



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.2/7
14 January 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ПО БОРЬБЕ С НИЩЕТОЙ
Вторая сессия
Женева, 25 июля 1994 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

СОЦИАЛЬНАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ БЕДНЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ

**ДОКЛАД РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ ПО СОЦИАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ И
ОРГАНИЗАЦИИ БЕДНЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ**

(Тунис, Тунис - 15-18 ноября 1993 года)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5
II. ОБЩИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ	6 - 23
III. ВЫВОДЫ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ ПО СОЦИАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ И ОРГАНИЗАЦИИ БЕДНЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ	24 - 88
A. Причины, обуславливающие необходимость в социальной мобилизации и организации бедных слоев населения	24 - 47
1. Экономические причины	25 - 28
2. Политические причины	29 - 32
3. Социальные причины	33 - 38
4. Ограничения	39 - 47
B. Основные характеристики и тенденции развития движений и деятельности на низовом уровне	48 - 65
1. Характер общинных организаций (ОО) и неправительственных организаций (НПО)	48 - 50
2. Роль мобилизующих агентов в содействии устойчивому процессу социальной мобилизации	51 - 55
3. Социальная иерархия как препятствие для социальной мобилизации	56 - 58
4. Культурные условия для социальной мобилизации	59 - 60
5. Политические условия для участия широких слоев населения	61 - 65

С. Политика и меры правительств, влияющие на участие широких слоев населения в процессе развития	66 - 73
1. Макроэкономическая политика	66 - 71
2. Секторальная политика	72
3. Децентрализация	73
Д. Взаимоотношения между субъектами, участвующими в процессе социальной мобилизации и организации бедных слоев населения	74 - 88
1. Разграничение компетенции и формы сотрудничества	76 - 77
2. Отчетность и регулирование	78 - 82
3. Распространение инициатив с участием широких социальных слоев и установление связей	83
4. Последствия для учреждений, являющихся двусторонними и многосторонними донорами	84 - 88

ПРИЛОЖЕНИЕ: Список участников Рабочего совещания

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Генеральный секретарь ЮНКТАД г-н К.К.С. Дадзи созвал Рабочее совещание по социальной мобилизации и организации бедных слоев населения, проходившее в Тунисе, Тунис, 15-18 ноября 1993 года. Рабочее совещание было организовано при финансовом содействии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и правительства Нидерландов; принимавшей стороной выступало правительство Туниса. В рабочем совещании приняли участие более 30 экспертов из всех регионов мира (см. приложение), выступавших в своем личном качестве, включая правительственных экспертов из министерств планирования, местной администрации или социальных дел, экспертов от неправительственных организаций и массовых движений, экспертов от Организации Объединенных Наций и других многосторонних организаций, экспертов от учреждений, выступающих двусторонними донорами, и представителей научных кругов. Таким образом, Рабочее совещание явилось уникальной возможностью, позволившей экспертам высокого уровня, представлявшим различные стороны, участвующие в процессе социальной мобилизации и организации бедных слоев, встретиться для проведения активного диалога и обмена опытом.
2. Рабочее совещание было открыто министром планирования и регионального развития правительства Туниса г-ном К. Набли, а закрыто министром социальных дел Туниса г-ном Ф. Кхалилом. В их выступлениях содержалась ценная информация, позволяющая получить представление о политике и программах, осуществляемых тунисским правительством в области борьбы с нищетой и включающих в качестве одного из компонентов социальную мобилизацию и организацию бедных слоев населения.
3. В своем выступлении Генеральный секретарь ЮНКТАД подчеркнул, что в нынешнем мире не может быть места такому порочному явлению, как нищета. Уроки и опыт, извлеченные в ходе борьбы с нищетой на протяжении последних десятилетий, заставляют руководящие органы сосредоточивать все большее внимание на разработке альтернативных стратегий, позволяющих вовлечь маргинальные и уязвимые группы населения в процесс роста и развития. В этой связи крайне важное значение приобретает социальная мобилизация и организация бедных слоев населения, что пока еще в целом не нашло надлежащего отражения в национальной политике в качестве одного из путей обеспечения развития.
4. Секретариат ЮНКТАД подготовил краткую "справочную записку", содержащую ряд вопросов, предложенных для обсуждения на Рабочем совещании. Эта записка воспроизводится в разделе II настоящего доклада.
5. Участникам Рабочего совещания удалось подготовить подробные и всесторонние выводы, определив основные направления и принципы для включения вопросов участия широких слоев населения в национальные и международные программы и стратегии развития. Секретариат ЮНКТАД подготовил резюме этих выводов, содержащееся в разделе III настоящего доклада.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ 1/

