачастую оказывается без работы, предприятия социальной экономики не просто обеспечивают оплачиваемое трудоустройство людям. Они также помогают государству и местным властям, уменьшая социальные выплаты и высвобождая дополнительные средства на другие инициативы. А предлагая услуги мало- или среднеобеспеченным работникам, например, по уходу за детьми в семьях с одним родителем, предприятия социальной экономики вносят свою лепту в повышение возможностей трудоустройства для еще более широкого круга лиц.

Помимо непосредственного влияния на показатели занятости, организации социальной экономики обеспечивают более долгосрочные улучшения в этой сфере, так как они обращают представителей изолированных слоев общества из пассивных получателей пособий в активных граждан. Люди, занятые на предприятиях социальной экономики (с оплатой труда или как волонтеры), получают трудовой опыт, новые знания и профессиональные навыки. Они также устанавливают социальные контакты. Эта работа может наделить уверенностью и самоуважением тех, кто долгое время оставался безработным, она также повысит их возможности трудоустройства в будущем. Эта работа привлекательна еще тем, что сокращает будущим нанимателям расходы на обучение.

### **Стимулирование предпринимательского духа**

Если мы определим предпринимательство как способность к инновациям, определению возможностей, оценке потребностей и мобилизации ресурсов, абсолютно очевидно, что многие организации социальной экономики являются центрами сосредоточения предпринимательской активности. Этим организациям присущи высокая гибкость и хорошее знание местной среды. Зачастую они стеснены в ресурсах, поэтому им просто необходимо проявлять новаторство и применять новые подходы к деятельности.

Организации социальной экономики неоднократно доказывали, что при наличии соответствующей мотивации и новаторского подхода казалось бы неприбыльная деятельность может быть очень успешной в смысле получения доходов.

Например, коммерческие банки обычно избегают кредитовать бедных; исходя из распространенного убеждения, что малоимущие не в состоянии выплачивать кредиты. Но в 70-е годы прошлого века Мухамед

**Когда организации социальной экономики создают рабочие места, они обычно сосредотачиваются на трудоемкой сфере.**

Юнус начал борьбу с бедностью в Бангладеш, создав Grameen Bank. Он выдавал микрокредиты бедным с тем, чтобы последние могли создать малые предприятия. Кредиты использовались для покупки различных товаров, которые бедняки продавали «от двери до двери» вместо того, чтобы просто просить милостыню. Клиенты банка оказались в состоянии выплатить ссуды и даже вкладывали в него свои сбережения.

Другой пример успешного социального предпринимателя — известный шеф-повар Джейми Оливер, который в 2003 году открыл сеть ресторанов под названием «Пятнадцать». Сперва он обучал социально проблемных молодых людей кулинарному мастерству, а потом принимал их на работу. Рестораны приобрели большую популярность и смогли приносить достойную прибыль.

Такие примеры могут также способствовать усилению предпринимательского духа местных бизнесменов, делая местную экономику более энергичной и конкурентоспособной.

### **Поддержка устойчивого развития**

Поскольку деятельность организаций социальной экономики направлена на социальное благо, этот сектор не только стимулирует занятость, он также стремится к экологически устойчивому развитию. Действующие лица социальной экономики активно работают над внедрением в своей деятельности инновационных, экологически чувствительных подходов. Они касаются не только создаваемого загрязнения, но и утилизации ресурсов.

Предприятия социальной экономики также значительно поддерживают социальную устойчивость и стабильность. И делают они это с помощью следующего:

- предоставление необходимых социальных услуг там, где государственные или коммерческие структуры не задействованы;
- предоставление занятости маргинализированным группам населения и, как следствие, уменьшение социального напряжения, борьба против предвзятости, социальное выравнивание и справедливое развитие;
- увеличение социального капитала в муниципалитете, где усиливается доверие между разными общинами и действующими лицами: предпринимателями, местными властями и третьим сектором.

С помощью своей деятельности организации социальной экономики продвигают принципы сотрудничества и партнерства в противовес конкуренции, но в то же время не игнорируют сугубо рыночные принципы в процессе обеспечения своей самостоятельности.

### **Включение социальной экономики в стратегии развития**

Совершенно ясно, что сектор социальной экономики может в значительной мере поддерживать экономическое развитие на местном уровне. Однако социальная экономика может быть эффективной лишь в том случае, если она интегрируется в общие планы экономического развития. Национальным правительствам под силу продвигать развитие социальной экономики

путем введения бюджетных/налоговых стимулов и разного рода поддерживающих программ на общенациональном уровне. В то же время местные органы власти могут обеспечить более оригинальные подходы «сверху вниз», основывающиеся на местных потребностях и обстоятельствах, и дополняющих инициативы «снизу вверх» со стороны местных действующих лиц социальной экономики.

Представители социальной экономики должны также полноценно участвовать в процессе планирования экономического развития на местном уровне, а их сектор должен стать неотъемлемой частью любых разрабатываемых планов.

Как первостепенный шаг, процесс оценки местной экономики должен предполагать анализ социальной экономики в общине. Этот анализ должен рассмотреть масштаб и структуру существующей деятельности социальной экономики на местном уровне, ее влияние на местную экономику, возможности и угрозы ее развитию, пробелы в обслуживании и т.п.

Наряду с оценкой текущего состояния социальной экономики планы развития должны содержать стратегию стимулирования социальной экономики с тем, чтобы этот сектор мог увеличивать свой вклад во благо общества.

На практике стратегии стимулирования социальной экономики могут включать в себя (но не ограничиваться):

- Предоставление формальных и неформальных образовательных программ, предусматривающих объяснение и продвижение важности социальной экономики.
- Поддержка в создании социальных предприятий путем учреждения кооперативных агентств развития. Например, в Швеции правительство предоставляет таким агентствам субсидии, дополняя те средства, которые агентства привлекают самостоятельно. Подобную поддержку можно оказывать и на местном уровне.
- Поддержка муниципалитетом некоммерческих предприятий с помощью различных ресурсов, включая предоставление рабочей площади и покрытие текущих издержек.
- Предоставление обучения и консультаций по вопросам создания организаций социальной экономики.
- Делегирование государственных услуг тем организациям социальной экономики, чьи подходы оказались новаторскими и эффективными; тем самым можно будет реально сократить государственные расходы на социальное обеспечение и стратегически перенаправить их на вопросы развития.
- Стимулирование корпоративной социальной ответственности, направленной на поддержку социальной экономики в соответствии с целями планов экономического развития на местном уровне.
- Обеспечение доступа к достаточному финансированию организаций социальной экономики, которые обычно сталкиваются с проблемами при работе с коммерческими банками. Этого можно достичь путем создания кредитных линий и ссуд,

предназначенных специально для социальных предприятий.

Интегрирование социальной экономики в инициативы экономического развития на местном уровне выгодно не только этому сектору. Оно также ведет к более интегрированному развитию и более продук-

**Социальная экономика создает почву для партнерства между бизнесом и неприбыльными организациями, которые очень часто считают друг друга противоположностями.**

тивному применению всех имеющихся ресурсов. К тому же привлечение социальной экономики к планированию экономического развития создает почву для партнер-

ства между бизнесом и неприбыльными организациями, которые очень часто считают друг друга противоположностями.

Этот подход поможет им лучше понять, каким образом работают эти два сектора и дополняют друг друга в обществе, следовательно, усилит их взаимодействие и будет поддерживать дух сотрудничества.

В целом, социальная экономика таит в себе большой потенциал для обеспечения более справедливого экономического развития на местном уровне. И местные власти должны помнить о нем, если они хотят ис-

пользовать его для поддержки инициатив экономического развития на местном уровне.

### Литература

- Renato Galliano, *Social Economy Entrepreneurship and Local Development*.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2000) 196 final, *Acting Locally for Employment, A Local Dimension for the European Employment Strategy*.
- European Commission, *Communication on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*, 1997.
- European Commission, *Communication on the promotion of co-operative societies*, 2004.
- Carlo Borzaga, *The economic rationale of the Social Economy*, 2005.
- OECD LEED Centre for Local Development, Conference on Social Economy Discussion papers, Trento, September 2005.
- Social Economy Bristol, web resources and reports.

# Подходы ЕС к ЭРМУ задают тон в Европе

Те, кто намерен повысить отдачу от европейских расходов на ЭРМУ, должны стремиться вступать в партнерства на региональном уровне

## Клаус Шульце (Claus Schultze)

Общинам новых членов ЕС, намеренным запустить маховик экономического развития на местном уровне (ЭРМУ) при помощи финансирования со стороны Европейского Союза, было бы полезно последовать слогану «мысли локально, действуй регионально».

Около трети бюджета ЕС распределяется между проектами развития на местном уровне, которые получают дополнительные средства из Структурных фондов Евросоюза и администрируются на субнациональном уровне.

Поэтому региональный уровень также является важным местом для осуществления каких-либо инициатив, обеспечивающих справедливое распределение ЭРМУ, во благо малоимущих и маргинализированных общин. В конце концов, одной из целей Структурных фондов является большее социальное выравнивание путем поддержки отверженных членов общества.

ЕС намерен повышать уровень участия в развитии путем поощрения партнерства между заинтересованными сторонами из различных сфер. Те, кто намерен влиять на процесс, должны получить доступ к этому партнерству.

Новые члены ЕС учатся играть в эту игру. Регионы разных государств Центральной Европы добились определенных успехов в использовании средств для удовлетворения неотложных социальных нужд, а также в обеспечении всеобщего участия в планировании расходов финансов. Но общественное участие в формировании планов развития не такое, каким могло бы быть. В Польше, где полномочия более равномерно распределены в рамках федеративной системы, регионы имеют больше влияния на то, как расходуются средства. В Словакии, которая практикует более централизованный подход к системе власти и политике развития, неправительственные организации жалуются на то, что они остаются за бортом процесса. Львиная доля

*Клаус Шульце — регулярный автор журнала «Государственное управление в переходных экономиках», освещающий политику Европейского Союза и его расширение. Анализ ситуации в Словакии написан Даной Мишковицовой (Dana Miskovicova), которая работает в INTERREG III East.*

нового финансирования, поступающего в Словакию из Структурных фондов, будет использована на поддержку проектов, ориентированных на цыган.

Эти примеры из Центральной Европы информативны, но перед тем, как их анализировать, полезно понять, каким образом Структурные фонды попадают из Брюсселя к месту внедрения проекта.

Одной из многочисленных функций Структурных фондов является помощь самым бедным членам общества. В рамках политики социального выравнивания ЕС интеграцию в жизнь общества рассматривают как неотъемлемую часть экономического развития на местном и региональном уровне. Тогда как меры по борьбе с бедностью и интеграции в жизнь общества пользовались поддержкой из Европейского социального фонда еще с 1970-х годов, в последнем десятилетии также возросли объемы помощи по проектам возрождения территорий, особенно в городских районах. В новом Стратегическом руководстве Европейского Сообщества для Структурных фондов отмечена потребность в сбалансированной экономической, социальной и экологической политике, а также важность поддержки социальной интеграции.

Однако сегодня, похоже, гораздо большую роль по сравнению с социальными инициативами играют более рыночно ориентированные, привнесенные извне подходы, ориентированные на такие цели, как предпринимательство, инновации и конкурентоспособность. Однако то, что в свете «лиссабонских» целей<sup>1</sup> социальное выравнивание рассматривается как важная функция и предпосылка для общества знаний и конкурентоспособности Европы, это может оказаться преимуществом.

Чтобы оценить, как и насколько Структурные фонды ЕС помогают инициативам ЭРМУ, крайне важно понять некоторые основные механизмы довольно сложной системы политики ЕС. Политика территориального развития ЕС и ее главный инструмент — Структурные фонды — систематически влияют и в значительной степени направляют и задают тон тому, как европейские правительства подходят к вопросу развития на региональном и местном уровне. Региональная политика ЕС представляет собой комплексную систему государ-

**Функционирование организаций в социальной экономике основывается на процедурах участия и демократического принятия решений.**

<sup>1</sup> В рамках внедрения так называемой Лиссабонской повестки дня (основные принципы: инновации, экономика знаний, социальная интеграция, устойчивость), направленной на принятие мер, обеспечивающих более стабильный и длительный рост и создание большего числа лучших рабочих мест, страны-члены должны подготовить национальные Лиссабонские планы действий и привлекать к этому процессу региональные и местные органы власти, социальных партнеров и гражданское общество.

## Приоритеты ERDF

В предстоящем финансовом периоде 2007–2013 годов большая часть направляемой на ЭРМУ помощи европейского Союза будет проходить через Европейский фонд регионального развития (ERDF).

Помощь ERDF концентрируется на инфраструктуре, производительных инвестициях и инициативах развития, таких, как услуги для предприятий и развитие инструментов финансирования. Страны-члены и регионы могут поддерживать деятельность по следующим приоритетам:

- **Сближение.** Сюда входят инвестиции в исследования и технологическое развитие, инновации и предпринимательство, информационное общество, охрану окружающей среды, предотвращение природных и технологических рисков, туризм, транспорт, энергетику, образование, здравоохранение, а также прямая поддержка малого и среднего бизнеса в создании и сохранении рабочих мест.
- **Конкурентоспособность и занятость в регионах.** Такие проекты включают региональные инновационные проекты и мероприятия, охрану окружающей среды, предотвращение рисков, а также улучшение доступа к транспортным и телекоммуникационным услугам и сетям.
- **Европейское территориальное сотрудничество.** Это единственные действительно «нематериальные» мероприятия, финансируемые из ERDF. Фонд поддерживает совместные приграничные экономические, экологические и социальные инициативы, а также межгосударственные и межрегиональные разработки стратегий и обмен опытом.

При осуществлении программ, финансируемых из ERDF, от стран-членов ожидают принятия во внимание положения дел в конкретных городских и сельских районах. В частности, как гласят правила ERDF, «они должны поддерживать развитие основанных на всеобщем участии, интегрированных стратегий, устраняющих высокую концентрацию экономических, экологических и социальных проблем, влияющих на городские агломерации».

ственной политики, которая работает преимущественно посредством стимулов, таких, как грантовые программы, а также посредством установления ограничений для вмешательства властей, таких, как режимы государственной помощи.

Эта система формирует регуляторную «смирительную рубашку» для политики структурной помощи в странах — членах ЕС и, похоже, «играет совсем в другой лиге», чем одиночные инициативы ЭРМУ, ориентируясь на развитие всей территории ЕС.

### Краткий экскурс по Структурным фондам ЕС

Структурные фонды являются основным инструментом Европейского Союза в сфере поддержки социально-экономического развития стран-членов. Они являются второй по величине составляющей бюджета ЕС. Только Общая сельскохозяйственная политика поглощает больше бюджетных средств. В бюджетном периоде 2000–2006 годов, который приближается к завершению и будет сменен следующим программным периодом 2007–2013 годов, на

общий бюджет Структурных фондов приходится около трети совокупного бюджета ЕС, или 213 млрд евро.

Финансирование из Структурных фондов, таких, как Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF), Европейский социальный фонд (European Social Fund, ESF) или Фонд выравнивания, осуществляется в форме безвозвратной помощи. Финансовая помощь выделяется через многолетние отраслевые и региональные программы развития, которые представляют собой пакеты мер, получивших право на поддержку и утвержденных в совместной работе стран-членов, регионов и Европейской Комиссии. Программы опираются на руководящие принципы, разработанные Еврокомиссией для всего ЕС.

Структурные фонды направлены на обеспечение некоторых заранее установленных «приоритетов». Термин «приоритет» тут может путать неискушенного читателя: его применяют к географическим территориям. В рамках текущего семилетнего периода осуществления программ Приоритет 1 заключается в поддержке развития и структурных изменений в регионах, отстающих по уровню развития. Эти «регионы Приоритета 1» определены как те, где ВВП на душу населения ниже 75% среднего показателя ЕС. Приоритет 2 заключается в поддержке промышленных, сельскохозяйственных, рыбопромысловых и городских районов, стоящих перед задачей социально-экономической реструктуризации. Эти территории определяются через показатели безработицы, реструктуризации экономики и социального отторжения. Приоритет 3 заключается в развитии человеческих ресурсов посредством мер, направленных на стимулирование занятости и обучения. В то же время приоритеты связаны с определенными ключевыми темами, установленными Европейской Комиссией. Страны-члены призваны концентрировать внимание на этих темах.

Хотя Структурные фонды идут из Брюсселя, практическое расходование этих денег является предметом переговоров между Еврокомиссией и правительствами стран-членов.

