



Территориальное развитие сельской России – участвуют все

Мария Амелина,
Всемирный банк

Москва, 25 апреля, 2007

Местное самоуправление и гражданское участие в
сельской России



Содержание

1. Современное состояние сельского развития России, ресурсы и составляющие
2. Международный опыт
3. Уроки проекта
4. Территориальное развитие посредством стимулирования активности населения



Исходное состояние

(+)

- Россия достигла макроэкономической стабильности
- В 2006 году в России вновь создано **10720** формальных сельских поселений
- В России сельское население – одно из самых образованных в мире
- Капитал в России ищет новые сферы применения
- На селе существует традиция самоорганизации

(-)

- Около **17 %** населения России живет в бедности
- **Около 50%** бедных и **60%** экстремально бедных -сельские жители, (при 27% сельского населения), доля бедных проживающих в сельской местности увеличивается
- Рост с\х производства – 2-3% (рост ВВП – 6.6%).
- Региональная и внутрирегиональная поляризация увеличивается
- Реформа с\х не завершена, 40 % предприятий убыточны
- Барьеры для проникновения бизнеса в деревню велики, риски неизвестны
- Сельские поселения страдают от территориальной и информационной изоляции, закрытости от внешнего мира
- Миграция не ведет к уменьшению бедности (Гуриев, Андриенко 2006)



Развитие сельского самоуправления

(+)

- Формально местная власть наделена финансовыми и административными полномочиями
- Формально население включено в бюджетный процесс (слушания)

(-)

- По сути слушания формальны, граждане и бизнес не включены в процесс принятия решений и мониторинг исполнения этих решений (сравнительное превосходство приближения власти к населению -прозрачность и подотчетность – не используется)
- Консультационные службы в помощь муниципальным главам отсутствуют
- Муниципальная статистика, позволяющая оценить работу местной власти отсутствует
- Стимулов для межпоселенческой координации мало



Власть (федеральная)

(+)

- Федеральное правительство формулирует задачу ускоренного и более равномерного развития страны как приоритетную

(-)

- Подходы к сельскому развитию в первую очередь сельскохозяйственные (национальный проект на селе – сельскохозяйственный проект)
- Нет программы стимулов диверсификации сельского развития
- Нет программы стимулов инициатив территориального развития снизу, участия активных слоев местного населения в таком развитии
- Нет программы стимулов координированного подхода к решению вопросов сельского развития более бедных, более сельскохозяйственных регионов
- Нет системы сбора и анализа муниципальной статистики, особенно сельской, без которой БОР, успешность проведения реформ не определяема, коррекция затруднена и субъективна
- В публичной сфере реальность, которая не измеряется не существует

Сельское развитие и сама сельская жизнь – под радаром развития



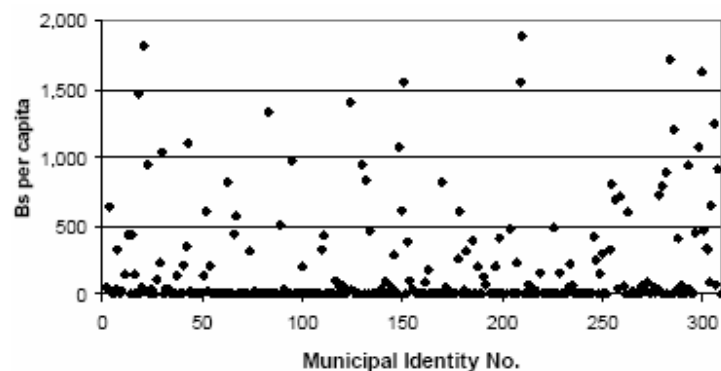
Территориальное развитие - рабочая формулировка

- **Территориальное развитие – это координированные действия властей разных уровней, деловых кругов и гражданского общества с целью ускоренного, устойчивого и более равномерно распределенного экономического и социального развития территории.**