A. Суть вопроса: причины, обуславливающие необходимость в социальной мобилизации и организации бедных слоев населения

6. На протяжении последних двух десятилетий все более широкое признание получает концепция "развития с участием широких слоев населения" в качестве подхода, направленного на улучшение условий жизни населения в развивающихся странах. Это объясняется как положительными результатами, полученными в ходе применения подобного подхода на местах, так и неудачным опытом применения стратегий, основывавшихся исключительно на "эффекте просачивания" и "директивном" подходе и оказавшихся неспособными сократить масштабы нищеты до приемлемых уровней. Складывается все более широкий международный консенсус относительно концепции развития с участием широких слоев населения как одного из средств борьбы с нищетой. Кроме того, широко признается, что подобный подход необходим для обеспечения устойчивого характера развития, поскольку он имеет решающее значение для формирования социального консенсуса и изменения общего отношения к использованию природных ресурсов. Однако это пока еще не привело к принятию основными международными учреждениями и национальными органами решительных мер и политики в данном направлении. Кроме того, в различных странах по-разному понимается участие широких социальных слоев, и идея содействия развитию организаций бедных слоев населения по-прежнему остается одним из деликатных вопросов для многих правительств в связи с возможными последствиями в отношении власти. В этой связи возникает вопрос о том, каким образом может оцениваться реальная приверженность политических и административных органов цели обеспечения развития с участием широких социальных слоев путем мобилизации и организации населения.

B. Основные характеристики и тенденции развития движений и деятельности на низовом уровне

7. Для развития движений и деятельности на низовом уровне крайне важное значение имеют усилия внешних мобилирующих агентов (специалистов по социальным проблемам, по работе с населением и т.д.). Они содействуют реализации местных инициатив с участием широких слоев населения; способствуют перерастанию существующего на местах духа сотрудничества в коллективное развитие; и стимулируют возникновение подобных процессов в новых районах. Такие процессы, как сенсификация, изучение мер по расширению участия населения, программы обучения и использование культурной деятельности, выступают в качестве факторов, способствующих повышению информированности населения о его экономических и социальных правах.

1/ В настоящем разделе воспроизводится "справочная записка", подготовленная секретариатом ЮНКТАД для участников Рабочего совещания в качестве основы для обсуждений.

8. Благодаря повышению социальной активности и мобилизации население начинает использовать целый ряд средств для улучшения своего положения, проявляя в некоторых случаях значительную изобретательность. Это включает мобилизацию внутренних ресурсов, совместную экономическую деятельность и приобретение и распространение навыков в рамках коллективных усилий. Подобная социальная мобилизация проявляется в сравнительно больших масштабах в аграрных районах, чем в городских, поскольку в развивающихся странах именно в этих районах находится основная часть бедноты и в них в большей степени сохраняются традиционные общинные ценности.

9. Осуществлению инициатив с участием широких слоев населения способствуют программы по созданию необходимых возможностей, в которых используются как традиционные методы "обучения", так и "альтернативные" методы, основанные на интерактивном диалоге.

10. Массовые инициативы требуют налаживания внешних связей с различными субъектами для самых различных целей. Подобные связи устанавливаются чаще мобилизующими агентами, чем самими массовыми организациями. Независимые связи между массовыми организациями, относящимися к программам различных мобилизующих учреждений, также наблюдаются довольно редко.

11. Среди условий, способствующих "успеху" инициатив с участием широких слоев населения, можно отметить такие факторы, как тщательный выбор "участков деятельности" мобилизующих учреждений с точки зрения возможного противодействия; стимулирование коллективного интереса со стороны населения вместо простой "передачи знаний"; исключение практики использования внешних кредитов или другой материальной помощи в качестве средства стимулирования социальной организации населения; индивидуальный стиль работы социальных работников во взаимоотношениях с населением; и компетентная техническая поддержка экономической деятельности населения там, где это необходимо.

С. Политика и меры правительств, влияющие на участие широких слоев населения в процессе развития

12. В последнее время в большинстве развивающихся стран макроэкономические стратегии развития основываются на программах структурной перестройки (ПСП), предлагаемых и поддерживаемых учреждениями бреттонвудской системы. В настоящее время в целом признается, что эти программы во многих случаях отрицательно сказываются на положении групп с низким уровнем доходов, по крайней мере в краткосрочном плане. Показатели роста во многих странах, и в частности в большинстве стран с низким уровнем доходов, тоже оказались довольно низкими, т.е. долгосрочные перспективы того, что ожидаемые выгоды постепенно "просочатся" до наиболее бедных групп населения, весьма ограничены.

13. В этой связи возникает вопрос о том, следует ли рассматривать концепцию развития с участием широких слоев населения лишь как подход для борьбы с нищетой в краткосрочном плане или же как самостоятельную стратегию, ориентированную на обеспечение долгосрочного роста. Независимая комиссия Южной Азии по борьбе с нищетой рекомендовала ее в качестве основной стратегии борьбы с нищетой в целях обеспечения

роста в регионе СААРК, отметив высокую предельную норму сбережений и низкую капиталоемкость массовых инициатив в области развития. Как представляется, в других регионах также важно определить наличие противоречий между потребностями роста и принципами справедливости, т.е. выяснить, приведет ли использование концепции развития с участием широких слоев населения в качестве основной стратегии к созданию угрозы для перспектив экономического роста или же будет оказывать положительное воздействие на рост. Выяснение этого вопроса имеет важное значение с точки зрения понимания места данной концепции в макроэкономической стратегии развития.