Существуют некоторые исключения из этого правила, такие, как «Инициативы Сообщества», которые разрабатываются в Брюсселе и работают по собственным правилам в рамках специальных договоренностей между Европейской Комиссией и странами-членами. В число этих Инициатив Сообщества входят INTERREG (межгосударственное, приграничное и межрегиональное сотрудничество), URBAN (устойчивое развитие городов), LEADER (развитие сельских общин) и EQUAL (межгосударственное сотрудничество в области борьбы с дискриминацией при трудоустройстве). Эти инициативы имеют сравнительно небольшие бюджеты, но они были важными лабораториями для различных аспектов ЭРМУ. Вскоре, впрочем, эти инициативы прекратят свое существование в качестве особых инструментов. Их темы и методы по приграничному развитию, равным возможностям, развитию городов и сел те-

перь будут включены в основные фонды в качестве горизонтальных мероприятий.

### **Процесс работы над программами Структурных фондов**

Сегодня работа над программами расходования средств из Структурных фондов осуществляется в несколько этапов, каждый из которых предполагает утверждение совместного документа соответствующей страной-членом и Европейской Комиссией. Во-первых, странам-членам нужно составить Национальные планы развития, где должны содержаться четкое описание социально-экономической ситуации в стране, описание наиболее приемлемой стратегии достижения заявленных целей развития, а также информация о том, как будут расходоваться средства Структурных фондов. После утверждения Еврокомиссией этот план становится основой для разработки дополнительных и более практических программных документов, таких, как Рамочные планы поддержки Сообщества, Единые программные документы или рабочие программы.

В следующем программном периоде 2007–2013 годов ряд документов по планированию и программам будет упразднен. При подготовке к этому новому бюджетному периоду страны-члены должны разработать Национальный стратегический рамочный документ, объясняющий стратегии развития страны, ее тематические и территориальные приоритеты, а также перечень рабочих программ, через которые на данной территории будут распределяться средства Структурных фондов. Эти рамки национального значения должны соответствовать общим стратегическим направлениям развития Европейского Сообщества. Они являются, в свою очередь, рамками для рабочих программ, которые будут впоследствии разработаны на их основе.

Рабочую программу разрабатывает агентство или министерство, определенное страной-членом. Она содержит анализ ситуации на соответствующей территории или отрасли на предмет сильных и слабых сторон (SWOT-анализ), а также описание выбранной в соответствии с этой ситуацией стратегии.

Мы можем различать отраслевые/тематические и региональные рабочие программы (для удобства будем называть их ОРП и РРП). Основное различие между ними заключается в том, что РРП носят региональный характер, охватывая несколько отраслей в одном регионе, а ОРП охватывают всю страну-члена, но работают только с одной отраслью. Еще одно различие состоит в том, что РРП могут разрабатывать и выполнять региональные органы власти, тог-

да как ОРП обычно формируются и приводятся в исполнение одним или более министерств национального уровня. Что касается РРП, то каждая страна-член может выбирать, сколько РРП она подготовит, а также, передавать ли ответственность за разработку и управление РРП соответствующим регионам или децентрализованным структурам или же выполнять какое-то из этих заданий (или оба) на национальном уровне. В случае применения того, что можно назвать регионализированным подходом, страна, чьи регионы имеют право на получение помощи из Структурных фондов, может подготовить столько РРП, сколько в ней имеется федеральных субъектов (NUTS II)<sup>2</sup>, что актуально, к примеру, для Польши. Это привычное дело для крупных стран-членов с федеративным устройством. В менее крупных и, во многих случаях, централизованных странах-членах разрабатывается ограниченное число РРП.

В пользу РРП говорят следующие факторы. Во-первых, РРП, как правило, разрабатываются в заинтересованном регионе, и поэтому они могут более точно отражать реальные потребности населения этой территории. Во-вторых, на этапе разработки программ принципу партнерства следуют намного больше, чем в случае ОРП, где программы скорее являются «заботой министерства». И в-третьих, при подготовке РРП жители региона изучают на практике демократические процессы регионального развития типа «снизу вверх».

Но процесс подготовки РРП можно оценивать как требующий очень много времени, поскольку в процедурах формирования программ участвуют многочисленные представители разных групп интересов, и такому широкому кругу действующих лиц нужно гораздо больше времени, чтобы прийти к согласию. Еще одно предостережение, которое обычно высказывают более централизованные страны-члены, — внедрение и управление РРП требуют высокого уровня административных возможностей и управленческих навыков в регионах. Это важно, поскольку операционные проблемы, задерживающие выполнение программы, могут привести к потере средств. Существует правило, по которому выделенные на программу средства, которые не были израсходованы за два года, автоматически возвращаются в казну ЕС. Также правительства стран-членов несут окончательную ответственность и могут быть привлечены к ответу за неэффективное распоряжение средствами Структурных фондов.

**Важно наличие достаточного уровня возможностей в регионах, поскольку операционные проблемы могут привести к задержкам и потере средств.**

### **Тематика и порядок работы Структурных фондов следующего периода**

Как уже было сказано выше, Структурные фонды являются динамичной сущностью. Происходящая сегодня реформа следует принципам концентрации, упрощения и децентрализации. В периоде 2007–2013 годов политика выравнивания будет делать акцент на поддержке инноваций, конкуренто-

<sup>2</sup> Номенклатура NUTS служит отправной точкой для: а) сбора, обработки и гармонизации региональных статистических данных ЕС; б) социально-экономического анализа регионов; в) формирования региональной политики ЕС. С целью оценки того, соответствуют ли они условиям получения средств из Структурных фондов, на уровне NUTS II были выделены отстающие регионы (охватываемые Приоритетом 1). Территории, подпадающие под другие приоритетные задачи, выделяются преимущественно на уровне NUTS III. С дополнительной информацией, включающей перечень регионов по системе NUTS, можно ознакомиться по адресу [http://ec.europa.eu/comm/eurostat/tamonnuts/home\\_regions\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/eurostat/tamonnuts/home_regions_en.html).

## Приоритеты Европейского социального фонда (ESF)

Средства, которые будут выделяться из Структурных фондов посредством Европейского социального фонда в 2007–2013 годах, должны быть направлены на следующие проблемы: дисбалансы занятости, социальное неравенство, недостаток навыков, обусловленная глобализацией реструктуризация, развитие экономики знаний, демографические изменения.

Страны-члены и регионы могут поддерживать деятельность по таким приоритетам:

**Повышение уровня адаптивности работников и предприятий.** Этот приоритет обеспечивается путем поддержки:

- инвестиций в человеческие ресурсы, например, в обучение на протяжении всей жизни и лучший доступ низкоквалифицированных и более старших работников к обучению;
- ожиданий и успешного управления экономическими изменениями, в частности, путем разработки и распространения новаторских и более производительных форм организации труда.

**Улучшение доступа к рынку труда, особенно для женщин и мигрантов.** Этот приоритет обеспечивается путем поддержки:

- модернизации и усиления служб занятости;
- внедрения активных и профилактических мер, обеспечивающих раннее выявление потребностей и индивидуальную помощь;
- снижения уровня сегрегации по половому признаку на рынке труда, а также повышения доступности услуг по уходу за детьми и другими иждивенцами;
- особого внимания к большей социальной интеграции мигрантов и повышению занятости среди них.

**Повышение уровня социальной интеграции инвалидов и борьба с дискриминацией.** Этот приоритет обеспечивается путем поддержки:

- занятости среди инвалидов и меньшинств;
- многообразия в трудоустройстве и мер по борьбе с дискриминацией;
- партнерств и соглашений относительно реформ в рамках сетевого сотрудничества заинтересованных сторон.

способности регионов, роста и трудоустройства. Будущая политика выравнивания ЕС будет, соответственно, нацелена на темы инноваций и экономики знаний, доступности и услуг общеэкономического значения, окружающей среды и предотвращения рисков, занятости, подготовки и социальной интеграции. Текущие Приоритеты 1–3 будут заменены тремя новыми приоритетами: сближение, конкурентоспособность регионов и занятость, а также сотрудничество европейских территорий.

Хотя окончательные суммы средств все еще являются предметом переговоров, похоже, что Структурные фонды будут разделены следующим образом:

- Сближение. Только для регионов Приоритета 1 (т.е. регионы с ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС показателя): 81,7%, или 251,33 млрд. евро.
- Конкурентоспособность регионов и занятость. Для всех других регионов: 15,8%, или 38,4 млрд. евро.

- Сотрудничество европейских территорий. 2,44%, или 7,5 млрд. евро, большая часть которых пойдет на приграничные мероприятия.

Для тех предложений, по которым сегодня ведутся переговоры, Европейская Комиссия также планирует упростить бюрократические процедуры и далее децентрализовать процесс их внедрения. Одними из наиболее важных изменений будут сокращение количества документов по программам, подаваемых странами-членами, ограничение числа финансовых инструментов (с шести фондов до трех) и снижение уровня контроля со стороны Еврокомиссии.

Ранее Структурные фонды состояли из шести разных фондов, каждый со своим правовым регулированием, что сделало управление программами, финансируемыми из разных инструментов, каждый из которых имеет свои правовые рамки, что сделало управление финансируемыми одновременно из разных инструментов программами запутанным и чрезмерно забюрократизированным процессом. Теперь рабочие программы будут финансироваться либо ERDF, либо из ESF<sup>3</sup> (См. вставки.) В то время когда страны-члены получают дополнительную помощь из Фонда выравнивания, как в случае со всеми новыми членами, ERDF и Фонд выравнивания будут совместно предоставлять поддержку инвестиций в транспортную инфраструктуру и охрану окружающей среды.

Нынешнее финансирование структурных мер в сельских регионах будет продолжать оставаться независимым инструментом. Это будет «Европейский сельскохозяйственный фонд для развития сельских районов», который является компонентом Общей сельскохозяйственной политики ЕС. Каждая из стран должна разработать специальные национальные планы для финансирования из него.

Сегодня страны-члены и регионы разрабатывают рабочие программы на основании стратегических планов на следующий период осуществления программ. Эти рабочие программы должны будут пройти перспективную оценку и, в случае крупных инфраструктурных инвестиций, стратегическую экологическую оценку<sup>4</sup>; после чего их можно будет подавать на рассмотрение в Европейскую комиссию. В ходе процесса разработки программных документов и определения приоритетов финансирования соответствующие национальные или региональные органы власти должны проводить широкие консультации, основанные на партнерстве с эконо-

<sup>3</sup> Важно отметить, что для таких интегрированных мер, как возрождение городов, это правило «одна программа — один фонд» может создавать определенные ограничения ввиду различий в содержательной ориентации этих фондов. В данный момент предложено правило гибкости, согласно которому ERDF и ESF могут «финансировать, в дополняющем порядке и с ограничением в 10% по каждому приоритету рабочей программы, мероприятия, подлежащие поддержке из другого фонда».

<sup>4</sup> Для ознакомления с дополнительной информацией и расшифровкой этой терминологии см. проект законодательства, где описаны основные нормы по Европейскому фонду регионального развития, Европейскому социальному фонду и Фонду выравнивания: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reglem\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_en.htm).

мическими, социальными, региональными и местными субъектами.

### **Роль партнерств в Структурных фондах**

Такое партнерство между властями и другими заинтересованными сторонами сегодня является ключевой определяющей характеристикой программ, особенно касающихся социально-экономического развития и возрождения городов и сел. Исторически Еврокомиссия старалась акцентировать на важности партнерства, и она продолжает делать это и поныне. Европейская Комиссия отслеживает соблюдение принципа партнерства в ЕС, но она не может делать больше, чем советовать и обучать отдельные страны-члены по поводу выгод от партнерств с участием широкого круга сторон.

Еврокомиссия законодательно предложила для Структурных фондов 2007–2013 годов усилить дальнейшее партнерство, прежде всего путем присоединения гражданского общества, экологических партнеров, неправительственных организаций и организаций, борющихся за равенство полов, к уже упомянутым местным и региональным органам власти, а также экономическим и социальным партнерам.

Но сотрудники Европейской Комиссии помнят о сложности этой задачи. «Очень вероятно, что новая система регулирования будет иметь много подобий с нынешней, в частности, будет позволять странам-членам применять принцип партнерства в соответствии с национальной практикой», — скромно признает Еврокомиссия в выводах своего анализа применения принципа партнерства за период осуществления программ 2000–2006 годов.

Здесь не имеется в виду, что министерства национального или регионального уровня будут полностью решать, кого они хотели бы привлекать к разработке и выполнению программ. Преобладающие догмы регионального развития, основанного на партнерстве, и прямой заинтересованности в программах/проектах, определяют дискурс вокруг использования средств Структурных фондов. Положительные примеры, поданные такими странами, как Великобритания, Ирландия и скандинавские государства, а также федеративными странами-членами (где регионы уровня NUTS II и их администрации играют важную роль в привлечении местных, региональных, экономических и социальных партнеров к разработке и внедрению программ структурных фондов) являются примерами для тех стран, где разработка соответствующих процедур еще не завершена.

Неправительственные организации (НПО) должны сыграть свою роль в обеспечении того, чтобы их включили в партнерства. Поскольку Еврокомиссия должна утвердить разные рабочие программы стран-членов, НПО и другим субъектам с легитимными интересами в данном вопросе можно посоветовать своевременно доносить свои пожелания до ведома и национальных властей, и Брюсселя. Большинство европейских экологических и социальных неправительственных организаций, как и

региональных лоббистов, имеет представительства в Брюсселе, что помогает им отслеживать и влиять на процесс принятия решений.

В своем недавно опубликованном «Пособии по Структурным фондам» (*Manual on the Structural Funds*) Европейская сеть по борьбе с бедностью представляет подробное описание того, как работают партнерства в разных странах-членах, и рекомендует неправительственным организациям информировать ответственных сотрудников Генерального директората Европейской Комиссии по вопросам региональной политики о результативности партнерской работы. В пособии НПО также рекомендовано подавать официальные жалобы в случае несоблюдения принципа партнерства. В пособии сказано: «Европейская Комиссия не может принудить страны-члены к партнерству. Единственная возможная санкция с ее стороны — отказ утверждать рабочую программу, которая явно не содержит партнерской работы».

### **Открытая информация о работе Структурных фондов**

Главным требованием работы над программами, основанными на партнерстве, является регулярное информирование соответствующих институтов и субъектов, а также обнаружение информации. Ситуация с доступностью информации о Структурных фондах кардинально улучшилась за последние пять лет как в старых, так и в новых странах-членах. В своем «Пособии по Структурным фондам» Европейская сеть по борьбе с бедностью отметила: «В течение предыдущего периода осуществления программ НПО в некоторых странах столкнулись с большими трудностями при получении информации о фондах. Основные документы были мало известны, а в некоторых случаях оказывалось, что они сильно охраняются от распространения». Сегодня порядок вещей изменился. Все страны-члены и многие регионы стали публиковать ключевую информацию по Структурным фондам на правительственных веб-сайтах.

Но НПО до сих пор жалуются на то, что лишь немногие правительства имеют активные стратегии публичной работы со Структурными фондами. «Помимо опубликованных материалов и данных в интернете, немногие страны воспользовались другими формами публичного присутствия, такими, как газеты, телевидение, семинары и конференции», — сказано в пособии Европейской сети по борьбе с бедностью. — «Этого было бы достаточно, если бы все граждане находились в равных условиях на информационном поле, но часть людей выпадает из него».

Еще одно критическое замечание, изложенное в пособии, звучит следующим образом: «Очень мало информации касается социального отторжения.

**«Там, где информация о социальном отторжении была доступна, она была ограничена узким кругом программ, преимущественно в рамках Европейского социального фонда».**

Европейская сеть по борьбе с бедностью

## Направления для финансирования на 2007–2013 годы

Стратегические направления Сообщества определяют, как будут использованы Структурные фонды. Направления для следующего периода планирования (2007–2013 годы) таковы:

- I. Сделать Европу и ее регионы более привлекательным местом для инвестиций и работы.
  1. Расширение и усовершенствование транспортной инфраструктуры.
  2. Повышение синергии между охраной окружающей среды и развитием.
  3. Решение проблемы интенсивного использования традиционных источников энергии в Европе.
- II. Повысить знания и инновации для развития.
  1. Повышение и совершенствование инвестиций в исследования, технологии и разработки.
  2. Содействие инновациям и поддержка предпринимательства.
  3. Поддержка информационного общества для каждого.
  4. Улучшение доступности финансов.
- III. Увеличить количество рабочих мест и сделать их лучшими.
  1. Привлечение и удержание большего количества трудоустроенных людей, модернизация систем социального обеспечения.
  2. Повышение адаптивности работников, предприятий и гибкости рынка труда.
  3. Повышение инвестиций в человеческий капитал посредством лучших обучения и навыков.
  4. Развитие административных возможностей.
  5. Поддержка здоровой рабочей силы.

Полная версия документа содержится на веб-сайте Европейской Комиссии по адресу [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_en.pdf).

Похоже, что ни одна страна не озабочена особым образом ролью Структурных фондов в борьбе с социальным отторжением. Там, где информация о социальном отторжении была доступна, она была ограничена узким кругом программ, преимущественно в рамках Европейского социального фонда. Это поднимает серьезный вопрос о том, насколько результативны (Структурные) фонды могут быть в борьбе с бедностью в условиях отсутствия основной информации об их роли в этой сфере».

