



АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА: СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО НА СЛУЖБЕ РАЗВИТИЯ

Совершенствование управления для развития сельского хозяйства

Хорошее управление играет особенно важную роль для создания благоприятной среды экономической политики и эффективной реализации мер политики, что делает возможным использовать сельское хозяйство в целях развития. Тем не менее, сельское хозяйство имеет два слабых места: Проблемы управления особенно четко проявляются в аграрных странах, а сельскохозяйственные институты зачастую являются слабыми в сравнении с институтами, которые управляют другими секторами. Для содействия реализации программы использования сельского хозяйства в целях развития может быть использован широкий круг подходов к реформированию управления, включая пересмотр ролей и полномочий министерств сельского хозяйства, децентрализацию и укрепление ролей гражданского общества и частного сектора. Сложность задачи заключается в том, чтобы определить те подходы, которые соответствуют особенностям страны и сложившейся ситуации и которые возможно применить с учетом политического аспекта.

Почему управление играет важную роль для реализации программы использования сельского хозяйства в целях развития?

Хорошее управление имеет несколько аспектов: политическая стабильность, действие норм права, право голоса и подотчетность, эффективность органов управления, качество работы регулирующих органов и контроль за коррупцией. Все данные аспекты имеют значение для сельского хозяйства. Политическая стабильность, отсутствие насилия и действие норм права являются необходимыми условиями для развития сельского хозяйства. Жестокие конфликты зачастую связаны с неравным доступом к земле и другим природным ресурсам. В условиях политических систем, в которых отсутствует право голоса и подотчетность, бедное сельское население испытывает особые трудности, когда они пытаются оказать влияние на политическую программу, в результате чего использованию сельского хозяйства в целях развития уделяется мало внимания при выработке политики. Эффективность органов управления, качество работы регулирующих органов и контроль за коррупцией особенно важны для сельского хозяйства, поскольку успех роста сельского хозяйства на ранних этапах развития в высокой степени зависит от государства, которое призвано корректировать трудности, возникающие на рынке и носящие широко распространенный характер в этом секторе.

Страны, в которых сельское хозяйство представляет собой крупный сектор, как правило, демонстрируют низкие показатели качества управления, что указывает на наличие серьезной дилеммы: управление, как правило, является самым слабым именно там, где государственный сектор необходим более всего для реализации программы использования сельского хозяйства в целях развития. Тем не менее, имеются основания испытывать надежду, поскольку мировое сообщество обратило внимание на проблемы управления. Демократизация, децентрализация, участие гражданского общества, реформирование управления в государственном секторе и контроль за коррупцией обладают большим потенциалом для совершенствования управления в сельском хозяйстве. Ряд стран Африки достигли в последнее время значительного прогресса в совершенствовании управления. С начала 1990-х годов удельный вес стран, страдающих от политической нестабильности и конфликтов, снижались. Тем не менее, успех не следует воспринимать как нечто само собой разумеющееся: сложность и разнообразие сельского хозяйства вынуждают предпринимать особые усилия для этого.

Роли государственного сектора, частного сектора и гражданского общества изменились.

Исторически сложилось так, что вмешательство государственного сектора в работу сельскохозяйственных рынков зачастую основывалось на недостаточной информации, было плохо организовано и характеризовалось погоней за рентой и коррупцией, что вело к неэффективности государственного регулирования. Учитывая эти

проблемы, значительное вмешательство государства было сокращено за счет проведения структурных преобразований в 1980-х и 1990-х годах, что повысило значимость рынка. Тот факт, что особое внимание уделялось «установлению справедливых цен» и совершенствованию макроэкономической среды, имел важное положительное воздействие на сельское хозяйство, например, за счет сокращения его налогового бремени. Но это оставило нерешенным ряд проблем, связанных со сбоями в работе рынков, что привело к образованию проблем второго поколения, особенно в тех случаях, когда неразвитый частный сектор не мог отреагировать, чтобы заполнить пробел. В настоящее время широкое распространение получило то мнение, что государство и рынок должны взаимно дополнять друг друга, а чтобы добиться этого, необходимо увеличить область компетенции государства и укрепить его.

Министерства сельского хозяйства должны приспособиться к новым ролям и правам.