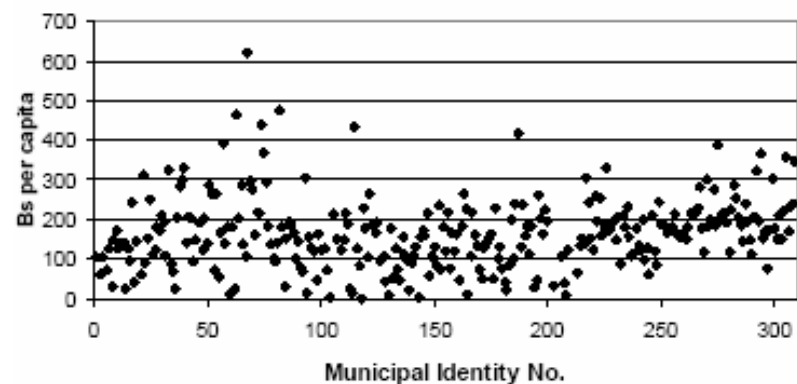


Международные исследования эффекта децентрализации

Инвестиции на душу населения, 1991-93



Инвестиции на душу населения, 1994-96



Жан Поль Факе (2005)

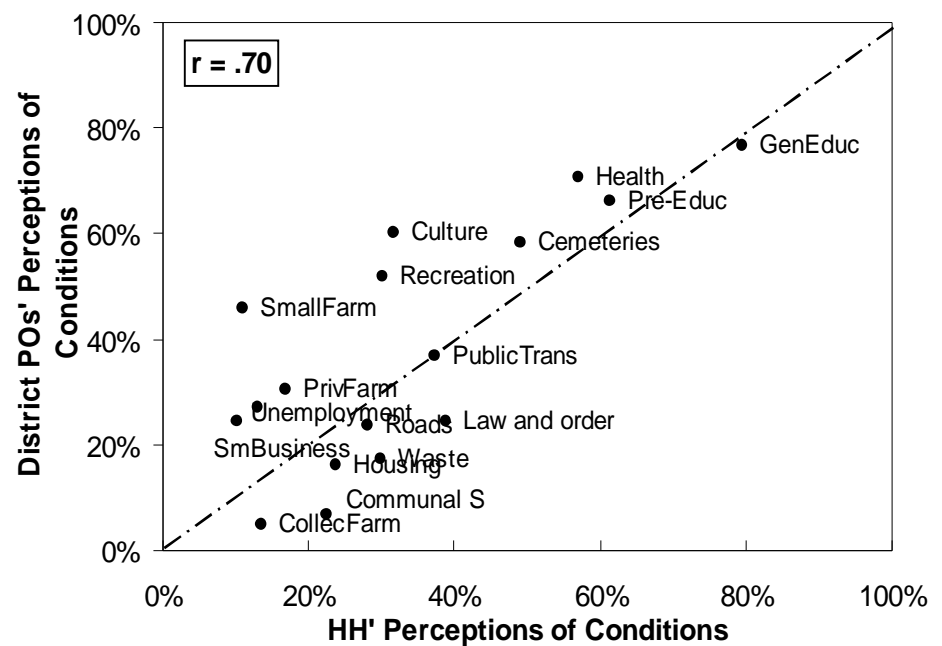
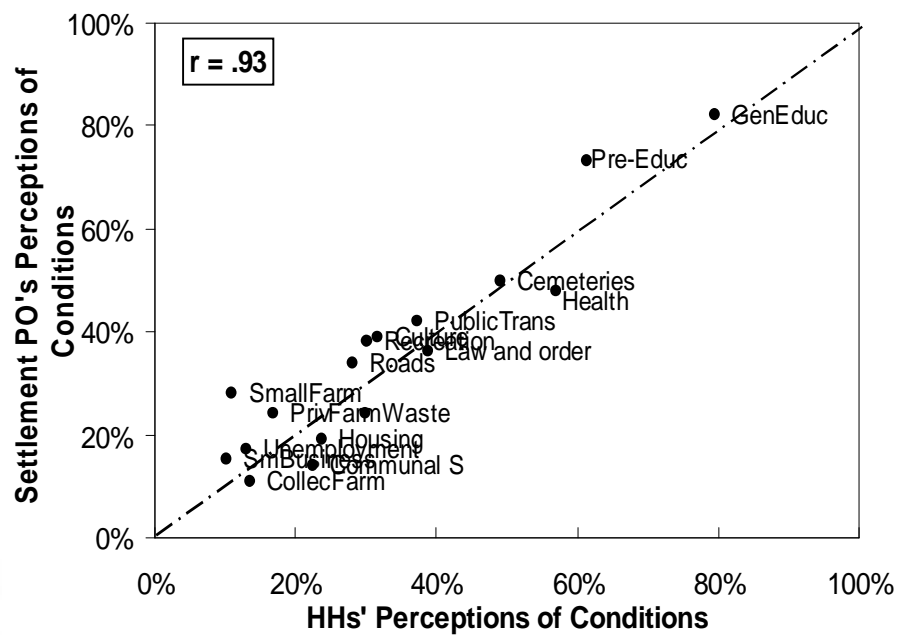
Количество муниципалитетов, получающих инвестиции, по секторам

