



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Комитет по борьбе с нищетой

Вторая сессия
23-25 ноября 2005 года
Бангкок

ПРОГРАММНЫЙ ДИАЛОГ: ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ЦЕЛЯХ БОРЬБЫ С НИЩЕТОЙ

(Пункт 4 предварительной повестки дня)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ЦЕЛЯХ БОРЬБЫ С НИЩЕТОЙ

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

О популярности децентрализации свидетельствует тот факт, что о ней задумываются или предпринимают попытки провести ее почти во всех развивающихся странах, а также в странах с переходной экономикой. Децентрализация в большинстве стран региона проводится не только лишь с целью борьбы с нищетой. Вместе с тем институты, которые создаются в ее процессе, могут способствовать повышению качества оказания услуг бедному населению, планированию и осуществлению деятельности и программ в области развития с участием общественности, прежде всего в интересах бедного населения, созданию для бедного населения возможностей заявлять о своих потребностях и предпочтениях, а также совершенствованию правления на местном уровне, а это все может помочь в борьбе с нищетой.

Поскольку институты и основа децентрализации способствуют борьбе с нищетой, их следует укреплять в целях разработки и осуществления рассчитанной на удовлетворение потребностей бедного населения политики. Следует наращивать организационный, технический и управленческий потенциал органов местного самоуправления для решения задач, связанных с борьбой с нищетой. Процесс децентрализации также связан с различными расходами, а поэтому следует выделять необходимый объем средств для их покрытия. Следует пропагандировать идею о том, что децентрализация в случае правильного проведения может сыграть важную роль в борьбе с нищетой. В будущем следует проводить больше исследований в целях изучения и укрепления связей между процессом децентрализации и борьбой с нищетой.

Страны, возможно, поделятся своим опытом в осуществлении процесса децентрализации и помогут выработать рекомендации относительно увеличения позитивной отдачи от децентрализации в деле борьбы с нищетой. Комитет, возможно, также вынесет в адрес секретариата рекомендации относительно любой дальнейшей работы в области децентрализации и борьбы с нищетой.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Введение	1
I. РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	2
А. Административная децентрализация	2
В. Передача полномочий или демократическая децентрализация	2
С. Налогово-бюджетная децентрализация	3
II. ВОЗМОЖНОСТИ, ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ	5
А. Возможности	5
В. Задачи и направления политики	7
III. ПРОГРАММНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	15
Таблица. Основные реформы по децентрализации в отдельных странах	3

Введение

1. О популярности децентрализации свидетельствует тот факт, что о ней задумываются или предпринимают попытки провести ее почти во всех развивающихся странах, а также в странах с переходной экономикой. Налицо разительный контраст по сравнению с периодом, последовавшим сразу же за Второй мировой войной, когда были созданы бреттон-вудские учреждения (Международный валютный фонд и Всемирный банк развития) и многие развивающиеся страны добивались политической независимости. В то время при осуществлении стратегии развития акцент делался, как правило, на централизованных государственных планах и программах, и эта стратегия продолжала использоваться, пожалуй, до начала 90-х годов. В результате этого сфера деятельности центрального правительства расширилась.

2. Многие страны добились прогресса в экономическом росте, ликвидации неграмотности среди взрослых, уменьшении коэффициентов детской и младенческой смертности, увеличении средней продолжительности жизни и повышении других социально-экономических показателей. Вместе с тем многие проблемы сохранились, а некоторые из них даже обострились. Несмотря на экономический рост, нищета представляет собой одну из основных проблем, с которыми сталкиваются многие страны. Предоставление базовых услуг, например снабжение чистой водой, санитарная очистка, образование, здравоохранение и жилье, оставляет желать лучшего. Проблемы, связанные с недостаточно хорошим правлением и ухудшением состояния окружающей среды, приобрели серьезный характер. Во многих странах развитие в районах происходило неодинаково. Некоторые районы, прежде всего отдаленные и обширные районы, по-прежнему лишены плодов социально-экономического развития. Отсталые и сельские районы нуждаются в должном базовом обслуживании. Такие различия стали причиной возникновения требований увеличения объема ресурсов для маргинализированных групп населения и менее развитых районов. В то же время люди захотели, чтобы им было предоставлено больше прав решать, как должны использоваться эти ресурсы для их развития. Идея о том, что децентрализация может помочь решить ряд проблем, в том числе проблемы, связанные с нищетой, подвигло многие страны на то, чтобы выдвинуть новые или укрепить уже существующие инициативы в области децентрализации. Одним словом, процесс децентрализации продиктован политическими императивами, а также экономическими соображениями повышения эффективности распределения ресурсов и способности лиц, ответственных за разработку политики, реагировать на потребности бедного населения.

3. Основная цель этого документа заключается в проведении анализа возможностей и задач, связанных с децентрализацией, в целях борьбы с нищетой в свете накопленного странами региона опыта. Рано или поздно процесс децентрализации во всех странах произойдет, хотя его темпы и интенсивность в различных странах, возможно, будут неодинаковы, а поэтому этот документ преследует цель предложить меры и направления политики в целях извлечения максимально возможной пользы из процесса децентрализации и сведения к минимуму связанных с ним опасностей и того, чтобы он способствовал борьбе с нищетой. Документ построен следующим образом. Поскольку децентрализация представляет собой многостороннюю концепцию, то в разделе I разъясняются различные виды децентрализации. В разделе II предпринята попытка подробно изучить и проанализировать возможности и задачи, связанные с децентрализацией, в целях борьбы с нищетой. Возможности открываются в виде совершенствования обслуживания бедного населения и обеспечения благого управления. Задач много, и в их числе можно отметить финансовые и людские расходы, опасения финансовой нестабильности, разработку системы межбюджетных трансфертов, дублирование функций различных уровней правительства,

установление должной последовательности осуществления мер по децентрализации, крупные потребности в данных о финансах и наращивание потенциала органов местного самоуправления. В разделе III делаются программные выводы и выносятся рекомендации относительно успешного осуществления процесса децентрализации, прежде всего в целях борьбы с нищетой.

I. РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

4. Децентрализация представляет собой многогранную концепцию, а поэтому можно выделить, по крайней мере, три ее вида¹:

- 1) административная децентрализация;
- 2) передача полномочий или демократическая децентрализация;
- 3) налогово-бюджетная децентрализация.

Процесс децентрализации в вышеупомянутых видах может идти одновременно, и нередко это так и происходит. Вместе с тем тот или иной вид децентрализации может происходить изолированно или в сочетании с другим видом.