14. В то же время определенные группы могут противодействовать принятию этой концепции в качестве основной стратегии развития. В этой связи непосредственные задачи заключаются в расширении политической базы для обеспечения процесса развития с участием широких слоев населения и повышении качества инициатив с участием широких социальных слоев с точки зрения их вклада не только в усилия по борьбе с нищетой в краткосрочном плане, но и в достижение долгосрочного экономического роста, что способствовало бы принятию этой концепции в качестве основной стратегии.

15. Среди некоторых ключевых направлений, где политика правительств могла бы содействовать обеспечению развития с участием широких слоев населения, можно отметить следующие:

i) Законодательство о создании организаций и унификация различных законодательных актов в этой области

Право на создание организаций для осуществления совместной деятельности в целях развития должно быть гарантировано всему населению. Одна из проблем в этой области заключается в существовании трех различных видов движений: профсоюзного движения, кооперативного движения и массового движения в целях развития, - в основе которых лежат три различные группы традиций со своими историческими истоками и сторонниками и которые впоследствии стали базироваться на трех различных правовых механизмах. Обеспечение координации между этими тремя тенденциями содействовало бы реализации концепции развития с участием широких слоев населения.

ii) Аграрная реформа

Признается необходимость того, чтобы в ходе реализации аграрной реформы была произведена передача сельскохозяйственных активов непосредственным производителям, что заложило бы прочную основу для осуществления инициатив с участием широких слоев населения. Однако проведению аграрной реформы препятствуют определенные группы, чья политическая власть, как это ни странно, в большинстве случаев возрастает после установления политической демократии.

iii) Предоставление кредита неимущим и малоимущим слоям населения

Уже накоплены достаточно убедительные свидетельства того, что при обеспечении групповой ответственности и надлежащей институциональной поддержки бедные слои населения выступают надежными заемщиками, причем зачастую более рациональными, чем группы с более высоким уровнем доходов. В этой связи вряд ли можно считать обоснованной практику, когда кредиты неимущим и малоимущим слоям финансируются лишь за счет ограниченных субсидий доноров, тогда как банковские институты продолжают направлять накопления общества лишь более обеспеченным слоям населения. Настало время поставить на повестку дня вопрос о реформе банковских операций с целью распространения банковского кредитования на массовые инициативы.

iv) Перекосы в пользу развития городских районов

Подобные перекосы способствуют развитию потребительской культуры и ставят население в условия, затрудняющие осуществление процесса развития с участием широких социальных слоев. Это объясняет тот факт, почему для осуществления данного процесса требуется, с одной стороны, уделение приоритетного внимания развитию аграрных районов и, с другой стороны, принятие политики по стимулированию развития предприятий семейного или общинного типа в городском секторе. Проблема уделения приоритетного внимания развитию аграрных районов является также политической в связи с довольно значительным политическим влиянием, оказываемым элитой городского общества на национальную политику.

v) Децентрализация

Децентрализация может способствовать уменьшению перекосов в пользу развития городских районов и выступает также самостоятельной мерой, направленной на содействие процессу развития с участием широких слоев населения. Поскольку децентрализация приводит к тому, что местные должностные лица выступают в качестве одних из основных действующих лиц в процессе развития на местном уровне, необходимо обеспечить их информирование и мотивацию, с тем чтобы они оказывали содействие массовым инициативам, а не препятствовали их реализации. Децентрализация может также приводить к усилению влияния определенных групп населения по сравнению с наиболее бедными слоями, если только не будут созданы механизмы, предусматривающие непосредственную работу местной администрации с населением и ее отчетность перед такими местными органами, в которых массовые организации имели бы реальное право голоса.

vi) Распространение инициатив

Для распространения инициатив с участием широких слоев населения требуются наличие достаточного политического пространства и разносторонняя поддержка со стороны правительств. Однако в этой связи возникает вопрос об оценке качества подходящих для распространения инициатив по обеспечению развития с участием широких социальных слоев, включая технические вопросы, для всесторонней оценки которых у правительства может не оказаться достаточных возможностей. Если подобные инициативы включают привлечение значительных внешних ресурсов, они также могут не найти широкого распространения по причине отсутствия необходимых ресурсов или в связи с возможностью возникновения угрозы для национального самоопределения. И наконец, возникает сложный вопрос, касающийся территориального охвата при распространении соответствующих инициатив - т.е. распределение усилий по обширному географическому району или их сосредоточение сначала лишь на соседних районах - и требующей принятия тщательно продуманного решения: в обществах с высокой степенью социальной поляризации более простым решением с политической точки зрения может оказаться первый вариант, хотя это может привести к уменьшению охвата и влияния инициатив, а также к тому, что такие инициативы будут осуществляться изолированно в различных местах и их реализация будет в большей степени зависеть от постоянного присутствия мобилизующих агентов, что в результате вызовет замедление самого процесса распространения инициатив.