Sector	%		
	Before	After	Change
Urban Development	66	675	923%
Education	75	685	813%
Health	95	484	409%
Water Management	46	175	280%
Communications	38	97	155%
Water & Sanitation	202	506	150%
Energy	180	259	44%
Industry & Tourism	44	60	36%
Transport	357	444	24%
Agriculture	343	309	-10%



Российские данные: Роль приближенности к населению

Администрация поселений более точно понимает приоритеты населения, чем администрация районов

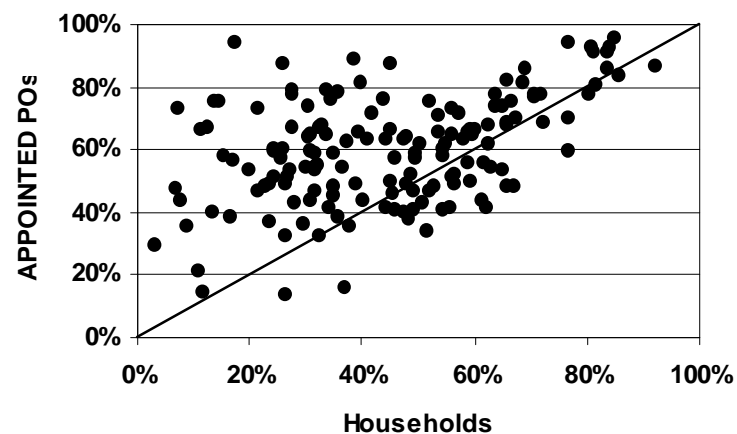
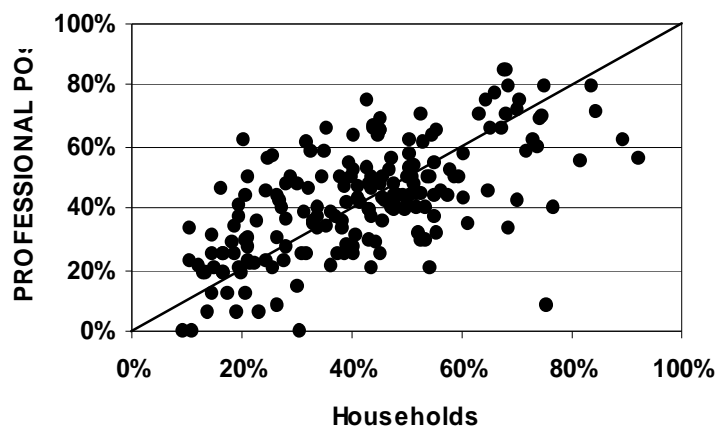