### Конкретные примеры: что это означает на практике?

Учитывая различия между странами, полезно рассмотреть отдельные конкретные примеры, чтобы понять, как работает процесс работы с программами на практике, как разные действующие лица в регионах участвуют в создании отраслевых и региональных рабочих программ, а также как принимаются во внимание проблемы социального отторжения. Внимание этой статьи сосредоточено на двух конкретных примерах из Центральной Европы: Польше, федеративном новом члене ЕС, который составляет рабочие программы для каждого из своих регионов, и Словакии, централизованном новом

члене, который работает исключительно с отраслевыми программами.

### Польша: ограниченное финансирование социальных инициатив в РРП

На основании национального законодательства правительство Польши разработало проект Национального плана развития, который был утвержден в сентябре 2005 года. При создании плана проводились интенсивные консультации с региональными заинтересованными сторонами, а также с экономическими экспертами, НПО, университетами и другими действующими лицами. Работа была начата в 2004 году и продолжалась около полутора лет. По результатам парламентских выборов октября 2005 года к власти пришло новое консервативное правительство, которое сегодня вносит изменения в план развития. Цели нового правительства заключаются в том, чтобы сделать систему управления фондами более прозрачной, сократить количество приоритетов, обеспечить большую согласованность между разными мерами, а также добиться лучшей концентрации средств. Например, всеми крупными инвестициями в инфраструктуру теперь будет заниматься одна планируемая на центральном уровне программа — вместо того, чтобы распределять полномочия между несколькими отраслевыми программами. Первый проект нового Национального стратегического рамочного документа к Национальному плану развития был утвержден Советом министров 23 января 2006 года и был направлен для ознакомления в регионы.

Правительство сократило число отраслевых рабочих программ с 13 до 5. Что касается 16 РРП, по одной для каждого воеводства, то здесь изменения были менее значительны. Одним из больших ожидаемых изменений в РРП является то, что бюджет их программ развития будет уменьшен приблизительно на 2 млрд. евро.

Еще одно важное изменение заключается в финансировании из единого источника. Это означает, что теперь регионам будет позволено иметь только программы в рамках ERDF. Это изменение отражает выполнение вышеупомянутых требований ЕС. Финансирование из ESF, которое поддерживает все меры, связанные с занятостью и социальным отторжением, будет администрироваться в рамках одной национальной отраслевой программы.

Эта программа будет управляться на центральном уровне, но 70% финансирования будут администрироваться региональными службами занятости, так что регионы будут принимать участие в осуществлении мер, связанных с обучением и занятостью. Тогда как изначально предполагалось, что регионы через собственные программы на основе ESF будут финансировать расходы в области служб занятости, образования и социального обеспечения, т.е. те, которые не имеют отношения к материальной инфраструктуре, норма о ERDF означает, что регионы могут сосредотачиваться лишь на развитии инфраструктуры и нескольких других программных сферах, которые имеют на это право.

В Малопольском воеводстве, южном регионе страны со столицей Краков и населением 3,2 млн. человек, служба маршала утвердила проект РПП в декабре прошлого года. Учитывая сокращения, предложенные национальным правительством, данный план предполагает расходы в 1,067 млрд. евро по девяти разным приоритетам, включая «внутрирегиональное выравнивание», посредством мер, направленных на развитие местной инфраструктуры, а также усовершенствования систем здравоохранения и социального обеспечения. Помимо этих средств, предполагается, что в Малопольский регион дополнительно поступит 4,067 млрд. евро из Структурных фондов в рамках централизованных отраслевых программ, которые будут включать крупные инвестиции в инфраструктуру и меры по развитию сельских районов.

Только что начались консультации с экономическими, социальными и местными партнерами по поводу проекта РПП для Малопольского воеводства. Документ опубликован в интернете, назначены встречи, причем первая и самая многочисленная состоится в феврале 2006 года в Кракове, а за ней последуют четыре встречи с местными органами власти, а также менее масштабные встречи с группами интересов, представителями высших учебных заведений, бизнесменами, агентствами развития, НПО, сотрудниками здравоохранения и социальных служб. На вопрос о том, какой реакции он ожидает, Якуб Шимански из Департамента регионального и территориального планирования Службы маршала Малопольского воеводства ответил: «Мы не хотим, чтобы они обеспечили нам полный «одобрямс» этого проекта, нам будет более полезным, если они будут им недовольны и скажут, что не так, чего не хватает и что можно улучшить».

Эти консультации не предполагают обсуждения каких-либо конкретных проектов. На данном этапе речь идет исключительно о приоритетах и мерах базового планового документа. Работа с потенциальными получателями по проектам должна начаться позже в этом году. После окончательного отбора конкретных проектов для финансирования регион, как субъект, управляющий программой, должен будет обеспечить, чтобы финансируемые проекты отбирались в соответствии с критериями рабочей программы и соответствовали правилам ЕС и страны.

Как только отзывы по проекту РПП будут собраны и проанализированы, Служба маршала подготовит доработанную версию. Этот новый проект должен быть утвержден Советом маршала и подан в национальное Министерство регионального развития. Министерство впоследствии проведет с Европейской Комиссией переговоры по этой программе, как и по РПП для других регионов.

Что касается социальных мер, руки региона связаны: согласно нормам ERDF, финансированию подлежат только небольшие социальные инициа-

тивы. Например, Малопольское воеводство не разработало никаких мер в рамках Структурных фондов, ориентированных на малоимущих или другие социально незащищенные группы. Тем не менее социальные инициативы косвенно включены в РПП посредством инициатив по возрождению территорий, ориентированных на бедные городские районы и бывшие горнодобывающие регионы Малопольского воеводства.

Также возможно некоторое непосредственное финансирование социальных мер через региональные РПП — благодаря новым оговоркам о гибкости в нормах работы Структурных фондов. После 2007 года будет возможно расходовать 10% бюджета, выделенного на одну меру, финансируемую из ERDF, на мероприятия, которые обычно осуществляются из средств ESF. Якуб Шимански объяснил, что также возможна поддержка проектов, приносящих выгоды самым бедным частям региона. «Один из девяти приоритетов нашей программы заключается во внутрирегиональном выравнивании», — отметил он. — «В рамках этого приоритета мы можем, например, делать акцент на инфраструктурных проектах для сельских районов, намного отстающих от стандартных показателей».

### Словакия: регионы играют незначительную роль<sup>5</sup>

В отличие от Польши, регионы Словакии играют лишь второстепенную роль в процессе работы над программами. Словакия распоряжается средствами Структурных фондов преимущественно на центральном уровне, в рамках отраслевых программ. Одна из причин этого заключается в том, что регионы уровня NUTS II, которые являются целевыми получателями поддержки из Структурных фондов, играют здесь только административную роль, а территории с самоуправлением, наспех определенные в ходе последней реформы системы государственного уп-

## Некоторые ресурсы по Структурным фондам

Европейская сеть по борьбе с бедностью (EARN), «Пособие по управлению Структурными фондами ЕС» (*Manual on the Management of the European Structural Funds*). Брюссель, январь 2006 года, доступно на английском и французском языках по адресу <http://www.earn.org/code/en/hp.asp> (удобное для чтения пособие по Структурным фондам для начинающих с практическим акцентом на том, как НПО могут повлиять на процессы разработки и внедрения программ в рамках Структурных фондов).

Европейский институт государственного управления / Европейские консультанты по региональным вопросам (EIPA/ERAC), «Практическое руководство по работе Структурных фондов — Пошаговый ознакомительный материал для руководителей» (*Practical Guide for Structural Funds Interventions—Step-by-step Introductory Manual for Managers*). Маастрихт, готовится к изданию. На английском и словацком языках (этот комплексный материал объемом более 130 страниц является результатом работы Структурных фондов и системы обучения регионов и агентств развития Словакии в области управления проектами, профинансированного голландским Фондом Matra).

<sup>5</sup> Эта часть написана Даной Мишковицовой (Dana Miskovicova) из INTERREG III East.

## Читайте больше о ЕС и ЭРМУ в интернете

### Интернет-ресурсы по политике и институтам ЕС:

Официальный портал: <http://europa.eu/>

Новости, политика и позиции ЕС: <http://www.euractiv.com>

Информационные страницы Европейского парламента (хорошая и подробная информация о ЕС): [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_en.htm)

### Интернет-ресурсы по Структурным фондам:

INFOREGIO — главная страница: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)

INFOREGIO — законодательство соответствующей тематики: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reglem\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_en.htm)

Исследовательский центр по европейской политике (EPRC): <http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/publications.cfm>

### Национальные веб-сайты новых стран-членов с документами по программам в рамках Структурных фондов и Фонда выравнивания:

Венгрия: <http://www.nfh.hu>

Латвия: <http://www.fm.gov.lv>

Литва: <http://www.finmin.lt/finmin/index.jsp>

Польша: <http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/English/>

Словакия: [http://www.build.gov.sk/index\\_en.php?sekcia2=fondy\\_eu/strukt](http://www.build.gov.sk/index_en.php?sekcia2=fondy_eu/strukt)

Словения: <http://www.gov.si/euskladi/>

Чехия: <http://www.strukturalni-fondy.cz>

Эстония: <http://www.fin.ee/?lang=en>

равления в 1996 году, имеют меньшие размеры. Поэтому им нужно объединяться друг с другом для подготовки и управления своими РПИ. Все регионы Словакии, кроме столицы Братислава, имеют статус Приоритета 1, что означает, что они получают самую большую часть Структурных фондов.

Когда Словакия составляла свой последний Национальный план развития на 2004–2006 годы, партнерство между национальными и региональными органами власти было заложником жестко ограниченного количества времени. Национальное правительство имело слишком мало времени на соблюдение крайних сроков, установленных ЕС, а регионы с самоуправлением работали параллельно над собственными «Социально-экономическими программами», предназначенными для обеспечения Национального плана развития. Итогом этого процесса стало то, что сейчас действуют четыре программы, управляемые из центра: основная инфраструктура, промышленность и услуги, сельское хозяйство и развитие сельских районов, а также человеческие ресурсы. Программа по человеческим ресурсам имеет только один приоритет — «обеспечение социальной интеграции и равных возможностей на рынке труда». В целом, на этот приоритет направлен 31 млн. евро, включая 24 млн. евро из ESF.

Еще 32 млн. евро, включая 22 млн. евро из ESF, направляется на борьбу с дискриминацией и неравенством на рынке труда в рамках Инициативы равноправного Сообщества. Проект Национального

стратегического рамочного документа на следующий период осуществления программ 2007–2013 годов был утвержден в ноябре 2005 года. Он содержит сильный акцент на социальной интеграции и положение о такой горизонтальной мере, как помощь «маргинализированным цыганским общинам». Этот план обеспечит правительству страны возможность финансировать большинство приоритетов Национального плана действий Словакии по интеграции цыган за счет средств Структурных фондов.

Регионы Словакии с наиболее высокой плотностью цыганского населения расположены на востоке страны. В регионах Кошице и Прешов проживает 68% всех цыган Словакии, или около 62 тыс. человек. «Программа социально-экономического развития» самоуправляемого региона Кошице определяет социальную интеграцию маргинализированных цыганских общин в качестве приоритета и направлена на решение цыганской проблемы путем создания местных консультативных центров, которые будут поддерживать интеграцию цыганских общин. По словам Дагмар Сайковой из Департамента регионального развития региона Кошице, «регион имеет собственную стратегию социальной интеграции». Она поясняет, что меры финансируются из регионального, государственного бюджетов, бюджета ESF и даже в рамках инициатив крупных частных доноров, таких, как компания US Steel, которая является крупнейшим работодателем региона. Большинство социальных мероприятий программы осуществляется службами занятости, но также поддержку оказывают и НПО, которые часто занимаются выполнением специальных проектов.

НПО и объединения местных активистов выражают сильную заинтересованность в участии в стратегическом планировании в рамках нового периода осуществления программ 2007–2013 годов, в ходе которого в Словакии будут распределены 10 млрд. евро. К сожалению, НПО заявляют, что им сложно заставить правительство прислушаться к их мнению.

По словам Катарины Лукачовой из словацкого подразделения НПО Friends of the Earth/СЕРА, в прошлом году правительство дало неправительственным организациям пять дней срока на разработку их национальной Лиссабонской стратегии и не позаботилось прислушаться к замечаниям НПО. По ее словам, правительство даже «использует утвержденную Лиссабонскую стратегию как оправдание работы по собственным приоритетам».

Катарина Лукачова отметила: «В Словакии соблюдение принципа партнерства ...ясно и очевидно на бумаге. Однако соответствующее министерство имеет полную свободу решать, хочет ли оно принимать наши возражения во внимание или нет».

НПО стали настолько разочарованы положением дел, что в декабре 2005 года они прибегли к протесту, бойкотируя все обсуждения по расходованию средств Структурных фондов. Этот протест привлек внимание британского журнала Private Eye, который

написал: «Сколько НПО Европы готовы отказаться от своей «порции пирога» ради обеспечения прозрачности и общественного контроля»? Бойкот также привлек внимание правительства, которое пригласило НПО участвовать в новых обсуждениях.

### **Заключение**

Поскольку было бы неправильно делать общие выводы на основании только двух примеров, мы можем лишний раз процитировать Европейскую сеть по борьбе с бедностью, которая основывает свои выводы на результатах более масштабного исследования: «Социальная интеграция является задекларированной целью Структурных фондов в большинстве стран-членов ...Остается неясно, какая часть Струк-

турных фондов в каждой из стран направляется на социальную интеграцию, оценки сильно варьируются: от 10% до 52%. ...[Однако] Социальная интеграция все еще рассматривается в значительной мере как функция программ трудоустройства. На нее смотрят сквозь узкую призму «интеграции на рынке труда», даже если нормы гораздо шире и дают возможность финансировать более широкий круг мероприятий. Социальная интеграция должна быть приоритетом и Европейского фонда регионального развития, и это — задача для следующего раунда переговоров».

Те, кто находится вне правительства, могут помочь устанавливать эти приоритеты, но для этого им нужно научиться соответствующим правилам игры.

# ЕС обращает политику занятости на местный уровень

Власти признали: Европейская стратегия занятости должна быть глубже простых рекомендаций процедур странам-членам

**Никица Кусиникова (Nikica Kusinikova)**

Когда речь заходит о стимулировании занятости, одна из самых лучших площадок действий для этого — местный уровень. Этот факт не ускользнул от внимания властей Европейского Союза, которые пытаются привлечь международные организации к решению очень локальной проблемы.

Главным инструментом ЕС в сфере стимулирования занятости является Европейская стратегия занятости (ЕСЗ). Хотя стратегия, полагающаяся на добровольные усилия стран-участниц, и оправдала себя, европейские власти подчеркивают: необходимо искать возможности обеспечения занятости непосредственно на местном уровне.

Ежегодно, с того момента, как стратегия занятости была разработана на Люксембургском Европейском

Совете в ноябре 1997 года, представители Еврокомиссии вносили на рассмотрение Европейского Совета руководящие принципы ЕСЗ. Эти принципы формируются вокруг четырех ключевых элементов: повышение возможностей трудоустройства,

развитие предпринимательства, содействие адаптации рабочих и предприятий, а также обеспечение равных возможностей трудоустройства для мужчин и женщин. После утверждения этих принципов каждая страна — член ЕС должна представить порядок их воплощения в жизнь в Национальной программе реформ.

Тогда как эта система ориентирована на общенациональный уровень, в последние годы стал очевидным тот факт, что целей ЕСЗ нельзя достичь без более

полноценного привлечения регионального и местного уровней. Обобщенные стратегии, адресованные стране вообще, не в состоянии устранить региональные диспропорции. К тому же некоторые местные органы власти стоят не только перед проблемой безработицы, но и другими проблемами, порожденными социальной изоляцией. Обычно именно местные органы власти воплощают в жизнь общенациональные стратегии. Кому как не им лучше всех разбираться в местной обстановке, потребностях и настроениях. В то время, когда все больше стран-членов проводят децентрализацию, местный уровень государственного управления становится более значимым.

Руководящие принципы ЕСЗ отражают признание важности местного уровня. Все больше действующих лиц местного уровня привлекается не только к внедрению, но и к разработке и развитию политики создания рабочих мест и социальной интеграции.

Существует несколько преимуществ акцентирования внимания на местном уровне. В частности, необходимость сотрудничать с местными властями возникает при осуществлении любых инициатив относительно занятости. К тому же многие рабочие места, обслуживающие местную экономику, целиком привязаны к местной специфике. Это означает, что они гораздо менее подвержены международной или глобальной конкуренции.