Общепризнано, что государство должно инвестировать в основные государственные товары, такие как аграрные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, сельские дороги, права собственности и соблюдение требований правил и контрактов, причем даже в странах с высокоразвитыми индустриальными экономиками. Программа использования сельского хозяйства в целях развития также предписывает государственной политике значимую роль в области содействия сокращению бедности и равенству, в том числе и равенству по гендерному признаку, посредством ввода производственных активов и обеспечения социальной защиты. Хотя передача полномочий и партнерство с частным сектором и гражданским обществом могут сократить нагрузку для государства при реализации данной программы, министерствам сельского хозяйства необходимо приобретать новые навыки, чтобы эффективным образом содействовать, координировать и регулировать данную работу. Им также необходимо иметь механизмы для разработки стратегий развития сельского хозяйства, которые основываются на фактах, в том числе и на надежной аграрной статистике, чтобы управлять политическими процессами, следить, чтобы бюджеты соответствовали стратегиям, координировать работу различных секторов, обеспечивать участие различных заинтересованных сторон и создавать благоприятную среду для частного сектора и гражданского общества.

Однако структуры управления в аграрном секторе, оставшиеся после структурных преобразований, особенно слабы и не обладают возможностями реализовать программу использования сельского хозяйства в целях развития при сотрудничестве с частным сектором и гражданским обществом. Аналогичным образом, перед ними ставятся сложные задачи в части эффективного сотрудничества с местными органами управления, которые приобрели значимость благодаря децентрализации. В большинстве стран министерства сельского хозяйства нуждаются в серьезном реформировании в целях определения их роли и развития их новых возможностей.



Реформы могут осуществляться в части предложения или в части спроса.

Реформы в части предложения. В прошлом меры по укреплению управления сельским хозяйством были сосредоточены в «части предложения» и заключались, например, в обеспечении подготовки кадров; стимулировании использования таких систем найма и продвижения по службе, которые основывались бы на заслугах работников; в корректировке систем оплаты труда и укреплении систем закупок, аудита и управления государственными расходами. Индия сумела сократить коррупцию в области управления земельными ресурсами за счет создания электронного органа управления. Эль-Сальвадор, Малайзия и Мексика применяют по отношению к государственным ведомствам стандарты сертификации качества управления ISO 9000, чтобы улучшить результаты работы и ориентированность на интересы клиентов.

Реформирование органов управления сельским хозяйством также предполагает «сужение» границ государства: В Уганде полномочия по предоставлению услуг по распространению сельскохозяйственных знаний и опыта переданы частному сектору и неправительственным организациям (НПО). В Гватемале для обеспечения сельских регионов финансовыми услугами был создан проект сотрудничества государственного и частного секторов BANRURAL. В Западной Африке растет число частных ветеринарных практик, а создаваемые общинами параветеринарные пункты предоставляют услуги по лечению скота. Многие страны расширяют полномочия группы пользователей систем орошения. Хотя данные подходы несколько уменьшают число задач министерств, они также создают потребность в развитии новых механизмов, таких как управление, регулирование и содействие в реализации контрактов.

Реформы в части спроса. Нередко подходы в части спроса являются наиболее эффективными, если сочетать их с реформами «в части предложения», что повышает право голоса и подотчетность за счет увеличения возможностей крестьян требовать повышения качества государственных услуг и установления подотчетности тех, кто эти услуги предоставляет. В Эфиопии НПО проводят оценку уровня удовлетворенности крестьян консультативными услугами в области сельского хозяйства и другими услугами в сельской местности за счет использования табелей оценки услуг гражданами. В Сенегале организации производителей участвуют в процессе принятия решений о предоставлении аграрных услуг.

За счет того, что децентрализация приближает органы управления к сельскому населению, она обладает большим потенциалом для работы с проблемами сельского хозяйства, которые носят неоднородный и специфический характер в каждом регионе. Тем не менее, роль государственного сектора в оказании поддержки сельскому хозяйству непростая, сельское хозяйство нуждается в надлежащем сочетании централизованных и децентрализованных услуг. Некоторые функции государства лучше оставить на централизованном уровне, например, обеспечение продовольственной безопасности и контроля за эпидемиями болезней. Там, где местные органы управления не «доходят» до уровня общин, развитие при участии общин представляется перспективным для использования возможностей сельских сообществ и их творческого потенциала, умений и социального капитала. Структура децентрализованных институтов и программ, реализуемых общинами, должна решать проблемы социальной изоляции и предотвращать использование таких программ местными представителями элиты в своих интересах. При этом полезными могут оказаться повышение прозрачности информационных потоков, участие общин в принятии решений на местном уровне при сбалансированном представительстве полов и мониторинг, основанный на принципе активного участия.

Важную роль играет создание благоприятного климата для частного и третьего секторов.

Поскольку создание благоприятного климата для инвестиций в сельских районах играет критически важную роль в развитии конкурентоспособного частного аграрного сектора, при реформировании инвестиционного климата особое внимание следует обратить на те ограничения, которые существуют для сельскохозяйственных и сельских предприятий. Частный сектор также может использовать свой экспертный потенциал и политическое влияние, чтобы продвигать реформы посредством, например, ведения диалога между государственным и частным секторами. Примером может служить Рабочая группа по вопросам сельского хозяйства и агробизнеса, созданная в Камбоджи в рамках работы форума правительства и частного сектора.