D. Взаимоотношения между субъектами, участвующими в процессе социальной мобилизации

16. Возникает вопрос о целесообразности осуществления правительственными учреждениями непосредственной работы с населением на низовом уровне. В ходе некоторых проведенных экспериментов была проделана впечатляющая работа, но при этом возникли бюрократические проблемы, и для осуществления дальнейшей деятельности были созданы неправительственные организации (НПО). Кроме того, существует опасность того, что значительный объем находящихся в распоряжении правительств ресурсов на цели развития может продолжать направляться на осуществление процесса "развития" без участия широких слоев населения, что ограничивало бы рамки подлинного процесса развития, предполагающего участие широких масс.

17. Хотя многие НПО осуществляют значительную работу на низовом уровне, в целом их деятельность является весьма разнородной и весьма неодинаковой по своему качеству. Даже те НПО, которые стремятся обеспечить высокую степень социальной активности населения, сталкиваются с трудностями в усилиях, направленных на развитие самостоятельных массовых организаций. Кроме того, НПО могут проявлять "имперский" подход, препятствуя налаживанию связей между массовыми организациями, что необходимо для повышения их роли в решении национальных вопросов. В связи с этим возникает важный вопрос об отчетности НПО и о создании своего рода надзорного органа, устанавливающего нормы для НПО и наблюдающего за их работой без прямого контроля за их деятельностью.

18. Перед массовыми организациями в свою очередь может стоять задача расширения работы по стимулированию производственной деятельности, способствующей экономическому росту, а также выполнению ведущей роли в процессе распространения инициатив с участием широких слоев населения. Таким образом, они могут стать эффективными партнерами НПО и использовать ресурсы НПО лишь в качестве дополнительного источника для распространения подобных инициатив.

19. Целесообразность осуществления непосредственной работы на низовом уровне иностранными учреждениями может быть поставлена под вопрос по культурным и политическим соображениям. Более уместной представляется работа иностранных учреждений по развитию национального потенциала в соответствующих областях. Оказание помощи иностранными донорами местным НПО является довольно деликатной проблемой, затрагивающей такие вопросы, как идеологическое влияние на работу на низовом уровне, дезориентация подобной работы в результате чрезмерной помощи и содействие созданию каких-либо предпочтительных моделей развития с участием широкого населения, которые могут не получить распространения в более широком масштабе. В данном случае также проявляется "имперское" мышление, и в этой связи возникает вопрос об отчетности иностранных доноров перед обществом. Зависимость от иностранных доноров остается одним из слабых элементов во всем процессе развития с участием широких слоев населения и ограничивает социальную поддержку этого процесса.

20. НПО сталкиваются с проблемой установления равноправных отношений с населением, что вызвано неравным статусом и властью, с которой связаны предпринимаемые им усилия по улучшению жизни населения. Необходимы более глубокое понимание этого вопроса и осознанные усилия, направленные на развитие у населения чувства самоуверенности, включая создание возможностей для того, чтобы работники НПО могли учиться у населения и отчитывались бы перед ним. В целом наблюдается своего рода дихотомия между структурами НПО и социальными структурами, создаваемыми с их помощью. Основная проблема в данном случае заключается в том, что структура НПО оказывает влияние на условия жизни населения. В этой связи имеет важное значение также вопрос об отчетности НПО перед населением на низовом уровне.

21. Между НПО может осуществляться более плодотворное сотрудничество с целью повышения требований к работе на низовом уровне, улучшения ее среднего качества и объединения усилий по содействию развитию массовых организаций, компетенция которых пересекалась бы с деятельностью различных НПО. Необходимо изучить все возможности для улучшения отношений с правительствами.

22. Как следует из вышеизложенных соображений, расширение работы по содействию процессу развития с участием широких слоев населения не сводится лишь к расширению масштабов деятельности: значительное углубление этого процесса следует рассматривать как составную часть комплексных усилий общества в области развития при обеспечении отчетности перед обществом и предоставлении населению главной роли в этом процессе.

Основные вопросы для обсуждения

23. Рабочему совещанию предлагается рассмотреть следующие группы вопросов в том порядке, в котором они были представлены выше.