На местном уровне можно создать множество различных по своей сути рабочих мест. Например, туризм отличается большой зависимостью от инициатив экономического развития на местном уровне. Среди других рабочих мест, создаваемых преимущественно на местном уровне, можно отметить культуру, социальную сферу, защиту окружающей среды и местный транспорт.

В некоторых случаях создавать рабочие места лучше всего именно на местном уровне. Это и базовое образование, и обучение специальным навыкам, и обслуживание отдельных уязвимых групп населения.

Признав значимость работы, проводимой на местном уровне, закрепленные в ЕСЗ принципы занятости все больше и больше учитывают местные аспекты, акцентируя внимание на роли и ответственности местных органов власти, а также других заинтересованных сторон, включая предприятия, участников социальной экономики, местные бюро трудоустройства и другие.

В 2000 году Лиссабонский Европейский Совет разработал стратегию, целью которой является полная занятость. Стратегия также подчеркивает важность мобилизации всех заинтересованных сторон и вводит усовершенствованный открытый метод координации между ЕС, странами-членами, региональным и местным уровнями, социальными партнерами и гражданами.

**Многие рабочие места, обслуживающие местную экономику, целиком привязаны к местной специфике. Это означает, что они гораздо менее подвержены международной или глобальной конкуренции.**

*Никица Кусиникова работает менеджером по развитию филантропии в Центре институционального развития CIRa (Скопье, Македония). Она окончила магистратуру по специальности «Сравнительные исследования развития на местном уровне на Балканах», а также по другим направлениям, касающимся процесса преобразований, в Университете Тренто, Италия. Работала исследователем-стажером в Программе LGI Института открытого общества (Будапешт).*

данским обществом. Признавая роль инициатив экономического развития на местном уровне, в ноябре 2001 года Европейская Комиссия утвердила коммюнике «Об усилении местного уровня в Европейской стратегии занятости».

Это коммюнике выдвигает рекомендации, с помощью которых можно помочь действующим лицам местного уровня играть полноценную роль в ЕСЗ в сотрудничестве с национальными органами власти и институтами ЕС, объединив для этого ресурсы и, где необходимо, внедрив местные стратегии занятости. В частности, в коммюнике предложено четыре приоритетных направления<sup>1</sup>:

- Содействие действующим лицам местного уровня, изъявляющим интерес к более стратегическому подходу к местному развитию.
- Улучшение распространения информации среди действующих лиц местного уровня и содействие обмену успешным опытом; определение ориентиров и периодический анализ проделанной работы по внедрению Национальных планов действий в сфере развития на местном уровне.
- Проведение комплексной стратегической оценки инициатив развития на местном уровне, осуществляемых при поддержке различных политических мероприятий и финансовых инструментов Сообщества.
- Углубление сотрудничества с другими международными организациями, активно работающими в этой сфере, в частности, с Организацией экономического сотрудничества и развития и Международной организацией труда. Это даст возможность заимствовать их опыт и более широко распространять приобретенные на европейском уровне знания среди новых членов ЕС.

В кратком изложении коммюнике Европейская Комиссия объяснила:

«Комиссия желает подчеркнуть местный характер деятельности Европейской стратегии занятости (ЕСЗ), целью которой является увеличение численности рабочих мест и улучшение их качества как на уровне Сообщества, так и в странах-членах.

Общепризнанным является тот факт, что более активное участие местных партнеров (региональных и местных органов власти, компаний, социальных партнеров, волонтерских организаций, частных лиц и т.д.) в политике занятости имеет решающее влияние на ее эффективность. Партнеры на региональном и местном уровнях могут играть полезную роль, содей-

ствуя полной занятости, устойчивому экономическому росту, региональному выравниванию, мерам, направленным на борьбу с безработицей и социальной изоляцией; равенству полов, инновациям и предпринимательству.

Поэтому следует поддерживать местных партнеров с тем, чтобы они могли в полном объеме выполнить свою роль в ЕСЗ и развивать локальные стратегии занятости. Европейская Комиссия подчеркивает необходимость большей последовательности. В частности, следует принять меры по обеспечению более тесной интеграции стратегий местного, регионального, государственного уровней, а также уровня Сообщества».

Помимо ЕСЗ, Евросоюз также поддерживает местные инициативы занятости путем финансирования через уже существующие инструменты, такие, как Структурные фонды.

**В ноябре 2001 года Европейская Комиссия утвердила коммюнике, посвященное усилению местного уровня в ЕСЗ.**

### Литература

Веб-сайт Европейской Комиссии, раздел «Занятость, социальная политика и равные возможности», [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.html).

Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2000) 196 final, *Acting Locally for Employment, A Local Dimension for the European Employment Strategy*.

Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001) 629 final, *Strengthening the Local Dimension for the European Employment Strategy*.

European Commission, Employment and Social Affairs DG, "Activity report to EMCO, Local Employment Development: 2001–2004", Brussels, 02 April 2004 D(2004) XP/CK.

Official Journal of the European Union, "Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States" 2001, 2002, 2003.

<sup>1</sup> *Activity report to EMCO, Local Employment Development: 2001–2004*, Brussels, 02 April 2004, D(2004) XP/CK.

# ПРАКТИКУМ

## Азербайджанская нефть не смазывает колеса развития

Страна испытывает резкий подъем ВВП, но коррупция и недальновидные инвестиции грозят лишить народ полноценных выгод от природных ресурсов их страны

**Галиб Эфендиев (Galib Efendiyev)**

Гости азербайджанской столицы, Баку, могут обнаружить массу нефтяных вышек и другую инфраструктуру, созданную за последнее время для добычи топливных ресурсов страны. Инвестиции в эту инфраструктуру, наряду с необходимостью обеспечить трудовыми ресурсами нефтяные и газовые скважины, создали новые рабочие места и способствовали удвоению азербайджанского ВВП за последние три года.

Несмотря на то, что нефть и газ, безусловно, определяют бум в экономике страны, выгоды от этого

**Небольшая влиятельная группа людей получает львиную долю доходов от добычи нефти и газа в Азербайджане.**

«золотого дождя» распределяются неравномерно. Наряду с признаками развития и наплыва инвестиций гости Баку и других районов Азербайджана видят людей,

проживающих в жалких условиях. По состоянию на 2002 год 46,7% населения находилось за чертой бедности, определенной как 120 тыс. манатов (\$25,8) в месяц.<sup>1</sup>

Азербайджан мог бы извлечь немалую пользу от своих не вечных запасов углеводородов, если бы способствовал устойчивому, долгосрочному экономическому развитию. Однако складывается впечатление, что страна расточительно относится к своим возможностям.

Одним из препятствий для развития является то, что экономика слишком сосредоточена на топлив-

ной промышленности, из-за чего остальные отрасли отстают. Эта тенденция на сегодняшний день приводит к неравномерному развитию, увеличивая риски на будущее, когда добыча азербайджанских топливных ресурсов преодолит пиковое значение.

Но еще большим препятствием для развития является коррупция в сфере контроля над доходами от нефти. Небольшая влиятельная группа людей получает львиную долю доходов от добычи нефти и газа. По мере того как элита богатеет, экономика в целом ощущает значительно меньшее влияние топливодобывающего бизнеса, а страна теряет возможности развития.

Без реального изменения ситуации Азербайджан рискует пополнить число безрадостных наглядных примеров того, как можно неумело распорядиться изобилием природных ресурсов.

### **Бум инвестиций стимулирует развитие**

В настоящее время азербайджанский нефтяной бум провоцирует в стране беспрецедентные капиталовложения в инфраструктуру и рост производства. Когда страна отделилась от Советского Союза, годы коммунистической бесхозяйственности оставили Азербайджану нефтедобычу в плачевном состоянии, и западные нефтяные компании были убеждены, что запасы нефти в стране истощены.

Немногим позже стал очевиден азербайджанский потенциал роста добычи каспийской нефти, и консорциум западных компаний начал вести переговоры о праве на освоение этих резервов в обмен на необходимые инвестиции в добычу и транспортировку нефти. В 1994 году Государственная нефтяная компания Азербайджанской Республики (ГНКАР) подписала соглашение с консорциумом зарубежных нефтяных компаний, которое правительство впоследствии назвало «Контракт века». ГНКАР и консорциум совместно учредили Азербайджанскую международную операционную компанию (АМОК), которая контролирует инвестиции в морскую добычу нефти.

*Галиб Эфендиев является директором программы «Прозрачность нефтяных доходов и государственных финансов» (Transparency of Oil Revenues and Public Finance (TORPF), осуществляемой Институтом открытого общества — Фондом помощи, Азербайджан (OSI-AF).*

<sup>1</sup> «Оценка статистики бедности в Республике Азербайджан» (*Estimation of Poverty Statistics in Azerbaijan Republic*), Государственный комитет статистики Республики Азербайджан. Документ представлен на Международной конференции по официальной статистике бедности, Филиппины, 2004 год, <http://www.nscb.gov.ph/poverty/conference/papers/11azerbaijan.pdf>.

Инвестиции зарубежных партнеров в нефтяную инфраструктуру начали окупаться, и в течение последних двух лет нефтедобыча в Азербайджане резко увеличилась. В 2005 году Азербайджан добыл 22,2 млн. т нефти. Это наивысший показатель страны с 1941 года. Свыше 13 млн. т из этого объема произвела Азербайджанская международная операционная компания.

Экспорт нефти вот-вот начнется через трубопровод Баку–Тбилиси–Джейхан, ведутся работы по строительству газопровода Баку–Тбилиси–Эрзрум. В ближайшем будущем начнется добыча газа на месторождении Шах-Дениз (ожидается, что к 2010 году добыча газового конденсата на нем достигнет 2,1 млн. т). Согласно прогнозам<sup>2</sup>, производство нефти в рамках проекта Азери–Чираг–Гюнешли достигнет своего наивысшего показателя в 2010 году, когда, как ожидается, объем добытой нефти составит 54,9 млн. т. Это освоение ресурсов и рост мировых цен на нефть должны привести к резкому увеличению нефтяных поступлений в Азербайджан.

Рост доходов уже ошеломляет. За последние годы не только ВВП увеличился вдвое, но и государственный бюджет возрос в 2,9 раза, а средняя ежемесячная заработная плата увеличилась вдвое согласно официальной государственной статистике.<sup>3</sup> В течение последних нескольких лет Азербайджан стал мировым лидером по темпам роста реального ВВП: в 2004 году его ВВП возрос на 10,2%, а в 2005 году — на 26,4%. В 2005 году показатель ВВП на душу населения достиг \$1,5 тыс.

Рост ВВП также обеспечил увеличение государственного бюджета. Согласно данным Министерства финансов, в 2005 году доходы госбюджета возросли на 43,5% по сравнению с предыдущим годом, в то время как расходы увеличились на 42,5%.<sup>4</sup> Эта ситуация позволила правительству выделить больше средств на решение проблем в таких сферах, как образование, здравоохранение и т.д. Например, на здравоохранение в 2006 году выделено втрое больше средств по сравнению с 2003 годом.

К сожалению, даже после такого прибавления выделяемые на здравоохранение средства в расчете на одного человека в 2006 году составляют \$20 — это один из самых низких показателей финансирования здравоохранения на всем постсоветском пространстве. Если говорить о социальном обеспечении и других сферах, то абсолютно очевидно, что экстраординарный рост азербайджанского ВВП распределяется неравномерно.

В результате такой политики, когда богатство оседает в руках немногих, возникают серьезные препятствия для экономического развития, которое не работает на страну в целом.

### **Симптомы «голландской болезни»**

Причинами большинства проблем неравномерно-го развития являются коррупция и неэффективный

монопольный контроль над ресурсами страны. Но дело не только в этом. Даже если бы средства от нефтедобычи распределялись более справедливо между всеми гражданами Азербайджана, односторонняя ориентация страны на развитие одной только нефтяной промышленности и, как результат, пренебрежение другими отраслями угрожают стабильности в будущем. Добыча нефти в Азербайджане, как ожидается, достигнет своего пика в 2010 году, после чего неизбежно пойдет на спад. Когда это случится, перед страной возникнут новые, серьезные проблемы. Именно сейчас нужно что-то менять, дабы предотвратить грядущие сложности.

Уже сегодня у Азербайджана заметны симптомы «голландской болезни». Этот термин применялся для описания ситуации, возникшей в Голландии в 60-х годах прошлого века, когда открытие месторождений нефти в Северном море обеспечило такие невероятные поступления средств в экономику страны, что курс ее национальной валюты резко взлетел вверх. Как это ни парадоксально, сила голландского гульдена спровоцировала деиндустриализацию: отечественные товары выросли в цене, поэтому голландцы начали больше импортировать и, соответственно, меньше производить. Когда доходы от нефтедобычи начали сокращаться, голландцы увидели, что их экономика слабо диверсифицирована, а обрабатывающая промышленность мало развита.

По состоянию на прошлый год, азербайджанская денежная единица, манат, в конце концов, достигла стабильности в отношении к другим валютам. Эта стабильность, отчасти, была достигнута путем девальвации национальной валюты, но правительство признает, что стабилизация обменного курса была бы невозможной без притока зарубежных валютных средств от продаваемой нефти, накапливаемых в Государственном нефтяном фонде (ГНФ). Мало того, что более сильный манат будет препятствовать инвестициям в Азербайджан, но и зависимость стабильности местной денежной единицы от иностранного капитала в значительной мере лишает правительство свободы действий валютного регулирования в случае, если нефтяные доходы уменьшатся или перейдут под больший контроль частных компаний.

Еще один симптом и опасность «голландской болезни» состоит в нынешнем одностороннем развитии Азербайджана. В прошлом году, когда ВВП вырос на 26,4%, приблизительно 70% этого показателя было обеспечено усилиями АМОК, а почти вся оставшаяся часть — ГНКАР и другими предприятиями нефтегазового сектора.

В настоящее время 85% отечественного экспорта приходится на нефть и нефтепродукты. Азербайджан является лидером среди стран Содружества независимых государств по показателю иностранных инвестиций на душу населения, но свыше

**Односторонняя ориентация страны на развитие одной только нефтяной промышленности и, как результат, пренебрежение другими отраслями угрожают стабильности в будущем.**

<sup>2</sup> <http://www.socar.gov.az>.

<sup>3</sup> Газета «Азербайджан», 1 февраля 2006 года.

<sup>4</sup> Там же.

## TORPF борется за прозрачность

В целях повышения прозрачности государственных финансов Азербайджана и большего распределения экономических выгод от нефтяного богатства страны Институт открытого общества — Фонд помощи (OSI-AF) утвердил программу «Прозрачность нефтяных доходов и государственных финансов» (Transparency of Oil Revenues and Public Finance (TORPF)). У TORPF прибавляется дел по мере того, как в стране увеличивается нефтедобыча. Ниже следуют меры TORPF по усилению прозрачности, предпринятые в 2005 году:

- В марте 2005 года Комитет по Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности (EIP), учрежденный правительством Азербайджана совместно с коалицией неправительственных организаций (НПО), а также местными и иностранными нефтяными компаниями, опубликовал свои первые доклады. Тем временем коалиция НПО в рамках EIP пополнила ряды своих членов.
- В мае 2005 года OSI-AF и нефтяная компания BP объявили о завершении проекта осуществляемого НПО мониторинга строительства нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан. НПО опубликовали пять мониторинговых докладов. Успех первого цикла мониторинга способствовал переговорам с BP относительно продолжения контроля НПО над еще одним проектом упомянутой компании: строительством Южнокавказского газопровода. Были начаты переговоры с Министерством экономического развития по поводу создания механизма участия в мониторинге государственной стратегии по снижению уровня бедности.
- В течение 2005 года серия проектов по бюджетной прозрачности, а также сотрудничество с различными специализированными НПО, отдельными лицами и представителями средств массовой информации заложили фундамент для учреждения Национальной бюджетной группы.
- Был проведен конкурс по журналистским расследованиям; статьи финалистов опубликованы в первой половине 2005 года. Это оживило общественную дискуссию на тему прозрачности. В итоге был проведен ряд круглых столов и встреч с различными заинтересованными сторонами. Тем временем началась работа по съемке двух документальных фильмов, темой которых является прозрачность нефтяных поступлений. Ожидается, что они будут транслироваться по ведущим телевизионным каналам. Работа со СМИ продолжает оставаться одним из самых эффективных орудий работы в сфере бюджетной прозрачности, и она останется полезным дополнительным механизмом инициатив программы TORPF.
- Также в 2005 году стартовали два пилотных проекта, задачей которых является включение проблематики по бюджетной прозрачности в учебные программы высших учебных заведений. Эти проекты снискали активную поддержку со стороны Министерства образования и других учреждений.

80% этих вложений направлены в нефтяную отрасль. Большинство иностранных инвестиций является активами АМОК, которая частично контролируется зарубежными компаниями. Более того, приток иностранного капитала, похоже, значительно замедлится после завершения инвестиций в месторождения Азери–Чираг–Гюнешли в 2007 году.