Тугруль Гургур, Мария Амелина, Омар Азфар

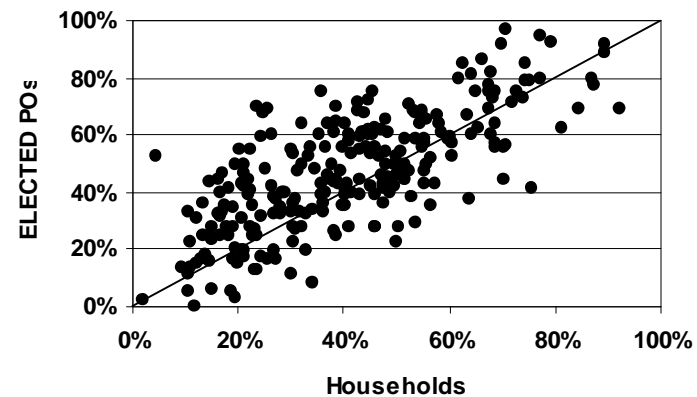


Роль приближенности к населению

Выбранная власть ближе к интересам населения, чем назначенная



Тугруль Гургур, Мария Амелина, Омар Азфар







Связь социальной и экономической активности

$$\text{Индекс Herfindahl HH} = \sum_i s_i^2$$

Доверие к правительству:	-0.115
Доверие к другим жителям села:	-0.082
Поддержка ассоциаций:	-0.163 *
Открытость администрации к работе с населением	-0.193 *
Восприятие коррумпированности администрации:	0.170 *
Доходы на уровне поселений	-0.189 *
Доходы на уровне района	-0.233 *

*Чем выше индекс Herfindahl, тем ниже диверсифицированность занятости. Отрицательный знак корреляции значит, что диверсифицированность и вторая переменная коррелируются положительно. * означает значимость корреляции 5 %*



Концепция проекта

Уменьшение неравенства доступа, помощь в создании институциональной базы для ускоренного развития