A. Причины, обуславливающие необходимость в социальной мобилизации и организации бедных слоев населения

- 1) Концепция процесса развития с участием широких слоев населения, которая впервые прозвучала как слабый голос протеста в 70-х годах, превратилась сейчас в серьезное, обоснованное предложение в рамках обсуждаемых вопросов развития. Какие факторы способствовали достижению столь значительного консенсуса, по крайней мере в международных кругах? И в этой связи в чем заключаются причины, вызывающие необходимость в социальной мобилизации и организации бедных слоев населения?
- 2) В чем заключаются возможности и ограничения подхода, ориентированного на удовлетворение существующих потребностей и предполагающего выдвижение инициатив снизу? Какими возможностями располагают правительства для включения концепции участия широких слоев населения в национальные стратегии развития с учетом конкретного положения различных стран?
- 3) Каким образом могут оцениваться усилия правительств по содействию процессу развития с участием широких слоев населения и прогресс, достигнутый в этом направлении? Какие критерии, показатели и т.д. следует разработать и использовать для данной цели?
- 4) В каких практических мерах находит отражение приверженность международного учреждения развития или национального учреждения по оказанию помощи целям обеспечения процесса развития с участием широких слоев населения? Каким образом ему следует переориентировать работу своих сотрудников – в области исследований, деятельности на местах, организации сотрудничества и информационно-консультативной деятельности – на серьезные усилия, призванные содействовать этому процессу? Каким образом должен осуществляться контроль за предпринимаемыми усилиями и достигнутыми результатами?

B. Процесс социальной мобилизации и организации бедных слоев населения

- 1) Какие основные процессы лежат в основе появления и развития различных видов движений и деятельности на низовом уровне?
- 2) Какие условия способствуют внутренней динамике подобных процессов при внешней поддержке со стороны мобилизующих агентов или без такой поддержки?
- 3) Какие внешние связи необходимы для расширения деятельности, приводящей к созданию организаций?

- 4) Каким образом может обеспечиваться координация профсоюзного движения, кооперативного движения и движения по содействию процессу развития с участием широких слоев населения?

C. Правительственная политика и институциональная основа, влияющие на участие широких слоев населения в процессе развития

- 1) В чем заключаются различные подходы правительств к концепции развития с участием широких слоев населения и к социальной организации и мобилизации бедных слоев? Рассматривается ли такая концепция лишь как возможность смягчения неблагоприятных последствий для населения, вызываемых основной стратегией развития, не предполагающей участия широких социальных слоев? Или же она рассматривается как главный компонент соответствующей стратегии развития?
- 2) Какая институциональная основа необходима для содействия процессу развития с участием широких слоев населения, в частности с точки зрения создания благоприятных условий для деятельности НПО и массовых движений: политическое пространство, правовая и нормативная база, децентрализация, политика и меры?
- 3) В чем должна заключаться политика содействия доступу бедных слоев населения к производственным активам (например, аграрная реформа) в целях обеспечения социальной мобилизации и организации бедных слоев на основе производственной деятельности?
- 4) Каким образом могут быть исправлены наблюдающиеся в рамках процесса развития перекосы в пользу городских районов с целью вовлечения более значительной части населения на более ранних этапах процесса развития с участием широких социальных слоев?
- 5) Каким образом могут использоваться традиционные банковские институты, существующие в обществе, для обслуживания неимущих и малоимущих слоев населения в целях содействия процессу развития с участием широких слоев населения?
- 6) Каковы наиболее эффективные пути обеспечения отчетности местных государственных должностных лиц перед населением в условиях децентрализации?
- 7) Каким требованиям должны отвечать инициативы с участием широких слоев населения, для того чтобы они могли получить дальнейшее распространение?
- 8) Какие подходы с точки зрения территориального охвата могут использовать правительства в случае распространения инициатив: охват значительной территории или сосредоточение усилий сначала на соседних районах?

- 9) В условиях растущего признания роли НПО какие новые тенденции наблюдаются в сотрудничестве между НПО и правительственными учреждениями, и какие меры могут быть приняты с целью содействия этим тенденциям?

D. Взаимоотношения между субъектами, участвующими в процессе социальной мобилизации и организации бедных слоев населения

- 1) Какая роль отводится различным субъектам (НПО, правительствам, внешним донорам), участвующим в процессе социальной мобилизации и организации бедных слоев населения, с целью содействия развитию массовых движений? Какие формы сотрудничества между этими субъектами способствуют обеспечению максимальной эффективности их усилий в борьбе с нищетой?
- 2) Следует ли правительственным учреждениям непосредственно заниматься мобилизующей работой в целях содействия процессу развития с участием широких слоев населения? Если нет, то через каких посредников должна оказываться поддержка?
- 3) Каким образом может обеспечиваться отчетность НПО перед обществом за работу, проводимую среди населения?
- 4) Каким образом может быть улучшено качество работы НПО, направленной на постоянное повышение эффективности массовых групп с точки зрения их вклада в развитие производственной деятельности?
- 5) Каким образом НПО могут установить действительно равноправные отношения с населением с учетом таких проблем, как неравный статус отдельных слоев населения, и власть, которой располагают НПО?
- 6) Каким образом можно обеспечить, чтобы НПО содействовали развитию связей между массовыми организациями с целью создания более широких федераций, объединяющих такие организации, и, следовательно, повышения роли населения в решении национальных вопросов?
- 7) Какие внутренние резервы могут использовать НПО, работающие с населением, с целью снижения их зависимости от внешних доноров?
- 8) Какие изменения могут внести учреждения, выступающие двусторонними и многосторонними донорами, в используемые ими методы разработки и осуществления программ с целью включения в них концепции развития с участием широких слоев населения?
- 9) Каким образом можно обеспечить отчетность перед обществом внешних учреждений-доноров, оказывающих содействие работе на низовом уровне, в связи с возможными злоупотреблениями финансовым влиянием?