A. Административная децентрализация

5. Административная децентрализация, иногда называемая «рассредоточением», предполагает перевод правительственных чиновников более высокого уровня на более низкий уровень, с тем чтобы они выполняли свои обязанности на местном уровне. В некоторых случаях на правительственных чиновников на местном уровне возлагают определенные задачи, которые ранее выполнялись правительственными чиновниками, работающими в центре. Другими словами, это представляет собой передачу полномочий от административных центральных учреждений органам на местах. Административная децентрализация проводится в некоторых случаях, прежде всего когда речь идет об общественности, для удобства местного населения, с тем чтобы та или иная работа выполнялась незамедлительно. Вместе с тем правительственные чиновники, работающие на местном уровне, продолжают отчитываться перед вышестоящими чиновниками в системе. Таким образом, вышестоящие органы управления не выпускают из рук узд правления. Если правительственные чиновники не привлекают местное население в той или иной форме к процессу принятия решений, то административная децентрализация почти бесполезна. Для того чтобы добиться по-настоящему эффективной децентрализации, важно так или иначе консультироваться с местным населением, прежде всего в процессе принятия основных решений, которые их затрагивают.

B. Передача полномочий или демократическая децентрализация

6. В случае передачи полномочий или демократической децентрализации происходит передача полномочий, ресурсов и нередко обязанностей по выполнению задач от вышестоящих нижестоящим органам управления в рамках политической системы². Нижестоящие органы управления в определенной степени демократичны в том смысле, что

¹ Подробную информацию о различных видах децентрализации см. James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization* (Washington DC, World Bank, 1999).

² Такой вид децентрализации также известен как политическая децентрализация.

местное население в определенной степени участвует в процессе принятия решений. Наилучшим видом демократической децентрализации является порядок, когда членский состав низших органов управления избирается путем тайного голосования. Вместе с тем консультации с лидерами общины и добровольные ассоциации в интересах принятия решений могут также привести определенный элемент демократии. Нижестоящие органы управления выполняют свои функции при участии общин, а это ведет к повышению степени отчетности государственных учреждений, а это - к росту благосостояния населения.

С. Налогово-бюджетная децентрализация

7. Налогово-бюджетная децентрализация происходит тогда, когда вышестоящие органы системы передают нижестоящим органам право распоряжаться бюджетами и принимать решения, связанные налогообложением. Решения по финансовым вопросам в данном случае принимаются снизу. Налогово-бюджетная децентрализация может сопровождаться административной децентрализацией только тогда, когда правительственные чиновники на местном уровне отчитываются лишь перед вышестоящим начальством. Для того чтобы налогово-бюджетная децентрализация стала поистине эффективной, необходимо, чтобы население на местах участвовало в процессе принятия решений, касающихся финансовых вопросов. В большинстве стран существуют органы различного уровня, например, центральные, районные и местные. Налогово-бюджетная децентрализация предполагает передачу полномочий относительно принятия решений по финансовым вопросам от вышестоящих нижестоящим органам управления.

8. Некоторые страны региона осуществляют реформы по децентрализации, которые охватывают различные виды децентрализации. В порядке иллюстрации информацию об основных инициативах в области децентрализации в отдельных странах региона можно найти в таблице. В большинстве стран региона все три вида децентрализации осуществляются одновременно.

Таблица. Основные реформы по децентрализации в отдельных странах

Страна	Реформы по децентрализации
Китай	Китай представляет собой крупное унитарное государство с пятью уровнями управления: центральное, провинциальное, районное, окружное и уездное/волостное. Органы управления на более низких уровнях являют собой мощную систему органов местного самоуправления. Становление межуправленческой налоговой системы в ее нынешнем виде этой страны происходило в течение более чем двух десятилетий, причем одна из наиболее важных налоговых реформ была проведена в 1994 году. Целью этих налоговых реформ являлось упрощение налоговой системы и повышение коэффициента доходов в ВВП. Еще одной важной целью налоговых реформ была задача сделать межуправленческую налоговую систему более стабильной путем перехода от системы специальных, согласованных трансферт к правовой системе распределения налогов.

Страна	Реформы по децентрализации
Индия	В соответствии с семьдесят третьей конституционной поправкой в 1992 году была введена система местных органов самоуправления, называемая « <i>панчаяти радж</i> », в качестве третьего уровня управления страны после правительства страны и штатов. Существуют три ступени органов местного самоуправления в сельских районах, и на каждой ступени есть свой избираемый комитет, называемый « <i>панчаят</i> », который действует на районном уровне, уровне <i>талук</i> (блок) и уровне деревень. В избираемом совете на каждом уровне выделены места для женщин и социально незащищенных слоев общества. Органы местного самоуправления отвечают за планирование и осуществление программ экономического развития и социальной справедливости.
Индонезия	В 1999 году были приняты два закона: Закон 22/1999 о региональном правлении и Закон 25/1999 о финансовом балансе между центральными и региональными органами управления. Они узаконили передачу как политических, так и экономических полномочий от центральных органов демократически избираемым региональным органам управления. В условиях наличия новых полномочий и обязанностей региональные органы управления (районные и городские) получили в свое распоряжение большой объем средств, персонала и активов.
Пакистан	Трехступенчатая федеративная система органов местного самоуправления на районном, субрайонном (<i>техсил</i>) и союзном уровнях была создана в 2001 году. На этих различных уровнях имеются свои избираемые советы и главы для обеспечения работы органов местного самоуправления. Одной из важных особенностей избираемых советов является то, что на каждом уровне местного управления имеется достаточное представительство женщин и других социально незащищенных слоев населения. В целях совершенствования правления, повышения степени эффективности работы и отчетности районная администрация и полиция подотчетны избираемой главе районного управления.
Филиппины	Новая конституция 1987 года затронула вопрос о децентрализации. Впоследствии пересмотренный кодекс местного управления, который был принят в 1991 году, консолидировал все имеющиеся законы, касающиеся вопросов местного самоуправления, обеспечив нормативно-правовую основу для программы по децентрализации. Генеральный план по передаче полномочий (1993-1998 годы) был разработан в целях дальнейшего осуществления процесса децентрализации. Осуществление политики по децентрализации привело к обеспечению комплексного оказания услуг с уделением особого внимания местным первоочередным задачам при меньших затратах.
Таиланд	В конституции страны 1997 года затронуты вопросы децентрализации. Нормативно-правовая основа получила дополнительное развитие в законе и через решения парламентского кабинета.

II. ВОЗМОЖНОСТИ, ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ

9. Ниже рассматриваются основные возможности и задачи децентрализации в целях борьбы с нищетой.

А. Возможности

1. Обслуживание бедного населения

10. Недостаток таких основных услуг, как образование, медико-санитарное обслуживание и санитарная очистка, считается одной из основных причин нищеты. Центральные органы управления, как правило, выполняют множество обязанностей, однако органы местного самоуправления могут предоставлять эти услуги более эффективно, согласуясь с потребностями и предпочтениями бедного населения³. Результаты некоторых исследований по Индонезии, Пакистану и Филиппинам свидетельствуют о том, что после осуществления процесса децентрализации в этих странах основное обслуживание улучшилось⁴. В рамках децентрализованной системы гораздо легче устанавливать партнерские отношения между государственным и частным секторами на местном уровне в целях эффективного оказания услуг.