Между тем, развитие других отраслей экономики не происходит так быстро, как хотелось бы, к то-

му же оно совсем неравномерно в масштабах страны. 92% всех предприятий промышленности и сферы услуг сосредоточены в Баку и его окрестностях. На территории за пределами столичного региона приходится менее 10% доходов государственного бюджета.

### Коррупция и монополия

Ради профилактики «тормоза» для развития, причиной которого может стать «голландская болезнь», следует развивать устойчивые отрасли вне нефтянки. Их развитие требует конкурентного, свободного рынка, который, по-видимому, был более развит в Нидерландах 1960-х, чем в нынешнем Азербайджане. На сегодняшний день различными сферами экономической деятельности в Азербайджане управляют сильные монополии. Существует очень много препятствий для доступа на рынок. Коррупция, анархия в среде чиновников и бюрократические преграды тормозят развитие бизнеса. Суды, которые могли бы регулировать административное вмешательство в экономику, зависимы от политической власти.

Ситуация не улучшается, чему свидетельство — коррупция и плохой бизнес-климат, выявленные исследованиями, проводившимися такими международными организациями, как Всемирный банк, Transparency International и USA Inheritance Foundation.

В основе всех этих проблем лежит то, что политическая и экономическая власть сосредоточена в руках очень небольшого круга лиц. Несмотря на то, что им официально запрещено заниматься бизнесом, власть предержащие неофициально участвуют в большом бизнесе, контролируя те или иные отрасли экономики. Бизнес-элита страны добилась успехов не столько благодаря рыночной конкуренции, сколько благодаря своим постам в правительстве или личным отношениям с чиновниками высшего ранга.

Это особенно верно для нефтяного бизнеса. Чиновники, проводившие переговоры по «Контракту века», и те, кто контролирует нефтяной бизнес, непосредственно сами в нем и задействованы. Такая ситуация сильно угрожает эффективному распределению нефтяных доходов. Те, кто с помощью связей выбил для себя привилегированный статус в экономике, заинтересованы в сохранении статуса-кво, несмотря на то, что это угрожает экономическому развитию Азербайджана.

Желание элиты удержать контроль проявилось во время последних выборов. Ильхам Алиев, чей отец руководил страной вплоть до своей кончины два года назад, оставил за собой кресло президента благодаря парламентским выборам в ноябре 2005 года, хотя многие считают, что они были сфальсифицированы. Именно его отец, Гейдар Алиев, подписал «Контракт века», таким образом обогатив многих политических лидеров страны. Протесты против признания результатов выборов 2005 года легитимными были жестко подавлены, что спровоцировало международную критику.

Правящая верхушка удерживает контроль над народом с помощью финансирования мощных полицейских сил. В стране, где правительство выделяет на образование одного ученика \$150 в год, около 10% государственного бюджета идет на нужды правоохранительных структур.

Так как в Азербайджане политическая власть отождествляется с властью экономической, конкуренция бизнеса происходит на политической арене. Такая ситуация препятствует формированию эффективных институтов государственного управления и откладывает реформы. В итоге, реформирование разных сфер общественной жизни и экономики зависит от желания стоящих у власти групп. Все эти манипуляции задерживают развитие работоспособных институтов и гражданского общества в стране.

Попытки граждан и гражданского общества приобрести контроль в данной ситуации сосредоточены на распределении нефтяных доходов. Под влиянием широко известной кампании за прозрачность в Азербайджане были предприняты некоторые шаги на уровне правительства и гражданского общества: правительство начало сотрудничать с Комитетом по Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности, выдвинутой международным сообществом; также внутри страны под эту инициативу была создана коалиция неправительственных организаций; правительство, транснациональные нефтяные компании и неправительственные организации подписали трехсторонний меморандум с целью обеспечения прозрачности поступлений от продажи нефти, и даже некоторые пункты этого меморандума уже реализуются. (См. вставку на с. 40.)

### **Неподотчетный контроль над средствами через ГНФ и ГНКАР**

Эти меры предпринимаются для того, чтобы хорошо информировать общество о суммах доходов от нефти. Но следует проводить аналогичную работу с тем, чтобы предоставить обществу информацию и контроль в области распределения доходов от продажи нефти. ГНФ (Государственный нефтяной фонд), где оседает большинство нефтедолларов, сегодня управляется таким образом, что как парламенту, так и гражданам очень непросто осуществлять какой-либо контроль.

Формально этим фондом управляет Наблюдательный совет, в составе которого нет представителей общественности. Деньги фонда распределяются указами президента, а его руководство подотчетно только главе государства. Годовой бюджет ГНФ и планы использования его средств утверждаются президентом. Эта ситуация дает президенту возможность манипулировать средствами ГНФ в политических целях.

К примеру, в 2006 году в государственный бюджет из ГНФ будет перечислено \$650 млн. (свыше 17% бюджетных доходов). Сумма таких отчислений превысила предыдущую цифру в четыре раза. Об этом было объявлено в 2005 году — перед парла-

ментскими выборами. Очевидно, что целью такого щедрого трансферта из ГНФ, то есть фонда, контролируемого президентом, было оказать влияние на ход выборов.

В то время, когда использование поступлений от продажи нефти на социальные нужды технически противоречит «Долгосрочной стратегии управления нефтяными и газовыми доходами», утвержденной указом президента в 2004 году, правительству предоставлена большая свобода действий со средствами ГНФ.

Другой орган с широкими полномочиями — ГНКАР (Государственная нефтяная компания Азербайджанской Республики). В «Контракте века» ГНКАР выступает партнером консорциума частных нефтяных компаний, которые согласились инвестировать в добычу энергоресурсов в обмен на прибыль. ГНКАР, таким образом, распоряжается активами Азербайджана. Однако пока что она имеет репутацию одной из самых коррумпированных компаний в стране.

Несмотря на свой важный статус, ГНКАР руководствуется принципом самостоятельного управления и не отчетывается ни перед правительством, ни перед парламентом. Деятельность компании не прозрачна для общественности и, невзирая на регулярно повторяемые требования Международного валютного фонда, независимый аудит ГНКАР не проводится.

На протяжении последних лет почти все непрямые субсидии, направляемые из госбюджета в экономику, так или иначе связаны с ГНКАР. Масштабная квазيبюджетная деятельность ГНКАР включает:

- предоставление товаров и услуг на местном рынке по заниженным ценам — это не прямое субсидирование;
- предоставление услуг, за которые должно отвечать правительство, например, улучшение жилищных условий беженцев;
- начало строительства десяти региональных лечебно-диагностических центров, финансируемых из средств ГНКАР;
- наем и оплата труда людей, например спортсменов, функции которых выходят за пределы деятельности компании;
- поддержка нерентабельных нефте- и газодобывающих предприятий, исходя из политических соображений; в результате средства распределяются неэффективно, а себестоимость нефти растет.

Все эти действия ведут к снижению доходов и прибыли ГНКАР, потере огромных налоговых поступлений в госбюджет и ограничению контроля со стороны правительства и общества над финансовыми потоками компании. Такая деятельность также создает прекрасную почву для нецелевого использования средств. Ситуация плоха еще и тем, что в «Контракте века» и в других документах ГНКАР выс-

**В то время, когда использование поступлений от продажи нефти на социальные нужды технически противоречит указу президента, правительству предоставлена большая свобода действий.**

тупает и как национальная компания, и от имени государства. Такой статус может привести к конфликтам интересов государства и компании.

Очевидно, что существует давно назревшая необходимость в основательных структурных реформах как в ГНКАР, так и в топливно-энергетическом комплексе страны. Финансы компании и ее отно-

шения с правительством должны быть прозрачными. Пока не осуществится эта реформа, Азербайджан будет страдать от серьезных социально-экономических и институциональных препятствий на пути эффективного распределения громадных нефтяных доходов, способствующего длительному социально-экономическому развитию.

# Некоторые идеи по поводу планирования экономического развития на местном уровне

Нижеизложенный материал, основанный на Программе DELTA (см. [следующую статью](#)) и на исследовании органов местного самоуправления, является кратким обзором некоторого крайне важного опыта, приобретенного в странах Центральной и Восточной Европы на протяжении последних десяти лет в ходе внедрения политики экономического развития на местном уровне.<sup>1</sup>

## Планирование

- **Очень часто не определены приоритеты по целям и проектам стратегии.** Это значит, что по умолчанию приоритетным является все. Другими словами, ничто не является приоритетным. Без четкого представления о том, что именно неотложно, к чему и в каком порядке приступать, муниципалитет не сдвинется с мертвой точки.
- **Стратегические цели часто неясны и сформулированы лишь в общем.** Если с самого начала цели экономического развития на местном уровне (ЭРМУ) четко не определены или же не отражают адекватно муниципальные возможности, стратегия ЭРМУ уже ослаблена изнутри. Каждый муниципалитет имеет свои уникальные положительные характеристики, которые можно использовать и приумножать.
- **Нехватка политического согласования и поддержки со стороны всех сторон общества может серьезно помешать инициативам ЭРМУ.** Любая стратегия ЭРМУ, направленная на развитие местной экономики, на протяжении всего своего действия будет нуждаться в широкой и длительной поддержке сил всего политического спектра. Так, если в стратегическом планировании не участвуют оппозиционные партии, то смена политической партии может сорвать план.
- **Во многих случаях стратегии ЭРМУ слишком всеобъемлющи.** В идеале, одна стратегия ЭРМУ должна быть составляющей общего плана муниципального развития. Если муниципалитет уже имеет интегрированный план развития, план ЭРМУ должен строиться на существующих муниципальных программах (используя, таким обра-

зом, их преимущества и создавая благотворную для бизнеса среду, стимулирующую инвестиции и создание рабочих мест.

- **Стратегии необходимо разрабатывать на местном уровне, и муниципалитет должен нести за них ответственность.** Если муниципальная стратегия ЭРМУ разработана и составлена отдельным человеком или группой консультантов извне, маловероятно, что она будет внедряться с таким же энтузиазмом, как если бы она была составлена внутри муниципалитета. Лучше хоть и несовершенная, но своя стратегия, чем заимствованная извне.
- **Крайне важно участие частного сектора.** Локомотивом экономического развития является частный сектор. Именно деловое сообщество лучше всех понимает, какие преграды мешают экономическому развитию на местном уровне. Его вклад в устранение этих препятствий трудно переоценить. К тому же представители бизнеса обеспечивают процесс, предоставляя капитал и предпринимательские ресурсы.
- **Мэров нужно призывать подписывать соглашение о своей приверженности процессу.** Мэры также должны заручиться безоговорочной поддержкой муниципального совета и ясно определить целевые показатели.

## Внедрение

- **Неясно выписанный план действий и/или слабые системы мониторинга снижают результаты осуществления стратегии.** Нужно не только определить приоритеты по целям и проектам стратегии, но и сами приоритеты должны быть подкреплены подробными и выполнимыми планами действий. Описания проектов с четким распределением ответственности каждого участника должны выступать «дорожной картой» деятельности.
- **Слишком большой акцент на внешних фондах (к примеру, государственных или донорских) неприемлем.** Основное обоснование стратегии — более эффективное использование собственных, уже имеющихся, ресурсов, а также формирование более привлекательной инвестиционной среды посредством внутренних реформ.
- **Слабая связь между стратегией и муниципальным бюджетным процессом.** Этот пункт связан с предыдущим. Стратегия должна выступать ориентиром для ежегодного бюджетного

<sup>1</sup> Этот материал основан на неопубликованном исследовании LGI под названием «Местное самоуправление и развитие: что работает, а что нет?» (*Local Governments and Development: What Works and What Does Not?*) под авторством Павла Свяневича и действующих программах экономического развития на местном уровне, осуществляемых в Албании и Косово при поддержке LGI и Всемирного банка. С публикациями Павла Свяневича можно ознакомиться по адресу [http://lgi.osi.hu/documents.php?m\\_id=98](http://lgi.osi.hu/documents.php?m_id=98).

процесса. Необходимо определить приоритеты и согласовать их с имеющимися ресурсами, а там, где это возможно, нужно искать дополнительное финансирование и финансовое участие частного сектора.

- **Факторы качества жизни усиливают экономическое развитие.** Озеленение территории, культурные достояния, спортивные объекты, чистота и другие атрибуты качества жизни могут ускорить экономическое развитие. Город, в котором приятно жить, имеет больше шансов удов-

летворять местных предпринимателей и привлекать новых.

- **Качество труда зачастую намного важнее его стоимости.** Образовательные и учебные программы могут сыграть большую роль в программах экономического развития на местном уровне. Важно помнить этот факт ввиду того, что все больше предприятий перемещается в Азию в поисках меньшей оплаты труда, но отнюдь не квалифицированных трудовых ресурсов.

*Скотт Абрамс и Фэргюс Мэрфи*

# Разработка планов экономического развития на местном уровне на Балканах: достижения Программы DELTA

Следствием совместной работы LGI, Группы Всемирного банка, а также городов Косово и Албании стали разработанные и внедренные там стратегии

**Скотт Абрамс (Scott Abrams) и Фэргюс Мэрфи (Fergus Murphy)**

Программа DELTA предоставляет муниципалитетам Косово и Албании стратегии экономического развития на местном уровне; несколько городов их уже утвердили и воплощают в жизнь.

В течение 2002–2005 годов Программой управляли Всемирный банк и Институт открытого общества (Программа LGI). Эти две международные организации поддерживали практики, описанные теми же авторами в первой статье данного выпуска. (См. статью на с. 4.)

Программа предусматривала обучение больших групп руководителей органов местного самоуправления, а также других заинтересованных сторон планированию и внедрению мер экономического развития на местном уровне. DELTA также усилила взаимоотношения между правительством, бизнесом, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами.

Следствием программы стало не только внедрение мер экономического развития на местном уровне, но и увеличение возможностей на местах, а также укрепление сетей сотрудничества местных действующих лиц.

Ниже два руководителя Программы DELTA представляют подробный срез проделанной работы.

*Эта статья является сокращенной версией седьмого раздела под названием «Разработка и внедрение стратегий экономического развития на местном уровне: Центральная и Восточная Европа» (The Design and Implementation of Local Development Strategies: the Case of Central and Eastern Europe) под авторством С.Абрамса и Ф.Мэрфи в публикации «Местное самоуправление и двигатели развития» (Local Governance and the Drivers for Growth, © OECD 2005, <http://www1.oecd.org/scripts/publications/bookshop/redirect.asp?pub=842005041P1>).*

## Обзор Программы DELTA

Программа DELTA ориентирована на разработку стратегий и планов действий, направленных на реформирование государственной политики и развитие частного сектора на муниципальном уровне.

В ходе разработки программы Группа Всемирного банка и LGI использовали опыт ряда программ местного экономического развития, приобретенный Всемирным банком в 2000–2002 годах.

DELTA проводит тренинги по развитию возможностей и предоставляет техническую помощь местным институтам, руководителям местных органов самоуправления, представителям частного сектора и общественным группам. Муниципальные группы заинтересованных лиц, численность которых в отделе взятом городе Косово и Албании составляла

40–175 человек, работают при технической поддержке местного агентства по внедрению. Их целью является разработка собственных, созданных на местном уровне стратегий продолжительностью от 3 до 8 лет,

направленных на улучшение местной экономики. В рамках институционализируются государственно-частные партнерства. Несколько заинтересованных сторон определяют и внедряют задачи, цели, программы и проекты.

Программа DELTA основана на двух предпосылках. Первая заключается в том, что институциональная и политическая среда развития частного сектора имеет большее значение, чем предполагалось раньше. Вторая предпосылка предусматривает, что институциональные или политические изменения должны учитывать реформы на региональном/местном уровне, так как чаще всего некоторые из самых сложных препятствий для развития частного сектора берут свое начало на субнациональном уровне.

## Географический отбор

Программа DELTA впервые была внедрена в семи муниципалитетах Косово в 2002 году. Косово отобрали по таким причинам:

- Целью проекта являлось участие в международных инициативах по восстановлению провинции в послевоенный период.

**Программа основана на той предпосылке, что институциональная и политическая среда развития частного сектора имеет большее значение, чем предполагалось раньше.**

- Небольшая территория Косово оказалась подходящей для пилотного внедрения проекта; к тому же представлялась хорошая возможность распространить проект и на соседние муниципалитеты.
- Существовал достаточный уровень экономической деятельности.
- Осуществлялся процесс децентрализации.
- Проблема высокого уровня безработицы требовала решения.

Первая группа косовских муниципалитетов привела свои стратегии в окончательную форму в 2003

**Без реальных намерений и личной поддержки мэра любую программу ЭРМУ наверняка ждет провал.**

году. Следующие пять косовских муниципалитетов сейчас принимают участие в программе; ведутся обсуждения вопроса относительно

последней группы из пяти городов, которую планируется подключить в середине 2005 года.