В состав третьего сектора входят организации производителей, некоммерческие организации по предоставлению услуг и другие организации гражданского общества. Данный сектор обладает важным потенциалом, который позволяет помочь решить возникающие в работе рынков трудности, характерные для сельского хозяйства, в котором преобладают мелкие фермерские хозяйства, не допуская при этом случаев неэффективности государственного регулирования. Организации производителей могут оказывать помощь в части предложения факторов производства, распространения сельскохозяйственных знаний и опыта, маркетинга и управления ресурсами, находящимися в коллективной собственности, такими как ирригационные системы. Они также могут играть гораздо более значительную роль в определении национальной сельскохозяйственной политики, как это происходит в Сенегале. В Индии кооперативы производителей молочной продукции предоставляют услуги более чем 12 миллионам домохозяйств, причем особую пользу это приносит женщинам в силу той роли, которую они играют в работе молочных ферм. Можно также использовать особые знания многих НПО, чтобы предоставлять услуги, особенно на уровне местных органов управления и общин. Активная работа гражданского общества улучшает качество управления государственным сектором за счет придания права политического голоса таким группам, которые зачастую оказываются изолированными, например, мелким фермерам, проживающим в сельской местности женщинам и сельскохозяйственным наемным работникам. Свобода объединений, право на получение информации и свобода прессы критически важны для высвобождения потенциала гражданского общества.

Партнеры по развитию также являются составной частью хорошего управления.

Совершенствование управления, по сути, представляет собой политический и социальный процесс, обусловленный историей страны, встроенный в систему ее институтов и приводимый в движение ее социальным развитием. В конечном итоге, именно граждане страны и их лидеры должны реформировать управление. Тем не менее, партнеры по развитию могут оказывать поддержку в реформировании управления, а также они могут содействовать повышению качества управления за счет координации своих собственных действий и их согласования со стратегиями развития сельского хозяйства, инициируемыми самими странами. Объединение ресурсов доноров («совместное финансирование»), как например, в Танзании и Гане, может помочь преодолеть проблему разрозненности той помощи, которая оказывается для содействия развитию. Также полезно координировать действия на региональном и международном уровнях. Невшателльская инициатива, неформальная группа представителей двусторонних и многосторонних доноров, вырабатывает общую точку зрения и руководство по координации работы доноров внутри стран в части оказания консультативной помощи по вопросам сельского хозяйства.

Необходим прогресс в реализации глобальных программ.

Развитие сельского хозяйства зависит от действий, которые может предпринять не только международное сообщество, таких как создание справедливых правил торговли, сохранение генетических ресурсов, контроль за распространением пандемий и принятие мер в связи с изменением климата. Для реализации данной глобальной программы требуется ряд глобальных институтов, к которым относятся следующие: специализированные институты, которые обладают долговременной поддержкой и обязательствами, такие как органы, которые устанавливают нормы, и Консультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям; межотраслевые группы по разработке конкретных вопросов, которые могут быстро реагировать на чрезвычайные ситуации, такие как Глобальный фонд контроля за распространением высокопатогенного птичьего гриппа; и механизмы обеспечения надлежащей координации и интеграции сельскохозяйственной программы в более общую глобальную программу развития, безопасности и охраны окружающей среды. При реформировании глобального управления для обеспечения надлежащего выполнения данной программы возникают значительные сложные проблемы. Однако в условиях глобального мира и в рамках нашей маленькой планеты присутствует значительная взаимная заинтересованность в оказании поддержки каждой стране в реализации ее программы использования сельского хозяйства в целях развития. Решение этих сложных задач необходимо для обеспечения равноправных и справедливых отношений между странами Севера и Юга и между нынешним и будущими поколениями.

В данной аналитической записке приводятся выдержки из подготовленного Всемирным банком Доклада о мировом развитии 2008 «Сельское хозяйство на службе развития». Более подробная информация с указанием первоисточников содержится в докладе. В докладе используется простая типология стран с классификацией по удельному весу сельского хозяйства в ВВП за 1990–2005 годы и удельному весу бедных в сельской местности в общем числе бедных (уровень: 2 доллара США в день, 2002 год). В странах с аграрной экономикой (главным образом в Африке) для сельского хозяйства характерна высокая (>20%) доля в ВВП. В странах с переходной экономикой (главным образом в Азии) несельскохозяйственные отрасли доминируют в ВВП, но подавляющее большинство бедняков приходится на сельские районы. В урбанизированных странах (главным образом в Латинской Америке, Европе и Центральной Азии) наибольшее число бедняков проживает в городских районах, хотя самый высокий уровень бедности зачастую отмечается в сельских районах.