- 10) Каким образом можно содействовать улучшению понимания внешними донорами потенциального ущерба, который они могут причинить в случае оказания чрезмерной помощи и дезориентации деятельности своих клиентов или в результате создания дорогостоящих "показательных методов", которые не могут получить широкого распространения?

III. ВЫВОДЫ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ ПО СОЦИАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ И ОРГАНИЗАЦИИ БЕДНЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ

A. Причины, обуславливающие необходимость в социальной мобилизации и организации бедных слоев населения

24. В сегодняшнем мире наблюдается все большее понимание неотъемлемой ценности и достоинства человеческой личности как одного из аспектов процесса ее всестороннего развития. Это требует основательного пересмотра концепции развития путем ее ориентации на улучшение качества жизни и принятия нового подхода к проблеме бедных слоев населения во всем мире.

1. Экономические причины

25. Было отмечено, что сразу после завершения колониального периода возникли надежды на то, что политическая независимость стран приведет к их экономической независимости. Однако этого не произошло, и проблемы бедности еще больше обострились, в связи с чем возник вопрос о возможностях процесса развития, которые сужаются в результате исключения значительных масс бедных слоев населения из основного механизма экономической активности.

26. В прошлом помощь на цели развития была направлена главным образом на стимулирование инвестиций, передачу технологии и развитие крупномасштабных инфраструктурных проектов, чему уделялось приоритетное внимание в ущерб развитию людских ресурсов. Кроме того, страны подходили к процессу развития с точки зрения прежде всего поставок товаров и услуг, а не развития людских ресурсов и повышения качества жизни. В редких случаях бедные слои населения могли воспользоваться преимуществами, получаемыми в результате подобного подхода.

27. Стратегии развития, опирающиеся на внешние факторы, оказались недолговечными, и оценка первого поколения программ структурной перестройки (ПСП) показала, что "эффект просачивания" общего экономического роста и конкретных национальных программ был незначительным, поскольку получаемые результаты не доходили до бедных слоев в сколь-либо существенных масштабах. Более того, негативные последствия ПСП для бедных слоев населения, которые, как ожидалось, должны были носить краткосрочный характер, продолжают сохраняться в течение уже длительного времени. Соответственно был сделан вывод о том, что рост является необходимым, но недостаточным условием для сокращения масштабов нищеты.

28. С целью решения этой проблемы была выдвинута новая стратегия, основанная на макроэкономической политике либерализации экономики и устойчивого роста, подкрепляемой комплексом параллельных и дополнительных мер, стимулирующих процесс накопления среди бедных слоев населения в качестве наиболее простого и долгосрочного метода борьбы с нищетой. Подобная стратегия должна позволить бедным слоям вносить свой вклад в

обеспечение развития людских ресурсов, роста и справедливости в рамках единого процесса. Эта стратегия, ориентированная на потребности бедных слоев населения, явилась одним из основных результатов работы Независимой комиссии Южной Азии по борьбе с нищетой. Как свидетельствует успешное осуществление программ по сокращению масштабов нищеты в различных странах мира, бедные слои населения способны сами обеспечить себе устойчивый, самостоятельный статус при определенных условиях, включая: доступ к ресурсам (таким, как земля, производственные ресурсы, кредит), базовую инфраструктуру (например, образование, здравоохранение, снабжение питьевой водой, дороги), возможности занятости и институциональные механизмы, позволяющие им осуществлять свое право на выбор и индивидуальность и принимать активное участие в процессе принятия решений с целью определения своего саморазвития. Национальные правительства, сами бедные слои, НПО и региональные и международные учреждения должны приложить усилия для создания благоприятных условий такого рода.

2. Политические причины

29. Повсеместная политическая поддержка концепции национального экономического роста, основанной на процессе развития с участием широких слоев населения, объясняется, в частности, этическими соображениями. Не может считаться приемлемым такое положение, когда значительной части населения в развивающихся странах, в частности в аграрных районах, отказывается в основных правах человека, поскольку эти люди не производят или не могут позволить себе купить продовольствие в достаточном количестве для удовлетворения своих повседневных потребностей. По сравнению с более состоятельными слоями для них характерна меньшая средняя продолжительность жизни, более высокий показатель детской смертности и высокий уровень неграмотности, в частности из-за ограниченного доступа к социальным услугам.