11. Децентрализация также открывает возможности для задействования имеющихся на местном уровне финансовых и других ресурсов, которые можно использовать прежде всего на благо бедного населения. Еще одним преимуществом децентрализации является то, что маргинализированные группы населения и бедное население могут быть представлены в органах местного самоуправления, а это позволяет им активно участвовать, принимать решения и защищать свои интересы. Например, в Индии и Пакистане в органах местного самоуправления отведены места для женщин и маргинализированных групп населения⁵. Децентрализация предоставляет больше возможностей для планирования и осуществления программ в области развития с участием общественности. В результате этого сопричастность населения программам способствует повышению их отдачи, что приводит к росту процветания и уменьшению масштабов нищеты. Причины нищеты в различных частях страны могут быть разными, и процесс децентрализации может способствовать более эффективному их решению. Близость лиц, ответственных за разработку политики, к адресным группам способствует снижению информационных и операционных издержек, связанных с определением бедных. Это может помочь в разработке потенциально успешных программ, нацеленных на борьбу с нищетой.

12. Органы местного самоуправления действуют в рамках своей юрисдикции, однако между ними может существовать здоровая конкуренция, которая будет способствовать разработке новаторских программ в области предоставления государственных услуг и

³ Это не означает, что центральные органы управления не играют никакой роли в оказании основных услуг. Центральный орган управления может внести вклад путем выделения финансовых ресурсов и оказания технической помощи. В то же время он может установить параметры и национальные нормы обслуживания, предоставив при этом органам местного самоуправления право выбора для адаптации некоторых норм к местным условиям.

⁴ World Bank, "Majority of Indonesians see public services improving after decentralization, says new survey", available at <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0>> and International Labour Organization, *Forum on the Pro-poor Delivery of Rural Infrastructure Services: The Challenge of Decentralization* (ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 2004).

⁵ Более подробно см. Centre on Integrated Rural Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Country Experience in Decentralization in South Asia, Report of the Subregional Workshop*, Kathmandu, Nepal, 24-26 February 2004.

планов развития в интересах бедного населения. Благодаря обмену опытом о передовых методах органов местного самоуправления можно повысить благосостояние бедного населения всей страны.

2. Благое управление в интересах борьбы с нищетой

13. Одним из основных преимуществ децентрализации является то, что она способствует благому управлению за счет введения элементов отчетности, транспарентности и реагирования на нужды местного населения. Правительственные чиновники начинают отчитываться перед населением, главным образом, через своих избираемых на местах представителей. Вместе с тем вполне возможно, особенно тогда, когда население менее образованно и для участия в местных выборах требуется значительная сумма финансовых средств, что представители местной элиты могут захватить местное управление и направлять ресурсы для извлечения собственной и/или иже с ними выгоды⁶. В таких условиях, возможно, начинает расцветать коррупция, а вследствие этого все меньше и меньше ресурсов остается для удовлетворения потребностей бедного населения.

14. Децентрализация как таковая не гарантирует, что бедное население получит доступ к основному обслуживанию. Главное – это благое управление. Вместе с тем, проводимые регулярно демократические выборы в органы местного самоуправления со временем помогут населению избирать более достойных представителей, которые будут биться за повышение качества жизни в рамках их юрисдикции. Как упоминалось выше, в органах местного самоуправления можно установить специальные квоты для женщин и маргинализованных групп населения. Содействие образованию таких учреждений, как организации гражданского общества, которые могут регулярно следить за обеспечением основного обслуживания бедного населения и защищать их интересы, может внести вклад в становление благого управления на местном уровне. Для благого управления потребуются не только применение стратегий «снизу вверх», но и определенный контроль и надзор со стороны центральных органов власти. От органов местного самоуправления следует потребовать обеспечить доступ к информации о их деятельности, прежде всего в том, что касается обслуживания бедного населения. Свобода печати и средств массовой информации может сыграть немаловажную роль в повышении информированности об успехах и неудачах органов местного самоуправления. Проведение общественностью обследований по вопросу о доступе к основным услугам и их качестве, а также широкое освещение их результатов средствами массовой информации могут содействовать повышению предоставляемых органами местного самоуправления качества услуг. В Бангалоре, Индия, использование общинной учетной карточки, в которой граждане давали оценку государственным услугам, а также тот факт, что средства массовой информации широко освещали результаты проводимых с ее помощью обследований привели к повышению качества таких услуг⁷.

⁶ Johannes Jutting and others, 2004, *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Working Paper No. 236.

⁷ Roland White and Paul Smoke, “East Asia decentralizes” in World Bank, *East Asia Decentralizes – Making Local Government Work* (Washington DC, 2005). Available at <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/EXTEAPDECEN/0>> (4 July 2005).

В. Задачи и направления политики

1. Поиск ресурсов в целях их перераспределения и борьбы с нищетой

15. Можно утверждать, что высоко децентрализованная система может создать препятствия на пути к перераспределению и борьбы с нищетой. Центральные органы управления, как правило, имеют более лучшие возможности для осуществления политики по перераспределению. Их налоговая политика охватывает всю страну, и источниками налоговых поступлений могут стать богатые районы страны, а эти средства можно использовать на развитие инфраструктуры и предоставление основных услуг в бедных частях страны. Действие внешних факторов также указывает на более весомую роль центральных органов управления в области перераспределения и борьбы с нищетой⁸. Плодами программ по борьбе с нищетой могут пользоваться и другие юрисдикции. Такие внешние факторы не представляют какой-либо проблемы для центральных органов управления, поскольку их юрисдикцией является вся страна. Органы местного самоуправления могут столкнуться с еще одной проблемой, которая касается изменения базы налогообложения. Это означает, что если тот или иной орган местного самоуправления вводит большой налог для целей перераспределения, то налогоплательщики могут переехать в другую часть страны, где местные налоги ниже. А поэтому орган местного самоуправления, возможно, не сможет достичь своей желаемой цели.

16. Роль органов местного самоуправления в обеспечении налоговых поступлений в целях перераспределения может быть ограничена, однако органы местного самоуправления обладают определенными преимуществами в разработке и осуществлении программ по борьбе с нищетой. Как упоминалось ранее, в силу их близости к бедному населению органы местного самоуправления могут разрабатывать программы по борьбе с нищетой с учетом потребностей бедного населения. Одним словом, центральные органы управления могут играть более весомую роль в мобилизации ресурсов в целях перераспределения и борьбы с нищетой. Основная часть этих ресурсов может передаваться органам местного самоуправления по статье расходов в целях достижения более эффективных результатов с точки зрения обеспечения бедного населения товарами и услугами. Для того чтобы реформы по децентрализации, прежде всего в интересах бедного населения, увенчались успехом, крайне важно, чтобы центральные органы управления были готовы и могли переводить ресурсы органам местного самоуправления⁹.

2. Межбюджетные трансферты

17. Межбюджетные трансферты используются для перевода средств от вышестоящих органов нижестоящим. В Азиатско-Тихоокеанском регионе доля межбюджетных трансфертов в общем объеме налоговых поступлений органов местного самоуправления довольно большая. Вместе с тем в разных странах она далеко не одинакова. Например, она варьируется со 100 процентов в Камбодже до 34 процентов в Таиланде¹⁰. Аналогичный показатель, приблизительно 70-80 процентов, наблюдается в Индонезии и на Филиппинах, и

⁸ Govinda Rao, "Poverty alleviation under fiscal decentralization", available at <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module12/poverty.pdf>> (5 September 2005).