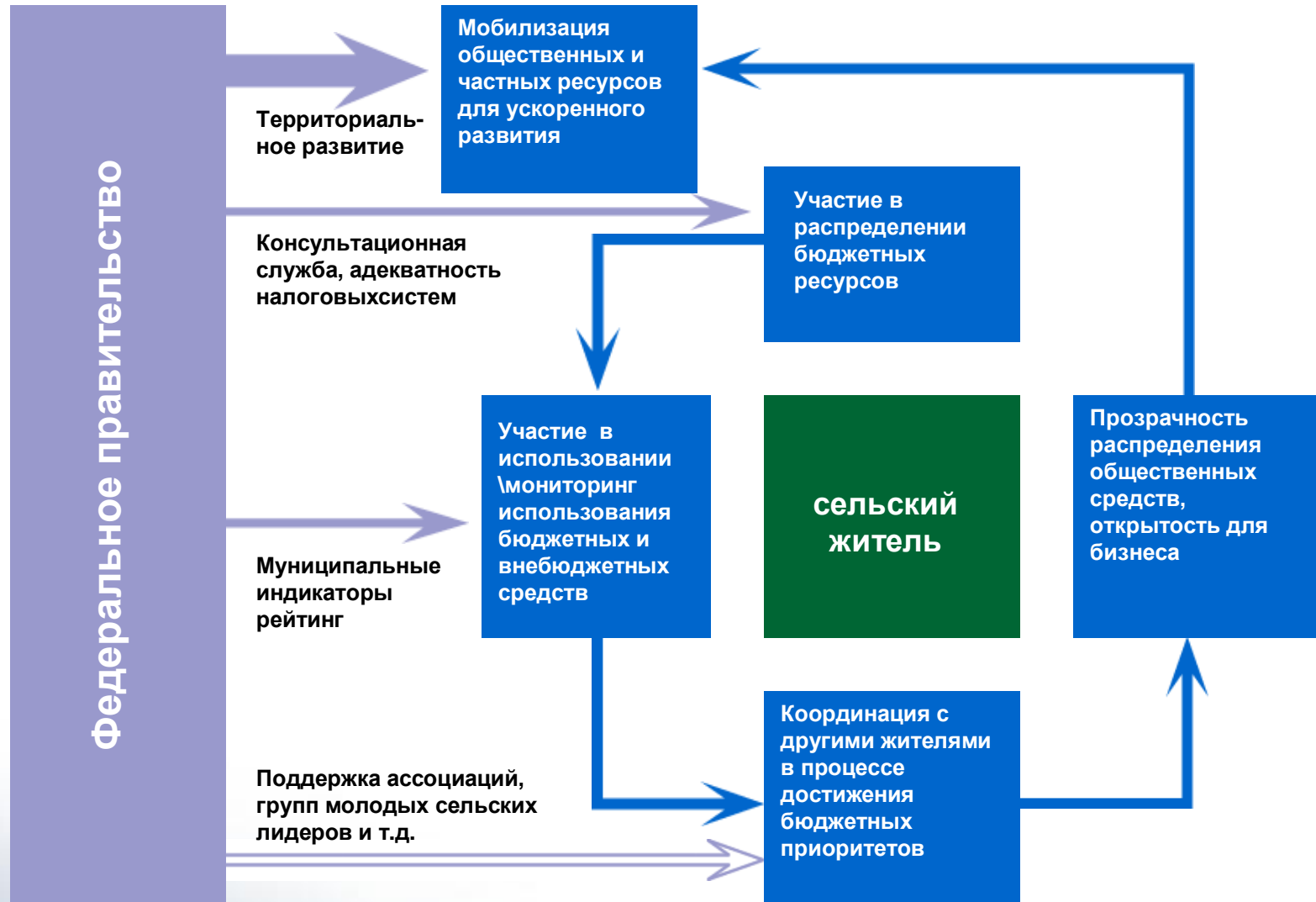
Hardware – техника, интернет,

Software – консультации ведущих экспертов, ответы на конкретные вопросы, сеть местных экспертов-посредников-самостоятельных акторов

- Деятельность проекта основывалась на спросе
- Помощь в мобилизации существующих (бюджетных и внебюджетных) ресурсов
- Поселения выбраны способом случайной выборки



Спираль сельского развития





Результаты

- Проект состоялся на всех территориях
- Структурированный учет интересов населения в бюджетах, включение населения в управление ориентированное на результат
- Мобилизация молодежи в формальную общественную жизнь села
- Устойчивость - эффекты второго ряда – мобилизация дополнительных ресурсов, новых групп населения