Тем временем DELTA начала работать в пяти муниципалитетах Албании в 2004 году. На Албании остановились по таким причинам:

- Были осуществлены многообещающие шаги по внедрению компонента Стратегии снижения уровня бедности, предусматривающего развитие частного сектора.
- Наличие процветающего и предприимчивого неформального сектора.
- Неустойчивая деловая среда, которая серьезно нуждалась во внимании.
- Адекватная децентрализация полномочий, касающихся налогов, таможи и экономического развития.
- Общий язык с Косово способствовал тиражированию программы.

### **Максимизация местных знаний и устойчивость**

Опыт показывает, что самым важным решением по Программе DELTA является выбор партнера внутри страны. Местный партнер — это главная внедряющая организация, ответственная за организацию и проведение семинаров по развитию возможностей, предоставление технической помощи, подготовку и продвижение стратегий. Для того, чтобы удостовериться в том, что для этой роли отобраны действительно самые квалифицированные организации, команда DELTA проводила глубокое интервьюирование каждой потенциальной организации-партнера. Вышедшие в окончательный тур конкурса кандидаты подавали проектное предложение, охватывающее все компоненты предстоящей работы, а также творческие предложения по адаптации проекта к местным условиям.

Часто доноры, внедряющие программы стратегического планирования экономического развития на местном уровне (ЭРМУ) предпочитают, чтобы проект выполняли международные компании. Философия Программы DELTA предусматривает работу с местными организациями, которые не только показывают глубокое понимание соответствующих законодательных и практических рамок, но и более

склонны продолжать деятельность в стране в течение длительного периода времени.

Местные партнеры-исполнители в Косово и Албании во многом различались между собой. В Косово Программа DELTA сотрудничала с Исследовательским институтом по вопросам развития Riinvest, возможно, самой сильной и авторитетной неправительственной организацией провинции, занимающейся экономическими проблемами. Хотя было необходимо обучить Riinvest тому, как действует программа ЭРМУ, со своей стороны институт предоставил многочисленный опытный персонал, организационные ресурсы и налаженные связи с муниципальными руководителями.

В Албании DELTA избрала своим партнером-исполнителем Фонд местной автономии и самоуправления (FLAG). Фонд был учрежден как неправительственная организация всего лишь за два месяца до отбора, и его штат состоял только из трех человек. Тем не менее директор и вице-директор фонда уже имели опыт внедрения более ранних программ ЭРМУ, спонсированных в Албании другими организациями. Хотя для развития возможностей были привлечены консультанты извне, выбор FLAG рассматривался как возможность для команды DELTA усилить потенциал, необходимый для институционализации инициатив ЭРМУ в стране. Частично благодаря программе FLAG смог расшириться институционально; и достижения этой организации в разных городах намного больше говорят о ней, чем ее крохотный размер.

### **Отбор муниципалитетов**

После налаживания связей с местными партнерами Программе DELTA предстояло провести отбор муниципалитетов. Обычно на первом этапе можно составить список потенциальных городов, отвечающих базисным количественным критериям. Такими критериями являются: достаточное экономическое пространство, обеспечиваемое численностью населения свыше 40 тыс. человек, высокая деловая активность, отсутствие недавнего опыта стратегического планирования ЭРМУ и наличие учреждения по ЭРМУ.

Процесс подачи заявок предполагает подачу заявления на участие в конкурсе, подписанного мэром и муниципальным советом, и заполнение муниципальной анкеты.<sup>1</sup>

Как только заявки внесены, следует посетить каждый муниципалитет и провести интервью непосредственно с мэром и государственными служащими. Это, пожалуй, самый важный элемент отборочного процесса, поскольку он помогает интервьюерам удостовериться, существует ли необходимая поддержка проекта. Важно подчеркнуть, что без реальных намерений и личной поддержки мэра любую программу ЭРМУ наверняка ждет провал.

<sup>1</sup> Анкета предоставляет команде DELTA возможность лучше разобраться в экономическом потенциале и проблемах города. Собирается информация по таким сферам, как безработица, структура местной экономики, доступ к кредитам, инфраструктура, опыт ЭРМУ, деятельность международных организаций и т.д.

Наконец, в каждом муниципалитете следует поставить вопрос, что он готов вложить в проект, какие финансовые и/или натуральные ресурсы. Как минимум, от муниципалитетов Косово и Албании требовалось выделить рабочее время сотрудников для их обучения и сессий по планированию; они также должны были покрывать транспортные расходы, связанные с проведением семинаров и других мероприятий в пределах страны. Если даже вклад муниципалитета символический, по крайней мере, он демонстрирует свою приверженность инициативе.

После того, как первая группа из семи муниципалитетов Косово завершила стратегические планы, вторая группа из пяти городов предложила внести 10% средств, необходимых для внедрения проекта.

### **Развитие возможностей и техническая помощь**

Программа DELTA построена на трех основных учебных семинарах, которые проходят каждые 3–4 месяца. Семинары знакомят участников основных муниципальных команд<sup>2</sup> с теорией и практикой стратегического планирования экономического развития на местном уровне. Обучение проводят местные и международные эксперты, оно включает следующие модули:

**Семинар I:** Развитие партнерства между заинтересованными сторонами, сбор данных, проведение анализа конкурентоспособности (SWOT-анализ) и создание институтов ЭРМУ.

**Семинар II:** Разработка видения, целей и задач каждого муниципалитета. Оценка политики ЭРМУ, программ и проектов, создающих более благоприятную среду для местного бизнеса. Ведутся обсуждения относительно финансовых инструментов, сопровождающих этот процесс. Командное моделирование является закрепительным моментом семинара, когда задачей муниципальных команд является принятие решений о приоритетах, расходах/выгодах, последствиях и об удовлетворении своих избирателей.

**Семинар III:** Отбор программ и проектов ЭРМУ. Расстановка приоритетов, внедрение, мониторинг и оценка проектов и стратегии в целом.

В перерывах между учебными семинарами эксперты из местной организации-исполнителя посещают основные команды и группы заинтересованных сторон 2–3 раза в месяц. Оказалось также полезным прибегать к услугам штатных исполнителей, ответственных за проект и его итоги. В Косово и Албании в двух муниципалитетах к работе над проектом было привлечено по два штатных исполнителя на каждый муниципалитет. Штатный менеджер DELTA обслуживает в качестве исполнителя каждый пятый муниципалитет. Преимуществом наличия в отдельном взятом муниципалитете программного менеджера является то, что они (менеджеры) лучше понимают суть процесса выполнения задачи, так же, как и трудности, с которыми могут

столкнуться другие исполнители в своих муниципалитетах.

### **Результаты DELTA на сегодняшний день**

Впервые Программа DELTA была внедрена в семи муниципалитетах Косово (Исток, Качаник, Клина, Призрен, Подуево, Вити и Вучитрн) в 2002–2003 годах. На сегодняшний день стратегии во всех общинах уже приняты, и при участии LGI и Всемирного банка началась работа по внедрению проектов, выделенных муниципальными командами в качестве приоритетных. DELTA II в Косово начала работу в 2004 году в пяти новых муниципалитетах: Пеже, Липьян, Гжилян, Феризаж и Дренас. DELTA III начала свою работу весной 2006 года в третьей группе Косовских муниципалитетов.

В сотрудничестве с FLAG Программа DELTA в Албании начала работу в 2004 году в муниципалитетах Берат, Дуррес, Корча, Лежа и Шкодер.

Перед запуском программы DELTA диалог и сотрудничество между государством и частным сектором в большинстве отобранных муниципалитетов были минимальными. На сегодняшний день эти два сектора вступили в тесное сотрудничество по вопросам экономического развития на местном уровне. В муниципалитетах Вучитрн, Клина и Исток были учреждены бизнес-ассоциации, хотя до того там не было ни одной. Год спустя было совместно осуществлено 62 проекта. Представители муниципалитета Вити сообщили, что больше половины их приоритетных проектов уже либо осуществлены, либо пребывают в процессе внедрения.

В Албании, где близится к завершению этап стратегического планирования и начинается этап внедрения проектов, уже есть ряд очень успешных примеров. Во многих отношениях ЭРМУ — это настолько же процесс, насколько и продукт. Очень часто значительно легче представить себе амбициозный план, чем осуществить его. Поэтому сам способ разработки плана имеет непосредственное влияние на то, как впоследствии осуществится стратегия (и осуществляется ли вообще).

Непосредственным результатом активной позиции мэров, депутатов советов и деловых кругов участвующих албанских городов стало привлечение большого круга заинтересованных сторон. Так же, как и в Косово, государственный и частный секторы в Албании были впервые вовлечены в совместную работу, которая впоследствии распространилась и на другие области деятельности помимо ЭРМУ.

### **Усвоенные уроки**

Команда и участники Программы DELTA извлекли из нее некоторые ценные уроки:

- Создание международной сети может оказаться дорогостоящим занятием с точки зрения транспортных издержек и переводческих услуг. В то же время оно является крайне важным механиз-

**Во многих отношениях ЭРМУ — это настолько же процесс, насколько и продукт. Сам способ разработки плана имеет непосредственное влияние на осуществление стратегии.**

<sup>2</sup> Основные команды обычно состоят из 4–5 представителей муниципального правительства и частного сектора.

мом обмена передовым опытом и определения программ и подходов. Стратегии ЭРМУ должны создать конкурентную и одновременно благоприятную атмосферу между муниципалитетами.

- Во время разработки региональных программ, поддерживающих возможности стратегического планирования ЭРМУ, муниципальных партнеров следует отбирать на конкурсной основе с тем, чтобы обеспечить приверженность делу и политическую заинтересованность.
- Муниципальное планирование распределения финансов и капиталовложений должно быть учтено с самого начала процесса стратегического планирования ЭРМУ с тем, чтобы привить чувст-

во реализма и ответственности всем заинтересованным сторонам.

- Консультирующая и исследовательская группа внутри страны должна выступать центром поддержки, а программа по «обучению преподавателей» должна быть задействована задолго до того, как начнется основная работа по развитию возможностей, чтобы на тот момент уже иметь основную группу, готовую к работе.
- Наконец, нельзя недооценивать роль частного сектора и гражданского общества. Без их вклада и участия любые усилия по стратегическому планированию ЭРМУ тщетны.

# Франция расплачивается за неравномерное развитие

Маргинализируемая молодежь из гетто, вышедшая на улицы Франции осенью 2005 года, протестовала против проблем, молчаливо игнорировавшихся долгие годы

*«Mort pour rien / Смерть ни за что» — футболка, увековечившая память двух подростков, 15-летнего Боуна Траоре (Bouna Traore) и 17-летнего Зайеда Бена (Zyed Benn), пустившихся в бегство от полицейской проверки документов и впоследствии убитых электрическим током на подстанции в пригороде Парижа Клиши-су-Буа.*

## Том Басс (Tom Bass)

Когда жертвами массовых беспорядков осенью 2005 года стали более 10 тыс. автомобилей и многое другое имущество по всей территории Франции, некоторые заговорили об идеальной справедливости. Не имеет значения, насколько отвратительными оказались разрушения и жестокость, — улица выражала свое недовольство.

На протяжении многих лет иммигранты, поселенные в жалкие гетто на окраинах городов, испытывали растущее разочарование, ощущая свою изолированность от здорового экономического развития, вкушаемого большинством их соседей.

Когда их гнев выльнулся на улицы, западная страна, старавшаяся предотвращать расизм, официально не разделяя людей на разные расы, была вынуждена признать, что дискриминация действительно существует во Франции, и что большая часть населения чувствует себя исключенной из общества.

Эта ситуация напоминает положение дел в Юго-Восточной Европе, где маргинализация меньшинств спровоцировала военные действия. В Македонии правительству удалось избежать надвигающейся гражданской войны с помощью широких мер, направленных на расширение полномочий органов местного самоуправления и допуск меньшинства к экономическим успехам общества.

Несмотря на то, что уроки обычно идут с Запада на Восток, Франция все же могла бы кое-чему поучиться у Македонии в области более равномерного распределения развития. Вместо этого Франция игнорировала потребности низших слоев своего общества до тех пор, пока они не начали выражать свое недовольство, прибегая к грубому гражданскому неповиновению.

Улица дерзила Франции<sup>1</sup>, которая, в свою очередь, ответила провокацией. Министр внутренних дел Николя Саркози, сам будучи иммигрантом венгерского происхождения, посчитал лучшим атаковать «сброд» (gacailles) и поклялся сломить вандалов, уничтожающих имущество своих же соседей. Таким опрометчивым подбором слов он возродил воспоминания о другом времени и месте.

Понятие «вандализм» первым употребил аббат Анри Грегуар (Abb Henri Grgoire (1750–1831) в 1794 году. Большую часть своей долгой карьеры он посвятил вопросу, каким образом сформировать французскую нацию из таких региональных групп, как бретонцы, аквитанцы, баски или корсиканцы. Памятно его изречение в 1792 году перед судебным процессом над Людовиком XVI: «Короли в морали, как звери на природе».<sup>2</sup> Но два года спустя в ответ на разгул террора и разрушение культурных ценностей он издал три трактата о вандализме.<sup>3</sup> Согласно его теории исторической сохранности, тогда, так же, как и сейчас, ценой входа во Францию было полное офранцузивание — один родной язык, одна история, один набор национальных символов. Аббат, будучи ранним защитником расового равноправия, стал членом Общества друзей темнокожих (Society of the Friends of Blacks). Его взгляды являются частью долгой традиции французского республиканства, стремящегося объединить все народности Франции в единый французский народ.

Посмертно Грегуар стал героем антиимпериалистов и защитников гражданских прав благодаря

**Франция все же могла бы кое-чему поучиться у Македонии в области более равномерного распределения развития.**

<sup>1</sup> Этому уделено особое внимание в анализе, проделанном американским критиком-культурологом Беллом Хуксом (Bell Hooks).

<sup>2</sup> David Garrioch. 2005. "Regeneration." Review of *The Abbe Gregoire and the French Revolution: The Making of the Modern Universalism* by Alyssa Goldstein Sepinwall. London Review of Books, Vol. 27, No. 21, 3 November, pp. 19–20.

<sup>3</sup> "Report on the Destruction Brought About by Vandalism,..." (op. cit., J.L. Sax, p. 1149; "Vandalism", Oxford English Dictionary, 2nd ed.). In: *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Abb%C3%A9\\_Gr%C3%A9goire](http://en.wikipedia.org/wiki/Abb%C3%A9_Gr%C3%A9goire).

своей борьбе за предоставление гражданства евреям, малоимущим и темнокожим.<sup>4</sup> Начиная с Парижа, со временем французы медленно консолидировались в своих границах, введя единую систему для столь различных «сыроделов».<sup>5</sup>

Поразительно, но политические революционные принципы Грегуара вплотную пересекаются с вновь всплывшей на поверхность во Франции 2005 года дилеммой, напоминающей произведения Гюго с присутствиями им труппами и революционными мотивами.

### Изменение понятия «что значит быть французом»

Постколониальная миграция на протяжении последних шестидесяти лет коренным образом изменила понятие «быть французом». Франция применяет два подхода к новым мигрантам: во-первых, правительство упорно на протяжении 30 лет придерживалось политики подпитки своих бедных окраин путем интеграции. Однако, с другой стороны, иные шаги властей

изолировали эти «медины» и настраивали воинственно путем сегрегации.

Из-за пренебрежения или умышленно, но интеграция во Франции дала эффект бумеранга. В стране существует что-то вроде политики ассимиляции со всеми неблагоприятными симптомами. Иммигранты живут

изолированными общинами, где в последние 20 лет свирепствует сильный полицейский надзор, целью которого является контроль над округами, отделенными от процветающей жизни городских центров. Для этих иммигрантов французская интеграция означает потерю родного языка, вероисповедания и культурных традиций их родителей. Интеграция также значит, что иммигранты могут каким-то непонятным образом достичь экономического успеха, не взирая на расовую или территориальную дискриминацию.<sup>6</sup> На перепутье продолжающихся волнений Франция стоит перед выбором: предоставить гражданские права или же лишить их, но не то и другое сразу.

В Македонии выбрали активные меры, направленные на предоставление гражданских прав многочисленному меньшинству албанцев, которое исторически было обособлено. Новые законы предусматривают улучшения для этнических албанцев и их общин в сферах образования, здравоохранения, инфраструктуры и экономического развития на местном уровне. Широкий подход к позитивным изменениям в различных сферах, влияющих на жизнь представителей меньшинства, увеличивает их шансы на приобщение к экономическому развитию большинства. Македония преуспела в охлаждении этнического напряжения путем признания албанского меньшинства как группы населения, нуждающейся в целевой поддержке. Такой подход был бы законодательно неприемлем для Франции.