⁹ Johannes Jutting, Elena Corsi and Albrecht Stockmayer, *Decentralisation and Poverty Reduction*, Policy Insights No.5 (OECD Development Centre, January 2005), available at <<http://www.oecd.org/dataoecd/51/19/34425321.pdf>> (5 September 2005).

¹⁰ World Bank, op. cit.

50 процентов во Вьетнаме. В условиях децентрализации без таких переводов существующее неравенство между богатыми и бедными районами страны будет углубляться. Органы местного самоуправления в богатом районе смогут обеспечить больший объем налоговых поступлений, чем в бедных районах, а это, в свою очередь, отразится и на различных результатах с точки зрения обеспечения основных услуг, качества жизни и социально-экономического развития. А поэтому децентрализация без межбюджетных трансферт, скорее всего, приведет к увеличению масштабов нищеты.

18. Согласно основной теории межбюджетных трансферт, в них есть необходимость, когда существует несоответствие между налоговыми поступлениями и расходами органов управления на различных уровнях. Как правило, расходы органов местного самоуправления превышают налоговые поступления, создавая вертикальный дисбаланс. Различные финансовые способности различных юрисдикций в плане увеличения налоговых поступлений известны как горизонтальный дисбаланс¹¹. А поэтому даже при наличии идентичных налоговых ставок различные юрисдикции, возможно, не в состоянии обеспечить одинаковый уровень государственного обслуживания. Еще одним аспектом этого горизонтального дисбаланса является то, что удельные расходы обеспечения государственного обслуживания в различных юрисдикциях могут также быть неодинаковыми. Такие проблемы, связанные с вертикальным и горизонтальным дисбалансом, можно решать на основе передачи средств от центральных органов управления местным органам. Центральные органы управления могут совместно использовать налоговые поступления или базу налогообложения с органами местного самоуправления. В случае последних может применяться надбавка к центральному государственному налогу. Центральные органы управления могут также разработать систему субсидий.

19. В принципе можно разработать систему субсидий на выравнивание расходов в целях решения проблемы, связанной с горизонтальным дисбалансом. На практике чрезвычайно трудно установить размеры субсидий для различных юрисдикций так, чтобы обеспечить для них одинаковый уровень государственного обслуживания по тем или иным налоговым ставкам. А поэтому в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона подсчет общих субсидий на выравнивание расходов не производится исключительно в целях решения проблем, связанных с горизонтальными дисбалансами. Вместе с тем органы управления действительно предоставляют различные виды субсидий органам местного самоуправления. Размеры этих субсидий можно определить в ходе переговоров между органами управления. Однако это привносит элемент произвольности и неопределенности и не способствует принятию среднесрочной финансовой стратегии и планированию расходов. Вместе с тем, подсчитываемые по формулам субсидии лучше в силу своей транспарентности и объективности и способствуют снижению операционных затрат для реципиента.

20. Субсидии могут быть двух видов: субсидии, выдаваемые без предварительных условий, и субсидии, выдаваемые на условиях. Безусловные субсидии можно предоставлять в целях уменьшения степени вертикального дисбаланса, а также в целях перераспределения. Выдачу субсидий критикуют за то, что это не стимулирует органы местного самоуправления к поиску своих собственных источников поступлений. В целях решения этой проблемы обусловленные субсидии можно привязать к усилиям органов местного самоуправления по обеспечению поступлений. Можно разработать систему предоставления долевых субсидий, когда долевая ставка обратно пропорциональна местному финансовому потенциалу. Такие долевые субсидии становятся для органов местного самоуправления стимулом к

¹¹ Robert D. Ebel and Serdar Yilmaz, "Concept of fiscal decentralization and worldwide overview", available at <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module-1/Poverty.pdf>> (8 November 2004).

обеспечению своих собственных поступлений. Еще одним видом условных субсидий являются так называемые целевые субсидии. Целевые субсидии используются для содействия использованию специализированных услуг, которые, как считается, имеют важное значение. В целях осуществления прямого вмешательства в целях борьбы с нищетой специальные субсидии могут предоставляться для осуществления программ по обеспечению индивидуальной трудовой деятельностью и работой по найму¹². Следует широко использовать целевые субсидии, предоставляемые органам местного самоуправления, в целях решения проблемы нищеты. К тому же, органам местного самоуправления следует предоставить свободу действий в использовании этих субсидий с учетом местных потребностей и первоочередных задач. Вместе с тем центральные органы управления должны обеспечить, чтобы эти ресурсы использовались в соответствии с национальными приоритетами, касающимися борьбы с нищетой.

21. Различные виды субсидий для достижения различных целей могут усложнить межуправленческую налоговую систему и привести также к нежелательным результатам, вследствие чего более бедные районы окажутся с еще меньшими средствами. А поэтому необходимо, чтобы система межбюджетных трансфертов была простой и транспарентной. Эта система должна быть относительно гибкой в определении объема переводов, с тем чтобы во времена экономических кризисов центральные органы управления могли иметь финансовые рычаги для решения макроэкономических задач¹³.

3. Доступ к займам

22. К займам можно прибегать в тех случаях, когда органы местного самоуправления не в состоянии финансировать свои обязательства по расходам за счет своих собственных поступлений или субсидий от центральных органов управления¹⁴. Инфраструктурные проекты, включая строительство школ и больничных учреждений, как правило, требуют крупных инвестиций. Плодами этих проектов пользуются несколько поколений. По соображениям справедливости было бы лучше, чтобы будущие поколения также участвовали в покрытии расходов на такие инвестиции. Такое возможно благодаря займам, которые возлагают на будущие поколения обязательства по погашению выплат. Займы также служат одним из полезных инструментов, когда поступления и расходы органов местного самоуправления в тот или иной год не синхронизированы. Тот или иной орган местного самоуправления может взять займы под свои ожидаемые поступления в конце года и погасить заем, когда будут поступления.

23. Органы местного самоуправления могут производить займы в государственных финансовых учреждениях, которые порой создаются специально для этой цели. Займы из таких учреждений могут субсидироваться. Пока в регионе органы местного самоуправления занимают в подавляющем большинстве случаев у финансовых учреждений государственного сектора, а не у частного сектора. Поскольку государственные финансовые учреждения контролируются центральными органами управления, которые при выдаче займов могут

¹² Rao, op. cit.

¹³ Paul Smoke, *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice* (United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2001).

¹⁴ Органы местного самоуправления во многих развивающихся странах, как правило, финансируют свои инвестиционные расходы за счет своих поступлений и субсидий центральных органов управления. Вместе с тем, в некоторых странах некоторые децентрализованные органы управления, прежде всего органы управления штатами/провинциями и крупными городами, имеют возможность производить займы.