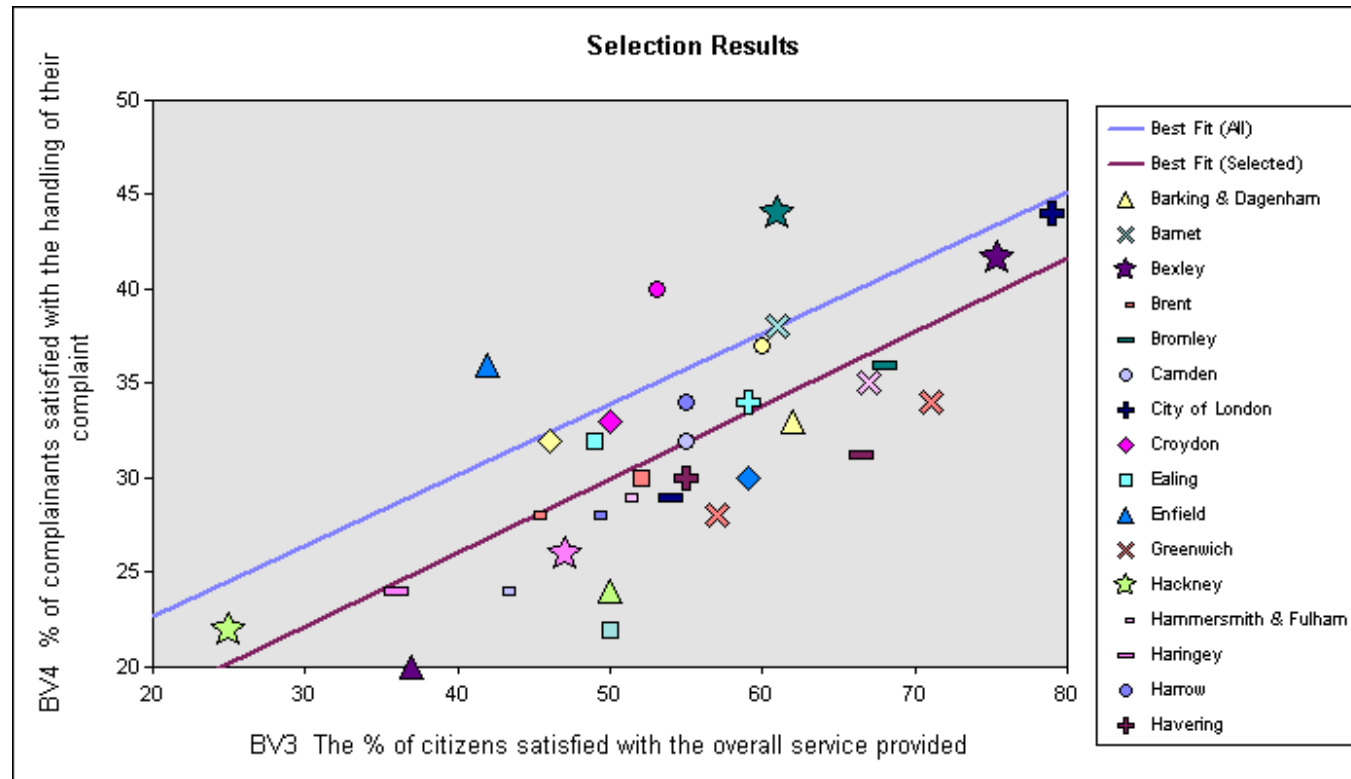


Рекомендации - минимум

1. Подготовка когорты муниципальных консультантов, создание системы сопровождения консультантов\администраций
2. Сбор сопоставимой муниципальной статистики ориентированный на результат, открытый доступ, рейтинг поселений, влияющий на финансирование со знаком (+)
3. Создание Рейтинга Эффективности Муниципалитетов (Faquet 2005)
4. Содействие созданию сети горизонтальных связей между поселениями, ассоциациями граждан



Измерение качества работы районной администрации Британским правительством и населением



www.bvpi.gov.uk



Федеральная политика по отношению к селу из сельскохозяйственной трансформируется в сельскую

5. Фонд Сельского Территориального Развития

- Стимулирующее финансирование местного развития (в отличие от выравнивающего)
- Федеральные программы не обречены выбирать победителей, ликвидация асимметрии информации, уменьшение возможностей для лоббирования
- эффективное применение муниципальной статистики, стимул включенности населения
- Фонды сельского развития не лимитируются правилами ВТО
- В менее успешных областях не поощряется менее эффективная региональная администрация, поощряются поселения продемонстрировавшие инициативу и способность к действию



Роль Банка в Территориальном Развитии

Страна	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
Албания	P		X			X					X				
Армения		P	X					X						X	
Босния и Герцеговина				X					X						A
Грузия					X						X			M	
Молдова					P		X					X			
Таджикистан					X					X					
Болгария						P				X					A
Румыния						X			X					X	
Косово							P	X			X				
Украина								P	X						
Турция									X						X?
Албания									X						
Македония										X				C	
Сербия															X?
Киргизия										P	X			X	
Азербайджан												X			
Словакия															



Спасибо!

Сайт

www.worldbank.org/russia/localgovernance

Мария Амелина

mamelina@worldbank.org