30. Кроме того, проблема нищеты может приводить к политической нестабильности и социальным волнениям. Поэтому с точки зрения правительств одно из преимуществ процесса развития с участием широких слоев населения заключается в том, что он позволяет предупредить социальную дезинтеграцию и, таким образом, создает благоприятные условия, способствующие стабильному экономическому росту, всестороннему участию в этом процессе бедных слоев и более справедливому распределению ресурсов.

31. В странах, где центральная роль государства ассоциируется с элитарными структурами, а также исключением подавляющего большинства населения из процесса развития и лишением его возможности воспользоваться результатами этого процесса, растущее разочарование и даже разрыв связей между государством и обществом способствовали росту интереса к децентрализации и передаче власти местным органам, при этом в рамках данного подхода одним из главных направлений действий выступает социальная мобилизация.

32. Предпринимая усилия по укреплению демократии, правительства некоторых стран изучают с этой целью существующие структуры и организации. По мнению других правительств, требуется создание благоприятных условий для развития новых организаций бедных слоев населения на низовом уровне в рамках процесса социальной мобилизации.

3. Социальные причины

33. В ходе обсуждения положения бедных слоев населения было подчеркнуто, что их страдания объясняются их маргинальным статусом, недостаточной социальной организацией во многих отношениях, отстранением от основного процесса развития, зачастую фаталистическим подходом и отсутствием уверенности. Кроме того, они не имеют доступа к информации и технологии, выступающим важным и необходимым условием развития, и сталкиваются с отсутствием сбережений, возможностей занятости и других возможностей. В некоторых странах местная элита использует в своих интересах такие традиции, как приданое, наследование и т.д., что способствует сохранению порабощенного положения бедных слоев.

34. Человек обладает способностью мыслить и использовать получаемую информацию, и в этой связи крайне важное значение приобретает концепция самостоятельности. Внешние мобилизующие агенты в своей работе с бедными слоями населения должны ограничиваться приведением доводов и консультативными услугами, чтобы это не приводило к какой-либо зависимости.

35. Кроме того, необходимо учитывать этнические, культурные и другие особенности бедных слоев населения. Хотя создаваемые системы призваны способствовать максимальной социальной интеграции, они должны опираться на использование внутренних структур, информации и технологии, традиционных ценностей и т.д. Поэтому успех усилий по обеспечению социальной мобилизации представляется более вероятным в том случае, если они основываются на общих интересах и проблемах.

36. В этой связи была отмечена необходимость в использовании более демократических и целенаправленных подходов, ориентированных на участие широких слоев населения и решение конкретных проблем и учитывающих потребности конкретных районов и предприятий. Они должны также включать оказание помощи по содействию институциональной организации бедных слоев. Подобные подходы должны способствовать расширению возможностей занятости и обеспечивать доступ к производственным ресурсам для бедных слоев.

37. Оказывая поддержку этой деятельности, правительства не должны создавать или навязывать новые системы и организации. Вместо этого государство должно помогать бедным слоям путем организации систем технической подготовки, что будет оказывать воздействие на децентрализацию программ. В рамках этого процесса правительства должны создать условия, позволяющие общинам самостоятельно находить соответствующие решения в отношении своих проблем.

38. Таким образом, возможные взаимодополняющие подходы могут включать:

- i) создание новых возможностей занятости и стимулирование инвестиций;
- ii) социальный подход, включающий социальные выплаты и более справедливое распределение активов и ресурсов;
- iii) подход, основанный на участии действительно широких социальных слоев, включая участие малоимущих слоев общества в процессе

принятия решений; и iv) создание благоприятных макроэкономических условий, характеризующихся отсутствием дискриминации и долгосрочной стабильности.

4. Ограничения

39. Во многих случаях преобладающие взаимоотношения, характеризующие структуру власти и производства, и ценности, узаконивающие их, выступают серьезными структурными препятствиями, сдерживающими процесс развития с участием широких слоев населения. Эти препятствия существуют уже на протяжении длительного времени. Они выступают также в качестве элементов ортодоксии, которая развивалась с течением времени и проявляется в чрезвычайно сложных формах. Они были интегрированы во внутренние структуры общества теми, в чьих руках находится власть. Поэтому вполне очевидно, что участие бедных слоев в процессе развития будет наталкиваться на значительное противодействие.