практиковать политический фаворитизм, выплаты государственных займов могут стать серьезной проблемой.

24. За средствами органы местного самоуправления могут также обратиться к частному сектору. Например, некоторые органы местного самоуправления на Филиппинах выпускают муниципальные облигации. Использование этого канала связано с развитием основанных на рыночных механизмах связей между заемщиками и органами местного самоуправления. Продуманная регулятивная основа, включая стандартизированный порядок отчетности для органов местного самоуправления и предоставление информации об их финансовых обязательствах и возможностях погашения, является неременным условием предоставления займов органам местного самоуправления и получения их. Для того чтобы сдерживать процесс чрезмерного заимствования со стороны органов местного самоуправления и избежать случаев невыполнения обязательств по выплатам, следует ввести лимит на займы со стороны органов местного самоуправления. Как говорилось выше, центральные органы управления отвечают за макроэкономическую стабилизацию и должны иметь полномочия накладывать ограничения на займы органов местного самоуправления, с тем чтобы иметь контроль над государственной задолженностью.

25. Что касается проектов, осуществляемых на основе самофинансирования, когда расходы можно покрыть за счет пользователей услуг, частные займы посредством ссуд или облигаций являются наиболее эффективным механизмом мобилизации ресурсов¹⁵. Проекты, расходы по которым нельзя погасить, но которые считаются важными для благосостояния бедного населения, можно субсидировать на основе займов, получаемых от центральных органов управления. Аналогичным образом более бедные юрисдикции, возможно, не в состоянии брать займы, и им можно предоставить большие займы по сравнению с более богатыми юрисдикциями. Такое увязывание займов с субсидиями может служить как целям справедливости, так и эффективности.

4. Ясный и строго определенный порядок выделения ассигнований и поступлений

а) Расходы

26. Одной из широко распространенных проблем в странах региона, где осуществляется процесс децентрализации, является дублирование функций и обязанностей органов управления различных уровней. Когда органы управления различных уровней отвечают за оказание тех же самых услуг, найти отличившегося или виновника среди органов управления трудно. В таких условиях у правительств нет стимула к повышению качества услуг. К тому же недостаточно эффективная отчетность может привести к ухудшению качества услуг. А поэтому важно, чтобы четко определялись расходные статьи органов местного самоуправления. Это также необходимо для должного распределения доходов. Неточные расходные статьи могут стать причиной появления размытых статей соответствующих доходов. Распределение расходов в рамках децентрализованной системы – вопрос динамичный. А поэтому важное значение для сведения к минимуму шансов дублирования функций органов различных уровней имеют эффективные процессы и механизмы координации.

27. При распределении функций следует также учитывать соображения эффективности. Некоторые виды капиталоемких услуг, например услуги предприятий электроснабжения и транспортные системы, связаны с эффектом масштаба в производстве, и было бы

¹⁵ Smoke, op. cit.

целесообразнее, чтобы они оказывались центральными органами управления. Перед органами местного самоуправления должны быть поставлены задачи, которые они должны выполнять, добиваясь при этом наибольшей экономии. К тому же у них должны быть возможности взять на себя эти функции. Если органу местного самоуправления поручить множество функций без учета его потенциала, то процесс децентрализации пойдет прахом. Лучше всего децентрализовать функции постепенно, с тем чтобы органы местного самоуправления с большим успехом могли справляться со своими обязанностями.

b) Доходы

28. Во многих странах региона органы местного самоуправления довольно часто жалуются на то, что обязанности-то на них возлагают, но денег не дают. Для того чтобы в полной мере осуществлять свои обязанности, органы местного самоуправления нуждаются в достаточном объеме средств. Эти средства могут поступать из различных источников. Обсуждение в этом разделе ограничивается налогами, сборами и пользовательской оплатой, поскольку межбюджетные трансферты и доступ к займам рассматривались выше. При взимании с органов местного самоуправления налогов следует учитывать ряд факторов. Когда цель органов местного самоуправления заключается в борьбе с нищетой, то налоги не должны ложиться тяжелым бременем на бедное население. К тому же местные налоги легче взимать. Административные издержки, а также издержки, связанные с правоприменительной деятельностью, можно свести к минимуму путем недопущения назначения сложных налогов органов местного самоуправления. Органам местного самоуправления следует избегать налогообложения с мобильными базами. Нет смысла вводить такие налоги, когда база может переместиться в другую юрисдикцию, где налоги отсутствуют или ниже. Сбор налогов с использованием эффекта масштаба можно поручить центральным органам управления, а налоговые поступления можно распределять среди органов местного самоуправления. Налоги, начисленные органам местного самоуправления, должны носить стимулирующий характер, с тем чтобы снизить их зависимость от центральных органов управления в плане ресурсов. Такие налоги принесут большие доходы по мере роста экономики.

29. Органы местного самоуправления должны по крайней мере иметь хоть какую-то автономию при взимании налогов, с тем чтобы они могли изменять налоговую базу и ставки. Это имеет важное значение для эффективного распределения ресурсов и отчетности органов местного самоуправления. Если органы местного самоуправления полагают, что определенные расходы крайне необходимы для обеспечения благосостояния своих избирателей, то они должны иметь возможность финансировать такие расходы с разницей за счет дополнительного налогообложения. На органы местного самоуправления нельзя возлагать ответственность за оказание услуг, если они не могут даже изменять ставки налога.

30. Важно, чтобы уровень доходов был стабильным и предсказуемым в течение определенного периода времени. В некоторых странах (например, в Индонезии) органы местного самоуправления получают долю доходов от эксплуатации таких природных ресурсов, как нефть и газ. В силу колебания цен доходы от природных ресурсов нестабильны. Это может негативно сказаться на предоставлении государственных услуг органами местного самоуправления. А поэтому необходимо найти механизмы, с помощью которых можно было бы сэкономить средства, вырученные вследствие повышения цен, а затем использовать их во время их снижения.

31. Преимущества налогообложения с точки зрения оказания услуг должны быть четкими и видимыми для жителей юрисдикции. В необходимых случаях за определенные услуги

можно взимать плату с пользователей. Вместе с тем основное государственное обслуживание, прежде всего бедного населения, должно финансироваться за счет доходов, поступающих от прогрессивного налогообложения.