Франция является участницей всех современных соглашений, конвенций и директив относительно уважения прав меньшинств, однако, согласно Конституции, она не признает меньшинства.<sup>7</sup> Франция классифицирует свое население как граждан — французов по происхождению, граждан — ассимилированных французов и иностранцев.

Согласно переписи населения 1999 года, 2 млн. человек из 58,52 млн. граждан Франции — ассимилированные французы. Только в 1995 году 92,4 тыс. человек обрели французскую национальность — из них 61 884 человек, которые прошли натурализацию, и около 30 тыс. их детей. В 2000 году было вынесено положительное решение по 150 025 заявлениям. Эти новые французские граждане по происхождению из Северной Африки (48%), Европы (16%), Центральной и Южной Африки (7,5%) и Турции (8,5%).<sup>8</sup>

Французская предвзятость никогда не жаловала иммигрантов или меньшинства, поэтому только небольшая элита нефранцузов удостоена правом влиять на культурный или политический контекст страны. Преобладающее большинство рассматривает общины меньшинств как экзотику. Происходящая сейчас культурная и временами насильственная борьба людей в *banlieues*<sup>9</sup> (пригородах) Франции свидетельствует об их желании чувствовать себя равноправными гражданами с полным набором прав и возможностей. Это типично для многих стран с большой численностью постколониального населения, где непрерывно идет борьба между доминирующими группами и меньшинствами.

### Нехватка статистических данных и административных структур тормозит реформы

Для стимулирования экономического развития в пригородах разработан длинный список мер. К 1977 году, когда иммигранты были четко расселены в бедных пригородах, французское правительство развернуло свой первый план. В 1981 году он приобрел название «Политика для города». В 1988 году были учреждены Национальный совет городов

<sup>4</sup> Хо Ши Мин охарактеризовал Грегуара как «апостола свободы народов», David Garrioch. 2005. Op. cit.

<sup>5</sup> Шарль де Голль превосходно заметил: «Что можно делать с народом, который производит 246 разных видов сыра?», David Garrioch. 2005. Op. cit.

<sup>6</sup> Paul A. Silverstein and Chantel Tetreault. 2006. «Post-colonial Urban Apartheid», [http://riotsfrance.ssrc.org/Silverstein\\_Tetreault/](http://riotsfrance.ssrc.org/Silverstein_Tetreault/).

<sup>7</sup> Уже обсуждался вопрос о том, что ЕС и его странам-членам не хватает инструментов и механизмов, не говоря уж о желании, для управления меньшинствами, несмотря на принятие Директивы о расовом равенстве и Директивы о равноправии в области занятости в 2004 году. См. Gabriel N. Toggenburg. 2004. *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. Budapest/Bolzano: LGI/Eurac, [http://lgi.osi.hu/publications\\_datasheet.php?id=261](http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=261).

<sup>8</sup> Kimberly Hamilton, Patrick Simon, and Clare Veniard. 2004. «The Challenge of French Diversity.» Migration Policy Institute, <http://migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=266>.

<sup>9</sup> Le Dictionnaire de la Zone, <http://cobra.le.cynique.free.fr/dictionnaire/>. Существует различие между понятиями «ghetto» (гетто) и «banlieue» (пригород), поскольку в США такие общины даже более обособлены по признакам расы, чем во французских «banlieues».

**Французская предвзятость никогда не жаловала иммигрантов или меньшинства. Лишь небольшая элита нефранцузов удостоена правом влиять на культурный или политический контекст страны.**

и Межминистерская комиссия по социальному развитию городов. В 1989 году — Высший совет по вопросам интеграции. В 1990 году было создано «Министерство по делам городов». А к 1996 году в пригородах начали действовать зоны, освобожденные от уплаты налогов. В 2004 году Франция выдвинула План социального единства.<sup>10</sup> И в 2005 году было создано Высшее управление по борьбе с дискриминацией и за равноправие (HALDE — Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité). В его полномочия входит реагирование на все прямые и косвенные проявления дискриминации, запрещенные французским законодательством или международными соглашениями, которые ратифицировала Франция. У HALDE две главные задачи: реагировать на случаи дискриминации и содействовать равноправию.<sup>11</sup>

Этой работе препятствует серьезная нехватка демографических данных во Франции. Попытки осуществить подсчет людей по признаку этнической принадлежности противоречат общей философии о том, что во Франции все одинаковы.

В итоге, финансируемые государством социологи практически не собрали никаких данных о пригородах касательно рас, религий, доходов или этнического происхождения людей, в них проживающих.<sup>12</sup>

По иронии судьбы, именно присоединение Франции к Европейскому валютному союзу<sup>13</sup> привело к урезанию бюджетов программ, направленных на нужды самых бедных районов. Сократилось государственное финансирование различных ассоциаций, программ для выпускников школ, общественных патрулирования и стажировок в бедных районах.

Разделение системы исполнительной власти Франции тоже не способствует реформам. Органы

местного самоуправления (communes), мэры и даже департаменты (departments) функционируют просто как стражи политического курса и финансовых полномочий, отведенных префектам и региональным чиновникам в определении направления и структуры средств и программ. Если изложенное в законе о децентрализации от 3 марта 1982 года обещание когда-нибудь начнут выполнять, то на местный уровень должно быть делегировано больше полномочий по определению политики.<sup>14</sup> Наступило время формировать политику по принципу «снизу вверх» в государстве, выстроенном по принципу «сверху вниз».

Любопытно, что французская децентрализация выходит за пределы континента, включая союз департаментов и регионов, разбросанных по всему миру.<sup>15</sup> Эти бывшие французские колонии получают щедрое бюджетное финансирование как часть обязательств, взятых на себя Францией.<sup>16</sup> Конечно же, если континентальная Франция может содержать этих далеко забравшихся французов, занимающих несколько тысяч квадратных километров островов, она сможет профинансировать и структурные, экономические и социальные программы, которые помогут восстановить постколониальные территории у себя дома.

Французское государство официально беспристрастно по отношению к цвету кожи и не имеет подобных предрассудков. Но для оценки того, насколько прочно укоренились взгляды и преимущества большинства в обществе в целом, американский ученый Пегги Макинтош (Peggy McIntosh) разработала тест расовой осведомленности. Этот тест может пролить свет на обычно незаметные преимущества большинства, представители которого зачастую и не подозревают о своей доминирующей роли в обществе.<sup>17</sup> С помощью вопросов о средствах массовой информации и общественной жизни, а также об участии/неучастии тест указывает непосредственно на симптомы дискриминации. Арабское или африканское имя и плохой адрес — этого достаточно для того, чтобы отказать в трудоустройстве еще до собеседования. Саркози ввел практику найма на работу по анонимным резюме — это часть пилотной программы негосударственной организации SOS Racisme.

Ясно, что искоренение дискриминации, связанной со стереотипом «это араб» — непростая задача; и здесь не имеют значения результаты теста расовой осведомленности. Нет будущего у общества, где дискриминация запечатлена в его взглядах, даже если такие инструменты, как «Колесо многообразия»<sup>18</sup>, доказывают, что любой человек может принадлежать одновременно к множеству различных групп согласно первичным и вторичным параметрам идентичности (образование, религия, семейный статус, доход, опыт военной службы, трудовой опыт, возраст, пол, умственные способности, этническое наследие или раса).

**Арабское или африканское имя и плохой адрес — этого достаточно для того, чтобы отказать в трудоустройстве еще до собеседования.**

<sup>10</sup> Этот перечень мер взят из: BBC. Henri Astier. 2006. "France's city policy in tatters", <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4415018.stm>.

<sup>11</sup> HALDE, [http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/halde\\_anglais.htm](http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/halde_anglais.htm).

<sup>12</sup> Ezra Suleiman. 2006. "France: One and Divisible", <http://riotsfrance.ssrc.org/Suleiman/>.

<sup>13</sup> Paul A. Silverstein and Chantel Tetreault. 2006. "Post-colonial Urban Apartheid", [http://riotsfrance.ssrc.org/Silverstein\\_Tetreault/](http://riotsfrance.ssrc.org/Silverstein_Tetreault/).

<sup>14</sup> Nick Swift and Guy Kervella. 2005. "A complex system aims to bring French local government closer to the people", [http://www.citymayors.com/france/france\\_gov.html](http://www.citymayors.com/france/france_gov.html). См. также: <http://www.amf.asso.fr/fonctionnement/english.asp> и <http://www.grandesvilles.org/>.

<sup>15</sup> Реюньон, Майотт, Мартиника, Гваделупа, Французская Гвиана, Сен-Пьер и Микелон, Новая Каледония, Французская Полинезия, Уоллис и Футуна, французские южные и антарктические земли.

<sup>16</sup> Некоторым французам удалось ускользнуть, как, например, группе отшельников Blanc Matignon, проживающей в горных джунглях Гваделупы. Riccardo Orizio. 2001. "The Sugarcane Dukes: In Guadeloupe with the Blancs Matignon." *Lost White Tribes: Journeys Among the Forgotten*. London: Vintage.

<sup>17</sup> Petra Kovacs and Zsuzsa Katona. 2006. *Ethnic Diversity and Public Policy: Draft Training Manual for the Managing Multiethnic Communities Jamboree*. Budapest, Hungary. January 31 – February 5, 2006, pp. 42–43.

<sup>18</sup> M. Loden. 1996. *Implementing Diversity*. Chicago: Irwin Publishing Company. «Колесо многообразия» используется как учебное пособие в Национальном мультикультурном институте. В других пособиях встречается и другое его название — «Круг многообразия».

### Проблема выходит из-под контроля

Слушая хип-хоп пригородов — призыв и реакцию таких групп, как Alpha 5:20, NTM и Monsieur R, чьих участников французское государство порицает за подстрекательство через свое «сомнительное» творчество, — становится ясно, что социальные волнения кипят уже длительное время.

Песни обращены к молодежи общин, изолированных территориальной системой, отгородившей и воинственно настроившей населенные меньшинствами районы, где полиция является чуть ли не единственным представителем государственной власти.<sup>19</sup> Французская национальная идентичность поставлена под вопрос. Это заслуга нового поколения — причем не только представителей низших слоев, — записывающего и переписывающего историю с помощью jpeg и mp3. Но их голос — полуграмотных, хронически безработных и бедных по происхождению, этот голос не может проникнуть в сферу кодексов, стандартов, символов и языка государства.

Действительно, музыканты очень изобретательны. В их песнях зашифрованы насилие и сопротивление, однако звучит все достаточно мирно. В качестве сленга выступает Верлан (Verlan), языковая игра, где слова получены в результате обратного написания или перестановок, например: arabe звучит как rabze, a bourre (пьяный) — как rebou.<sup>20</sup> Верлан как бы выкручивает смысл наизнанку.<sup>21</sup>

Злость общества, слышная в этой музыке, реальна. Она была также выражена в фильме *La Haine* в 1995 году и в поджогах, которые уже стали постоянным явлением на протяжении нескольких лет. Когда улицы закипали, вопрос состоял не столько в том «Что?», сколько «Когда?». На этот раз новостью стали масштабы насилия.

Власти окружили поселения и подавляли мятеж на протяжении нескольких недель. Судя по всему, государство не обратило внимание на причины недовольства, прибегнув к закону о военном положении 1995 года, первоначально примененному для подавления волнений во время оккупационной войны в Алжире.<sup>22</sup> Оно поздравило полицию и пожарные бригады, отличив их мужество, и замело все это дело под ковер. Так же, как высокомерная Америка после

пробушевавшего по ее южным территориям торнадо Катрина, Франция не хотела принимать никакой внешней помощи ни от посредников, ни от негосударственных организаций, ни от доноров. Однако мятеж разрастался и становился более организованным, чем ожидалось: обмен текстовыми сообщениями и блоги давали возможность обойти запрет на покупку бензина в канистрах.<sup>23</sup> То, что раньше можно было локализовать до пределов узкого коридора в жилых микрорайонах, окружило «белые» городские центры. Ироническая жестокость ситуации состояла в том, что бунтовщики поджигали двигатели собственного экономического развития, их собственные школы и предприятия, хотя мишенью было государство.

**Македония осуществила пересмотр свыше 80 законодательных актов с целью усиления позиций местных общин.**

Вместо блефа и отрицаний должен был наступить пересмотр французскими властями позиции относительно того, где следует искать решения и применять позитивные меры относительно образования, здравоохранения, жилищных условий и занятости меньшинств. Это помогло бы отыскать новую модель «французскости». Франции необходимы творческие решения социально-экономической политики, которые обеспечат достаточные рост и гибкость для возврата этих групп в общество.

Должны произойти важные изменения в ее правовой и экономической системах, а общинам пригородов необходимо предоставить больше прав вовлеченности и принятия решений относительно их социального и экономического будущего. Государство либо должно решиться на максимальное обеспечение каждому возможности получить степень бакалавра, что является минимальным образовательным требованием при поступлении на хорошую должность во французской системе трудоустройства, либо же оно должно проводить положительную дискриминацию в сферах образования, занятости и развития, как это предусмотрено американскими программами позитивной дискриминации (affirmative action).

**Македония подает Франции хороший пример**

Заметно контрастируют на фоне Франции новые страны — члены Европейского Союза, а также кандидаты в ЕС, отреагировавшие на требование ЕС-15 относительно обязательных и безоговорочных изменений в законодательстве о правах меньшинств. Посткоммунистические страны с переходной экономикой приняли отдельные законы, направленные на их общины меньшинств.

### Македония подает Франции хороший пример

Путь разрешения межэтнического конфликта в Македонии может быть полезен для сравнения, хотя тут масштабы агрессии и взрывоопасности были куда большими, чем во французском случае. Поделенная между македонскими, албанскими, цыганскими, турецкими, сербскими и другими группами Македония, едва избежавшая войн на Балканах в 1990-е годы, пережила несколько эпизодических вспышек вооруженного конфликта в 2000–2001 годах, спровоцированных албанскими сепаратистскими группировками. Здесь также протест произрастал на поле

Footnote 19: Paul A. Silverstein and Chantal Tetreault. 2006. "Post-colonial Urban Apartheid", [http://riotsfrance.ssrc.org/Silverstein\\_Tetreault/](http://riotsfrance.ssrc.org/Silverstein_Tetreault/).

Footnote 20: Jody Rosen. 2005. "David Brooks, Playa Hater. The New York Times columnist grapples with 'gangsta rap.'" *Slate*, <http://slate.msn.com/id/2130120/>.

Footnote 21: Верлан удивительным образом напоминает Улипо (Oulipo) 1970-х годов и его популярные языковые игры, такие, как "Формула N+7", разработанная Жаном Лэскюром (Jean Lescure), где каждое существительное (N) заменяется седьмым по счету после него в словаре. См. Harry Matthews and Alastair Brotchie. 2005. *Oulipo Compendium*. Revised and Updated. London: Atlas.

Footnote 22: Jeremy Harding. 2005. Op. cit.

Footnote 23: Подборка записей в блогах с мест событий и о волнениях — *the Guardian*, [http://blogs.guardian.co.uk/news/archives/2005/11/07/blogs\\_and\\_banlieues.html](http://blogs.guardian.co.uk/news/archives/2005/11/07/blogs_and_banlieues.html).

высокого уровня безработицы (35%), обилия убогого жилья социалистической эпохи, большой теневой экономики и сильно централизованной власти. Аудиозаписи<sup>24</sup> мнений всех воюющих этнических групп в период конфликта на Балканах протестовали против ценностей национальных мифов и подстрекали насилие в дополнение к реальным актам утрашений и геноцида. Вдобавок ко всему, абсолютно зловецким стал выход в 1994 году фильма «Перед дождем» (Before the Rain), ставшего предвестником ненависти в стране, так же, как это было в случае с La Haine во Франции.