5. Последовательность осуществления мер по децентрализации

32. Должная последовательность в процессе осуществления мер по децентрализации имеет важное значение для достижения успеха в этом процессе. До того как развернуть масштабный процесс децентрализации, важно определить роль государственного сектора в обеспечении товаров и услуг. После того как эта роль будет определена, можно решить вопрос, касающийся функций и обязанностей органов управления различного уровня. В процессе налогово-бюджетной децентрализации необходимо в первую очередь решить вопрос об обязанностях органов местного самоуправления с учетом их потенциала, с тем чтобы определить их потребности в расходах. Для покрытия этих расходов необходимо в первую очередь определить их собственные источники доходов. Для покрытия финансового дефицита можно воспользоваться межбюджетными трансфертами и субсидиями. Как правило, при осуществлении инициатив по налогово-бюджетной децентрализации внимание в первую очередь уделяется доходной стороне, а четкое распределение расходов игнорируется. Это неправильный подход, ибо распределению расходов необходимо уделять первоочередное внимание. Недостаточно четкое распределение расходов может негативно сказаться на предоставлении государственных услуг. Масштабные реформы по децентрализации в Индонезии проводились с уделением большего внимания не расходам, а распределению доходов. В сущности, законы о доходах и расходах готовились отдельно друг от друга, а поэтому они друг с другом почти не связаны. В сущности, финансирование было обеспечено до действительной передачи полномочий¹⁶. А поэтому такая существующая во многих странах тенденция к отдельному и независимому решению вопросов, связанных с различными элементами налогово-бюджетной децентрализации, может вызвать дисбаланс между ответственностью за расходы, источниками поступлений и программами трансферт.

6. Финансовые и другие издержки децентрализации

33. Децентрализация также связана с различного рода расходами. Когда децентрализацию только пробуют осуществлять или это является масштабной акцией, то для покрытия издержек, связанных с развитием инфраструктуры, требуются огромные капитальные расходы. Наем персонала для вспомогательных учреждений для органов местного самоуправления связан с капитальными и текущими расходами. Во многих случаях развивающиеся страны испытывают дефицит прошедших подготовку и квалифицированных кадров для работы в органах управления. А поэтому приходится тратить на профессиональную подготовку и развитие потенциала органов местного самоуправления. С учетом ограниченного наличия людских ресурсов центральные органы управления и органы местного самоуправления могут конкурировать между собой в процессе привлечения квалифицированных сотрудников. В результате этого нехватка подготовленного персонала может негативно сказаться на деятельности всех органов управления.

34. Когда некоторые функции передаются от центральных органов управления органам местного самоуправления может потребоваться перевод персонала из первых во вторые.

¹⁶ Ehtisham Ahmed and Ali Mansoor, *Indonesia: Managing Decentralization*, IMF Working Paper WP/02/136, 2002.

Число сотрудников может быть огромно, как, например в случае Индонезии, где почти 2,4 млн. человек были переведены из центральных органов управления на работу в органы местного самоуправления¹⁷. Такие переводы могут быть связаны с проблемами. Вполне возможно, что некоторые сотрудники, работающие в крупных городах, могут не захотеть переехать в маленькие города, где ощущается дефицит социальных услуг. В то же время органы местного самоуправления могут быть не заинтересованы в том, чтобы у них работали сотрудники из центральных органов управления, ибо их больше устраивает наем своих собственных людей.

35. Для того чтобы процесс децентрализации увенчался успехом, необходимо четко разграничить функции и обязанности органов управления различного уровня. И опять-таки потребуются координация деятельности органов на различных уровнях. На начальных этапах децентрализации издержки, связанные с координацией деятельности, могут быть огромными. Правительство Пакистана осуществило в 2001 году важные реформы по децентрализации и вступило в переходный период. Передача полномочий органам районного уровня породила проблемы между провинциальными и районными органами управления. Это было обусловлено тем, что наблюдалось отсутствие ясного разделения полномочий и обязанностей, касающихся административных и финансовых вопросов. Служащие некоторых правительственных департаментов сталкивались с трудностями вследствие того, что они не знали, кто контролирует их услуги – районные или провинциальные органы. Провинциальные районные органы потратили уйму времени для решения этой проблемы. Это свидетельствует о том, что процесс осуществления децентрализации может занять много времени.

7. Последствия финансовой нестабильности

36. Финансовые решения в рамках децентрализации принимаются органами управления различного уровня. Финансовые решения, когда они принимаются независимо и без координации, могут привести к финансовой нестабильности и увеличить дефицит бюджета. Общеизвестно, что макроэкономическая стабильность содействует привлечению сбережений и капиталовложений, что, в свою очередь, содействует экономическому росту и борьбе с нищетой. Аналогичным образом бедное население больше страдает от стремительного повышения цен в периоды макроэкономической нестабильности.

37. Поддержание макроэкономической стабильности является одной из основных задач любого органа управления. Утверждают, что центральные органы управления лучше всего могут решить эту задачу. Налогово-бюджетная децентрализация может усложнить проблемы для центральных органов управления при выполнении ими обязанностей по обеспечению стабилизации. В частности, критики налогово-бюджетной децентрализации утверждают, что органы местного самоуправления, как правило, испытывают финансовый дефицит, и в конечном итоге центральным органам управления, возможно, придется покрыть разницу между доходами и расходами. В то же время, когда центральные органы управления строго обязаны делиться своими ресурсами с органами местного самоуправления, центральные органы управления лишаются гибкости в использовании этих ресурсов, когда речь заходит о какой-либо макроэкономической стабильности. К тому же, когда органы местного самоуправления вправе заимствовать на открытом рынке, у них может накапливаться огромная задолженность. Это может еще более обострить

¹⁷ Mark Turner and Owen Podger, *Decentralisation in Indonesia: Redesigning the State* (Asia Pacific Press, Australian National University, Canberra, 2003).

национальную проблему государственного долга, которая во многих странах и без того носит острый характер.

38. Во всех вышеупомянутых аргументах против налогово-бюджетной децентрализации исходят прежде всего из того, что органы низшего уровня управления не проявляют сотрудничества. В теории можно создать эффективные механизмы координации в целях уменьшения негативных последствий финансовой нестабильности. Вместе с тем трудности, связанные с внедрением этих механизмов координации, могут не позволить добиться желаемых результатов.

39. Опытные данные о последствиях децентрализации для финансовой нестабильности неоднозначны¹⁸. Этот вывод подтверждает результаты ранее проведенных теоретических дискуссий по вопросу о том, что налогово-бюджетная децентрализация в своей основе не приводит к дестабилизации. В тех случаях, когда децентрализация подкрепляется развитием учреждений, которые содействуют сотрудничеству между органами управления, и механизмами, которые требуют обеспечить и стимулируют ответственное финансовое поведение органов местного самоуправления, шансы макроэкономической стабильности уменьшаются.

8. Основные потребности в финансовых данных

40. Налогово-бюджетная децентрализация вносит существенные сложности в финансовую систему страны. В результате этого потребности в данных о финансах в интересах успешного и эффективного осуществления налогово-бюджетной децентрализации неимоверно возрастают. Как центральным, так и местным органам управления необходимо выделять ресурсы на сборы и компиляцию финансовых данных и наращивать потенциал в этом отношении. Что касается решений, связанных с межбюджетными трансфертами, то необходимо иметь базы данных и проводить регулярный контроль. Это может породить серьезные трудности, прежде всего для органов местного самоуправления. О сложности этой задачи свидетельствует тот факт, что необходимо вести подробные ведомости статей доходов и расходов. Органы местного самоуправления должны будут иметь данные о своих собственных доходах, а также о переводах и ссудах центральных органов управления. Безусловные ссуды связаны с меньшими проблемами, но в случае предоставляемых на условиях ссуд потребуются подробный отчет о том, как они расходуются. Центральным органам управления придется также собирать подробные данные о доходах, если они будут находиться в совместном пользовании с органами местного самоуправления. Аналогичным образом потребуются достоверные финансовые данные в целях определения субсидий на выравнивание расходов и других переводов органам местного самоуправления. Порой органы местного самоуправления осуществляют проект от лица центральных органов управления; а поэтому им может быть весьма трудно вести базу данных о различных категориях расходов, финансируемых из различных источников.

¹⁸ Подробно см. Robert D. Ebel and Sedar Yilmaz, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, World Bank, Policy Research Working Paper 2809. В исследовании по Индии анализируются причины увеличения финансового дефицита органов управления штатами в Индии. В исследовании делается вывод о том, что штаты, которые в большей степени полагаются на переводы от центральных органов управления, имеют более широкий доступ к займам, сталкиваются с большим дефицитом. Подробно см. Catriona Purfield, *The Decentralization Dilemma in India*, IMF Working Paper WP/04/32, February 2004.

9. Нарращивание потенциала для успешной децентрализации

41. Децентрализация в целях борьбы с нищетой требует от органов местного самоуправления предоставления основных услуг бедному населению и осуществления программы развития в их интересах. А поэтому органы местного самоуправления должны обладать организационным, техническим и управленческим потенциалом в целях выполнения этой задачи. Без такого потенциала децентрализация не может увенчаться успехом и в сущности может быть контрпродуктивной¹⁹. Тем, кто задействован в центре, тоже необходимо развивать потенциал в целях эффективной передачи полномочий. О необходимости иметь большое количество детализированных финансовых данных для проведения налогово-бюджетной децентрализации говорилось выше. Необходимо развивать потенциал функционеров как в органах местного самоуправления, так и в центральных органах управления в сборе необходимых данных и ведении баз данных. Центральные органы управления могут играть весомую роль в развитии потенциала органов местного самоуправления на основе организации программ по профессиональной подготовке. Например, в Индии Национальный институт развития сельских районов провел оценку потребности в профессиональной подготовке и разработал учебные планы в интересах наращивания потенциала функционеров (как избранных, так и официальных) в органах местного самоуправления. Профессиональная подготовка охватывает многие области, в том числе и мобилизацию ресурсов и их рациональное использование. Опыт стран региона подсказывает, что можно добиться больших успехов благодаря концентрации внимания на нескольких основных областях, а не на том, чтобы пытаться достичь слишком многого одновременно. А поэтому процесс децентрализации можно проводить поэтапно и постепенно, с тем чтобы возлагать обязанности на органы местного самоуправления по мере развития их потенциала.

III. ПРОГРАММНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

42. *Возможности для совершенствования услуг для бедного населения и благого управления.* Тот факт, что децентрализация открывает благоприятные возможности для борьбы с нищетой, хорошо известен, поскольку она допускает планирование и осуществление программ в области развития на основе участия населения. Как ожидается, децентрализация окажет заметное и позитивное влияние на борьбу с нищетой за счет повышения эффективности и более совершенной адресации услуг, а также повышения способности реагировать на местные потребности бедного населения. Институты и основа децентрализации способствуют благому управлению. Контроль за оказанием услуг со стороны представителей населения на местах делает государственных чиновников подотчетными, что, в свою очередь, способствует повышению качества услуг. Участие гражданского общества в надзоре за оказанием услуг бедному населению, расширение доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, свобода средств массовой информации и определенный контроль и надзор со стороны центральных органов управления могут в еще большей степени способствовать совершенствованию правления на местном уровне.

43. *Межбюджетные трансферты в рамках децентрализации играют решающую роль в борьбе с нищетой.* С учетом роли центральных и местных органов управления в борьбе с нищетой можно утверждать, что центральные органы управления в наибольшей степени способны осуществлять политику перераспределения, поскольку их налогово-бюджетная политика охватывает всю страну. Это позволяет им обеспечивать поступления из богатых

¹⁹ Jutting, Corsi and Stockmayer, op.cit.

районов страны в целях обеспечения инфраструктуры основного обслуживания в бедных районах. Действие внешних факторов, касающихся проектов по борьбе с нищетой, также говорит о повышенной роли центральных органов управления в перераспределении. Допуская вышеизложенное, центральные органы управления могут играть повышенную роль в мобилизации доходов, и основная часть этих ресурсов может передаваться органам местного самоуправления по статьям расходов в целях достижения более качественных результатов в предоставлении товаров и услуг бедному населению. Решающую роль в том, чтобы децентрализация способствовала борьбе с нищетой, играет перевод средств от центральных органов управления органам местного самоуправления.

44. *Основанные на формулах субсидии лучше, чем специальные ссуды.* Как правило, межбюджетные трансферты являются одним из основных источников доходов органов местного самоуправления. Эти трансферты могут осуществляться в различных видах. Центральные органы управления могут совместно с органами местного самоуправления использовать доходную или налоговую базу. Они могут также разработать систему предоставления ссуд. Объем ссуд можно определить в ходе переговоров между органами управления, однако это привносит элемент произвольности и неопределенности и не способствует принятию среднесрочной налоговой стратегии и планированию расходов. Основанные на формулах субсидии лучше в силу их транспарентности и объективности и того, что они способствуют снижению операционных издержек для реципиента.

45. *Целевые ссуды для адресных программ борьбы с нищетой.* Что касается различных видов ссуд, то безусловные ссуды могут предоставляться в целях перераспределения. Тогда как предоставляемые на условиях ссуды можно увязать с усилиями органов местного самоуправления по обеспечению доходов в целях стимулирования их к мобилизации своих собственных поступлений. Существуют также целевые ссуды для содействия использованию специальных услуг, которые, как считают, имеют важное значение. Например, в целях прямых мер вмешательства для борьбы с нищетой целевые ссуды могут предоставляться для осуществления программ по обеспечению индивидуальной трудовой деятельности и занятости по найму. Система межбюджетных трансферт должна быть проста и транспарентна. К тому же, эта система должна обладать определенной степенью гибкости в определении объема переводов, с тем чтобы во времена экономических кризисов центральные органы управления обладали финансовыми полномочиями для решения макроэкономических задач.

46. *Увязывание субсидий и займов с возможностью органов местного самоуправления мобилизовывать ресурсы.* Одним из вариантов финансирования органами местного самоуправления своих расходных обязательств являются займы у государственного и частного секторов. Более бедные юрисдикции, возможно, будут не в состоянии производить займы, особенно у частного сектора, а поэтому им можно предоставлять субсидии в большем объеме по сравнению с более богатыми юрисдикциями. За счет привязывания субсидий и займов к различным видам юрисдикций можно добиться как справедливости, так и эффективности. В то же время займы государственных финансовых учреждений могут субсидироваться. Что касается осуществляемых на основе финансирования проектов, где расходы можно покрывать за счет пользователей услуг, частные займы посредством займов или облигаций являются наиболее эффективным механизмом мобилизации ресурсов. Продуманная нормативно-правовая база является непременным условием производства займов на рынках капитала. К тому же, в целях сдерживания чрезмерного заимствования органами местного самоуправления и избежания случаев непогашения ссуд следует ввести ограничения на займы со стороны органов местного самоуправления. Это имеет важное

значение для контроля за государственной задолженностью и достижения макроэкономической стабильности.