Разъединенное, напряженное и впоследствии насильственное сосуществование достаточно быстро изменилось после подписания в 2001 году при участии международных посредников Охридских мирных соглашений. Разработанные при участии посредников из ЕС и США договоренности предложили реальные меры по достижению более сплоченной модели демократии. Охридские соглашения положили начало пересмотру свыше 80 законодательных актов. В них были внесены поправки с целью возложения на местные общины большей ответственности (но не обязательно с соответствующими возможностями) за сферы образования, экономического развития на местном уровне, здравоохранения, инфраструктуры и т.д.<sup>25</sup>

С принятием весной 2005 года нового закона о децентрализации обязанностей государства органам местного самоуправления в общинах меньшинств зародилась надежда. Существует уверенность, что принятие решений на местном уровне обеспечит их относительно здоровое развитие и благосостояние. Достаточно быстрые изменения без всяких раздутых процедур дележа власти, какие имеют место в состоящей из трех частей Боснии и Герцеговине после Дейтонских соглашений, произошли в сферах образования, государственного управления и полиции. Органы местного самоуправления реагируют на новые ожидания того, что налоговые льготы, улучшение муниципальной инфраструктуры и предоставление услуг обеспечат развитие бизнеса и трудоустройство граждан. Уже начато осуществление общегосударственной инициативы по расширению сети «единых окон» для бизнеса,

действующих в Штипе и Битоле, на другие города. У них две задачи: привлечь иностранный бизнес, а также предоставлять консультации и сокращать период ожидания выдачи разрешений (до пяти и менее дней) по более низким ценам.<sup>26</sup>

Тогда как Македония все еще должна развить систему положительной дискриминации по типу американской с тем, чтобы обеспечить благосклонное отношение к компаниям меньшинств на тендерах местных органов власти, в это же время успешно внедряется идея экономического развития на местном уровне среди общин меньшинств. В Суто Оризари, цыганском муниципалитете, граничащем со Скопье, центр деловой информации поддерживает регистрацию фирм и предоставляет общие консультации по поводу того, как превратить малый бизнес в более крупное семейное предприятие. Хотя каких-либо специальных налоговых режимов не предусмотрено, рынки и торговые центры уже не так обособлены, как раньше, — все этнические группы торгуют в одном месте и в условиях меньшей роли теневой экономики благодаря нормализации и стабилизации отношений, предусмотренным Охридскими мирными соглашениями. Также, выполняя требование диверсифицировать образовательные услуги, мэр Суто Оризари направил половину финансирования муниципалитета от Министерства образования на строительство и оборудование новой средней школы с углубленным изучением компьютерных наук.<sup>27</sup> В 2004 году Министерство международного развития Великобритании выделило средства на центр экономического развития для беженцев, который выдавал микрокредиты и проводил профессиональное обучение цыган, не имеющих возможности вернуться в Косово из соображений безопасности.<sup>28</sup> Но это только капли в море по сравнению с масштабами проблем.

Все больше и больше новое поколение македонцев видит новые обязательства. В Штипе, например, орган местного самоуправления предоставил земельный участок под строительство Цыганского центра в общине Радански Пат, поддерживаемое цыганскими неправительственными организациями и итальянской компанией Intersoc. В Прилепе местный совет предоставил снижение налогов сроком на пять и десять лет для фирм, штат которых насчитывает десять или более человек. В Кумано неправительственные организации совместно с местным советом разрабатывают планы действий экономического развития на местном уровне, в которых приоритетами являются обеспечение жилья, здравоохранение и образование.<sup>29</sup> Информационным технологиям также отводится роль главной отрасли развития местной экономики, поэтому предоставление в подарок Македонии от Китая компьютеров способствовало приобщению к ним средних школ.

С другой стороны, было сделано несколько ошибок. В Гостиваре по требованию общественности

**Среди общин меньшинств Македонии успешно внедряется идея экономического развития на местном уровне.**

<sup>24</sup> Из личной коллекции автора, собранной в период между 1993 и 2000 годами в странах бывшей Югославии.

<sup>25</sup> Интервью автора с Илмиасаном Даути (Ilmiasan Dauti), специалистом Программы развития ООН по обучению, 3 февраля 2006 года.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Интервью автора со Славией Инджевской (Slavica Indzevska), заместителем директора по совместным программам Фонда Института открытого общества в Македонии, 2 февраля 2006 года.

<sup>28</sup> Переписка по электронной почте с Эмилией Илиевой (Emilija Ilieva), ассистентом проекта, Посольство Великобритании в Скопье, 6 февраля 2006 года.

<sup>29</sup> Интервью автора со Славией Инджевской (Slavica Indzevska), заместителем директора по совместным программам Фонда Института открытого общества в Македонии, 2 февраля 2006 года. С более подробной информацией о проектах экономического развития можно ознакомиться в Ассоциации органов местного самоуправления Республики Македония, [http://www.zels.org.mk/eng\\_index.htm](http://www.zels.org.mk/eng_index.htm).

мэр инициировал муниципальную кампанию по борьбе с теневым бизнесом и запретил деятельность незаконных городских киосков. Это спровоцировало негодование многих торговцев, лишившихся заработка. Местные власти не предложили им взамен новых рабочих мест — похоже, что они просто забыли, что приоритетом являются все-таки сами люди.<sup>30</sup>

Время покажет, будут ли меньшинства Македонии опять отодвинуты на задворки развития в ожидании благоприятных для себя обстоятельств или нет. Ввиду приближающихся весенних выборов в стране политики могут прибегнуть к националистической риторике, но на сегодняшний день главный акцент сделан на проблемах местного значения и на том, какие новаторские проекты можно осуществить для улучшения жизни местного избирателя.

Хотя почти невозможно себе представить, что Франция инициирует хоть что-то подобное реформам, проведенным в Македонии, без политики позитивной дискриминации в сферах образования, обеспечения жильем и занятости, на которую намекнул Саркози, совершенно очевидно, страна только проигрывает. Здоровое экономическое развитие в среде иммигрантов усилило бы экономику страны. В Италии, где иммигранты получают профессиональное обучение, образование и услуги здравоохранения, даже если они заняты в теневой экономике, в 2004 году 67% новых предприятий было основано иностранцами.<sup>31</sup> Франция теперь должна реанимировать

свои утраченные возможности, ведь перспектива противодействия новым волнениям наводит на грустные мысли о новых смертях ни за что.<sup>32</sup>

Примирение возможно, если верить артисту Дисиз ля Песте (Disiz La Peste): «В первую очередь Франции надо научиться извиняться — за историю, колонию, отсутствие равных возможностей, за то, что мы не можем войти в ночной клуб, за то, что нас не увидишь по телевидению или в Национальном Собрании. Но молодежь также должна научиться говорить «спасибо».<sup>33</sup> Путь к этому лежит через голосование на президентских и парламентских выборах. Только 25% населения Клиши-су-Буа являются зарегистрированными избирателями. Несколько неправительственных организаций совместно с такими выдающимися представителями меньшинств, как Джои Старр (Joey Starr) и Джамель Дебуз (Jamel Debbouze) начали кампании по регистрации молодежи.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Интервью автора с Илмиасаном Даути (Ilmiasan Dauti), специалистом Программы развития ООН по обучению, 3 февраля 2006 года.

<sup>31</sup> *Business Week*. 2005. "Crisis in France. How welfare state economics failed a generation." November 21, [http://www.businessweek.com/magazine/content/05\\_47/b3960013.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/05_47/b3960013.htm).

<sup>32</sup> Обсуждение данного вопроса — см.: Slavoj Zizek. 2005. "Some politically incorrect reflexions on violence in France." *Multitudes*, [http://multitudes.samizdat.net/article.php?id\\_article=2142](http://multitudes.samizdat.net/article.php?id_article=2142).

<sup>33</sup> Hugh Schofield. 2005. "French rappers' prophecies come true", <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4440422.stm>.

<sup>34</sup> Katrin Bennhold. 2005. "In French suburbs, rage 'is only asleep.'" *International Herald Tribune*. December 26.

# Публикации LGI

Следующие публикации можно заказать в Программе LGI. Пожалуйста, заполните на английском языке форму заказа и отошлите ее по указанному адресу. Если вы хотите ознакомиться с публикациями в формате \*.html или \*.pdf, вы можете посетить веб-страницу LGI: [www.osi.hu/lgi/](http://www.osi.hu/lgi/). Выделенные публикации изданы в 2004 году или позже.

## КНИГИ

- Hegedűs, József and Raymond J. Struyk (eds.). 2006. *Housing Finance: Old and New Models in Central Europe, Russia, and Kazakstan***
- Hógye, Mihály, (ed.), 2001, *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*
- Hógye, Mihály, (ed.), 2002, *Local Government Budgeting*
- Horváth, Tamás M., (ed.), 2001, *Decentralization: Experiments and Reforms*. Доступна русскоязычная версия
- Kandeva, Emilia, (ed.), 2001, *Stabilization of Local Governments*
- Kopanyi, Mihaly, Samir El Daher and Deborah Wetzel (eds.). 2004. *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience 1990–2000***
- Mlinar, Zdravko, (ed.), 2000, *Local Development and Socio-spatial Organization*
- Pallai, Katalin. 2003. *The Budapest Model. A Liberal Urban Policy Experiment*
- Popa, Victor and Igor Munteanu, (eds.), 2001, *Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Доступна русскоязычная версия
- Shakarishvili, George (ed.). 2005. *Decentralization in Healthcare. Analyses and Experiences in CEE in the 1990s***
- Soós, Gábor and Viola Zentai (eds.). 2004. *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central Europe***
- Soós, Gábor, Gábor Tóka and Glen Wright, (eds.), 2002, *The State of Democracy in Central Europe*
- Tausz, Katalin, (ed.), 2002, *The Impact of Decentralization on Social Policy*
- Toggenburg, Gabriel N. (ed.). 2004. *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward***

## Серии публикаций отдельных проектов

### LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues

- Daftary, Farimah and François Grin, (eds.), 2003, *Nation Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*
- Gál, Kinga, ed., 2002, *Minority Governance in Europe*
- Järve, Prit and Sammy Smooha (eds.). 2004. *The Fate of Ethnic Democracy***

### Local Government Policy Partnership Series (LGPP)

- Capkova, Sonja (ed.), 2005. *Local Government and Economic Development***
- Davey, Kenneth, (ed.), 2002, *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*
- Davey, Kenneth, (ed.), 2003, *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*
- Kudrycka, Barbara (ed.). 2004. *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries***
- Lux, Martin, (ed.), 2003, *Housing Policy: An End or a New Beginning?*
- Péteri, Gábor and Tamás M. Horváth, eds., 2001, *Navigation of the Market, Regulation and Competition in Local Utilities in CEE*
- Swianiewicz, Pawel, (ed.), 2002, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*
- Swianiewicz, Pawel (ed.) 2004. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards***

### Managing Multiethnic Communities Project (MMCP)

- Bíró, Anna-Mária and Petra Kovács, (eds.), 2001, *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-ethnic Communities in CEE*
- Dimitrijević, Nenad, (ed.), 2000, *Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia*
- Dimitrijević, Nenad and Petra Kovács, (eds.), 2004. *Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multi-Ethnic Communities in the Former Yugoslavia***
- Feischmidt, Margit, (ed.), 2001, *Bibliography on Ethnic Relations in Eastern Europe*
- Robotin, Monica and Levente Salat, (eds.), 2003, *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*
- Tishkov, Valery and Elena Filippova, eds., 2002, *Local Governance and Minority Empowerment in the CIS*

## LGI Fellowship Series

- Davey, Kenneth, (ed.), 2002, *Fiscal Autonomy and Efficiency*
- Fearn, James (ed.). 2004. *Too Poor to Move, Too Poor to Stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia***
- Koncz, Katalin (ed.) 2005. *NGO Sustainability in Central Europe: Keeping Civil Society Afloat***
- Marcou, Gérard, (ed.), 2002, *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*
- O'Hara, Sarah, (ed.), 2003, *Drop by Drop: Water Management in the Southern Caucasus and Central Asia*
- Pamfil, Claudia, 2003, *Evolving Intergovernmental Relations for Effective Development in the Context of Decentralization*
- Radó, Péter (ed.). 2004. *Decentralization and the Transformation of the Governance of Education. The State of Education Systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romania***
- Rekosh, Edward (ed.). 2004. *The Vicious Circle: Weak State Institutions, Unremedied Abuse and Distrust***
- Serban, Daniel, 2002, *A Practical Guide for Local Government Training in Central and Eastern Europe*
- Sevic, Zeljko, (ed.), 2003, *Gauging Success: Performance Measurement in South Eastern Europe*
- Slukhai, Sergii, (ed.), 2003, *Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries*

## Исследования

- Fuenzalida-Puelma, Hernan L., *Health Care Reform in Central Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Literature Review*
- Gajducsek, György and György Hajnal, 2003, *Civil Service Assistance Training Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*
- Locsmándi, Gábor, Gábor Péteri and Béla Varga-Ötvös, eds., 2001 *Urban Planning and Capital Investment Financing in Hungary*
- Péteri, Gábor, ed., 2003, *From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*
- Péteri, Gábor, ed., 2002, *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*
- Péteri, Gábor and Ondrej Simek, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*
- Regulski, Jerzy, 2003, *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*

## Документы

- Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia-Herzegovina—Conference Proceedings*
- Guidebook to Proposal Writing in CEE and the Former Soviet Union '99*. Доступна русскоязычная версия
- Effective Democratic Governance at Local and Regional Level***
- Indicators of Local Democratic Governance: Concepts and Hypotheses* by Gábor Soós
- Riga Declaration, Transparency in Local Government in Eastern Europe—Estonia, Latvia, Lithuania, Russia, Ukraine*
- Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe* by Eóin Young and Lisa Quinn. Доступна русскоязычная версия

Please indicate the publications your organization would like and fax to (361) 327-3105, or post to our mailing address. Orders can also be processed via e-mail: [lgipublications@osi.hu](mailto:lgipublications@osi.hu). Please include the information below for our reference.

Title: ..... Name: .....

Position: .....

Institution: .....

Address: .....

City: .....

Post Code: .....

Country: .....

Phone: .....

Fax: .....

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

# Исследователи-стажеры LGI задаются вопросом: «Что происходит с планами ЭРМУ?»

Разрабатывать стратегии — это прекрасно, но еще надо владеть убедительной информацией для того, чтобы оценить их внедрение

За последние десять лет много донорских усилий и ресурсов было потрачено на поддержку муниципалитетов Центральной Европы и Содружества независимых государств (СНГ) в сфере разработки стратегических планов экономического развития на местном уровне (ЭРМУ).

Многочисленные исследования по экономическому развитию на местном уровне, которые проводились в последнее время, концентрировались на вопросах законодательных рамок, муниципальных полномочий и компетенций, а также процессов планирования ЭРМУ в странах региона.

Удивительно, но очень мало внимания уделялось исследованиям и анализу следующего за планированием этапа внедрения и тому, чего удалось или не удалось достичь.

Учитывая этот факт, Программа «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» Института открытого общества (Программа LGI) в конце 2005 года начала поддерживать работу шести исследователей проблем государственной политики (из

**Поразительно мало исследований было посвящено тому, что происходит в местных общинах после утверждения плана.**

Армении, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Македонии, Молдовы и России), чтобы оценить в масштабах государств и всего региона влияние планирования

ЭРМУ на экономическое развитие в течение последних 5–7 лет. Исследователи работают под руководством Гвен Свинберн, старшего специалиста Всемирного банка по экономическому развитию на местном уровне.

Написание докладов планируется завершить осенью 2006 года. Они будут опубликованы в 2007 году. Программа LGI надеется, что они станут практичным и уникальным вкладом в данной области.

Выводы и рекомендации будут распространены среди муниципалитетов, доноров и неправительственных организаций, задействованных в работе над программами ЭРМУ.

Ожидаемый результат затронет два уровня:

- Макроуровень: в исследовании будет изложен передовой опыт внедрения стратегических планов ЭРМУ. Это включает анализ таких вопросов, как руководство со

стороны муниципалитета, творческие подходы к финансированию проектов, максимизация местных ресурсов, привлечение средств извне, государственно-частное партнерство, технические знания и т.д.

- Микроуровень: в исследовании будет подытожен успешный/неудачный опыт внедрения конкретных проектов по стимулированию экономического развития. Главные вопросы, определяющие рамки изучения ситуации, будут таковыми: Каким образом готовились и осуществлялись эти проекты? Какие были получены результаты? Благодаря чему достигли успеха? (Из-за чего произошел провал?) Изучаемые проекты могут иметь следующую тематику: «единые окна для бизнеса, территории улучшения деловой среды, управление рабочими местами, промышленные парки, бизнес-инкубаторы, проекты по облагораживанию территорий, программы технического обучения, налоговые стимулы и специальные экономические зоны, развитие и финансирование материальной инфраструктуры и т.д.

Программа исследовательских стажировок LGI поддерживает реформирование практической работы над государственной политикой в странах региона, развивает способности талантливых личностей, чье положение позволяет им влиять на политику, создает сети сотрудничества экспертов из разных стран и работает на осуществление миссии LGI. Ежегодно LGI проводит отбор талантливых профессионалов для участия в одногодичной программе.

Исследователи работают небольшими командами под руководством авторитетного наставника над исследованиями по государственной политике в рамках заданной темы. Исследования нацелены на результат; каждое из них содержит стратегию лоббирования или внедрения, а также конкретные рекомендации относительно государственной политики. LGI предоставляет своим исследователям-стажерам обучение по написанию результативных, кратких, основанных на фактах и практических докладов. Исследователи-стажеры также изучают ораторское искусство, навыки презентаций и методы лоббирования.

Как правило, стажировки проходят исследователи и советники в области государственной политики, государственные служащие и представители неправительственных организаций, групп лоббирования или профессиональных объединений.

*С целью получения дополнительной информации по этой программе просим обращаться к Скотту Абрамсу (Scott Abrams) по электронной почте [ascott@osieurope.org](mailto:ascott@osieurope.org).*