47. *Точное определение функций и источников доходов органов управления различного уровня.* Ясное и четкое определение функций и доходов органов управления различного уровня имеет чрезвычайно важное значение для достижения целей процесса децентрализации. Дублирование функций, что является широко распространенной проблемой, порождает ситуацию, в которой становится трудно заставить тот или иной орган управления отвечать за неудовлетворительное оказание основных услуг. А поэтому задачи, поставленные перед органами местного самоуправления, должны быть ясными и точными. К тому же, без точного распределения расходов нельзя четко определить соответствующие доходы для финансирования этих расходов. Распределение функций среди органов местного самоуправления должно происходить в соответствии с их потенциалом, а также основываться на соображениях эффективности. Такие некоторые капиталоемкие услуги, как электроснабжение и транспорт, производятся с использованием «эффекта масштаба», и по соображениям эффективности целесообразнее, чтобы они оказывались центральными органами управления.

48. *Достаточный объем финансовых ресурсов для органов местного самоуправления играет решающую роль в выполнении ими своих обязанностей.* Источниками доходов органов местного самоуправления могут являться не только межбюджетные трансферты, но и различные источники, в том числе налоги, сборы и пользовательская плата. Процесс налогообложения на местах осуществлять легко. К тому же, налогообложение с использованием «эффекта масштаба» целесообразнее осуществлять центральным органам управления, и налоговые поступления можно распределять среди органов местного самоуправления. Очень важно, чтобы органы местного самоуправления обладали хотя бы какой-то степенью автономии в сборе своих налогов, с тем чтобы они могли изменять базу налогообложения и ставки налогов. Это будет способствовать эффективному распределению ресурсов и повышению отчетности со стороны органов местного самоуправления. К тому же, доходы должны быть стабильными и предсказуемыми на протяжении длительного периода времени. Если за пользование определенными видами услуг можно взимать пользовательскую плату, то основные государственные услуги, прежде всего для бедного населения, должны финансироваться за счет доходов, получаемых в результате прогрессивного налогообложения.

49. *Установление должной последовательности осуществления мер по децентрализации имеет важное значение для достижения успеха.* Установление должной последовательности разработки и осуществления мер по децентрализации имеет важное значение для успеха процесса децентрализации. Для начала следует решить вопрос об обязанностях органов местного самоуправления с учетом их потенциала, с тем чтобы определить их потребности в расходах. В целях покрытия этих расходов следует определить и распределить источники доходов. Как правило, при осуществлении инициатив по налогово-бюджетной децентрализации в силу политического давления внимание в первую очередь уделяется доходной стороне, а четкое распределение расходов игнорируется: это может негативно сказаться на предоставлении государственных услуг.

50. *Выделение достаточного объема ассигнований для покрытия различных расходов, связанных с децентрализацией.* Процесс децентрализации также связан с различными расходами. Такие расходы необходимо учитывать, и нужно выделять требующийся объем ассигнований. Финансовые расходы, связанные с развитием инфраструктуры, а также расходы, связанные с людскими ресурсами, могут быть значительными, особенно на ранних

этапах процесса децентрализации. Более того, когда решения по налогово-бюджетным вопросам в рамках процесса децентрализации принимаются независимо органами управления различного уровня, это может привести к финансовой нестабильности. В результате дефицит бюджета и макроэкономическая нестабильность могут негативно сказаться на экономическом росте и борьбе с нищетой. Считается, что центральные органы управления в большей степени неспособны решать проблему финансовой нестабильности, чем органы местного самоуправления, а поэтому для успешной децентрализации и сведения к минимуму возможности финансовой нестабильности центральные органы управления должны обладать полномочиями и возможностями, особенно во времена экономических кризисов, осуществлять меры по сдерживанию роста дефицита бюджета органов управления различного уровня. Не менее важное значение имеет сотрудничество со стороны органов местного самоуправления в деле достижения целей финансовой и макроэкономической стабильности.

51. *Развитие потенциала работников органов местного самоуправления.* Для успешного осуществления децентрализации органы местного самоуправления должны обладать организационным, техническим и управленческим потенциалом для выполнения своих различных задач, связанных с мобилизацией средств и оказанием государственных услуг. Кроме того, необходимо иметь огромное количество детализированных налогово-бюджетных данных в целях обеспечения функционирования системы налогово-бюджетной децентрализации. А поэтому необходимо также развивать потенциал работников органов как местного, так и центрального управления в целях выполнения ими своих задач, включая сбор необходимых данных и ведение баз данных. Центральные органы управления могут сыграть ведущую роль в развитии потенциала органов местного самоуправления путем организации программ по профессиональной подготовке. В то же время процесс децентрализации можно осуществлять поэтапно и постепенно, с тем чтобы обязанности на органы местного самоуправления возлагались по мере развития их потенциала.

52. Опыт стран подсказывает, что децентрализация – это длительный и трудный процесс. В силу того что связи между центральными и местными органами управления носят динамичный характер, конца этому процессу нет. В связи с этим постоянное достижение прогресса в решении новых задач является непременным условием успешной децентрализации. Развитие потенциала различных сторон должно идти постоянно.

53. *Децентрализацию следует использовать в качестве одного из инструментов борьбы с нищетой.* В большинстве стран региона процесс децентрализации осуществляется не только с единственной целью борьбы с нищетой. Вместе с тем, институты, которые создаются в этом процессе, могут способствовать совершенствованию оказания услуг бедному населению, планированию и осуществлению деятельности и программ в области развития на основе участия населения, прежде всего в интересах бедного населения, открытию для бедного населения возможностей заявлять о своих потребностях и предпочтениях и совершенствованию управления на местном уровне, а это все вносит вклад в борьбу с нищетой. Поскольку институты и основа децентрализации способствуют борьбе с нищетой, этот процесс следует укреплять в плане разработки и осуществления рассчитанных на бедное население политики, и необходимо наращивать потенциал участвующих сторон. Следует пропагандировать идею о том, что децентрализация в случае ее должного осуществления может сыграть важную роль в борьбе с нищетой. Следует провести больше исследований в будущем в целях изучения и укрепления связей между децентрализацией и борьбой с нищетой.

54. Комитету предлагается рассмотреть направления политики борьбы с нищетой в рамках процесса децентрализации. В то же время страны, возможно, поделятся своим опытом в осуществлении децентрализации в целях выработки более эффективных рекомендаций, касающихся повышения позитивного влияния децентрализации на борьбу с нищетой. Комитет, возможно, также вынесет в адрес секретариата рекомендации относительно будущей работы в области децентрализации и борьбы с нищетой.

- - - - -