40. Существуют определенные потенциальные противоречия между политическими и экономическими причинами, обуславливающими необходимость в обеспечении развития с участием широких слоев населения. С экономической точки зрения основной упор делается на экономическую оправданность оказания помощи бедным слоям, хотя при этом также следует учитывать политические факторы. Эти факторы способствуют снижению вероятности того, что правительства будут оказывать помощь наиболее бедным из всех бедных слоев населения, т.е. группе, которая недостаточно социально организована, не имеет тесных связей с правительством и представляет наименьшую угрозу для его власти. С другой стороны, относительно бедные слои или "новые бедные" – т.е., как правило, выходцы из социально организованных средних классов, которые оказались в крайне сложных экономических условиях в результате таких явлений, как структурная перестройка или значительные по своим масштабам стихийные бедствия, – потенциально представляют более значительную политическую угрозу, и поэтому более вероятно, что им будет оказываться помощь.

41. Аналогичным образом возникают многочисленные проблемы, связанные с местной элитой, которая может укрепить свою власть в результате осуществления программ, направленных на обеспечение развития с участием широких социальных слоев, путем извлечения соответствующих выгод и тем самым дальнейшей маргинализации бедных слоев, хотя именно последние должны выступать реальными бенефициарами таких программ. Возможно, не совсем правильно предполагать, что во всех случаях лишь благодаря участию местных выборных органов в процессе планирования и осуществления мероприятий будет обеспечиваться лучший выбор программ, их более эффективная реализация и более значительные выгоды для бедных слоев. Такие институты зачастую находятся под влиянием местной элиты, которая имеет свои приоритеты, отличные от неимущих и более широких социальных слоев.

42. Кроме того, было отмечено, что процессы развития с участием широких слоев населения, как правило, не охватывают беженцев и перемещенных лиц. Аналогичным образом такие процессы вовсе не обязательно предполагают участие женщин. Более того, происходящие процессы модернизации приводят к постепенной маргинализации женщин в

традиционных обществах, поскольку новые институциональные структуры находятся главным образом в руках мужчин в результате традиционной специализации между мужчинами и женщинами. Даже в случае бедных слоев населения наблюдается двойная эксплуатация женщин.

43. Таким образом, доводы относительно того, что такие аспекты, как человеческое достоинство, гуманность, индивидуальность, права человека и равноправное участие бедных слоев, должны находиться в центре программ развития с участием широких слоев населения, полностью совпадают с доводами, касающимися участия женщин в процессе развития. Другими словами, задача заключается не в организации бедных слоев, а в оказании им содействия в их усилиях по самостоятельной социальной организации при понимании того, что сам по себе процесс развития с участием широких слоев населения не приводит автоматически к сокращению масштабов нищеты.

44. По-прежнему сохраняются проблемы налаживания связей на макро- и микроуровнях и включения социальных аспектов в политику правительства. Хотя в целом следует обеспечить последовательность подходов на макро- и микроуровнях, необходимо осторожно подходить к разработке комплексной политики и программ. Во многих случаях не удалось обеспечить интеграцию бедных слоев в рамках национальных программ. Наиболее важным фактором выступает достижение стабильного положения на макроуровне, обеспечивающего долгосрочные надежные условия для осуществления более конкретных программ, лежащих в основе такой интеграции.

45. Отсутствие доступа к кредитам считается одним из основных ограничений, препятствующих получению максимальных выгод от процесса развития с участием широких социальных слоев. Значительные издержки, связанные с предоставлением значительного объема мелких займов населению, находящемуся в отдаленных районах и не имеющего опыта использования формальных институтов, означают, что кредит предоставляется им довольно редко. Аналогичным образом кредиты, предоставляемые бедным социальным слоям, связаны с более высокими расходами в расчете на единицу производимой продукции, а обследование маргинальных районов, где проживает бедное население, по всей видимости, оказывается весьма дорогостоящим и не дает значительных результатов. Это означает, что институты, предоставляющие подобные услуги и ресурсы, могут нуждаться в субсидировании, даже если предоставляемые ресурсы и услуги окупаются.

46. Существующая практика организаций-доноров также может выступать одним из факторов, сдерживающих социальную мобилизацию, по двум основным причинам. Во-первых, целесообразность осуществления программ определяется на основе установления критериев, которые зачастую ограничивают участие широких социальных слоев, в частности в разработке проектов. Во-вторых, двусторонняя помощь, как правило, оказывается на уровне государств и непосредственно не охватывает бедные слои. В этой связи необходимо найти пути, позволяющие распространить двусторонние механизмы на новые группы. В данном процессе наметились определенные изменения, требующие соответствующей поддержки.

47. И наконец, ограничения касаются также основных вопросов международной экономики, в частности проблем задолженности и торговли. В отношении последней группы вопросов наблюдается своего рода парадокс между принципами свободной торговли, выдвигаемыми в качестве требований на международном уровне, и существующей практикой субсидирования местных производителей в промышленно развитых странах, которая вместе с тарифными и нетарифными ограничениями в торговле сводит на нет возможности для расширения торговли развивающихся стран, что еще больше усугубляет тяжелое положение бедных слоев и подрывает усилия по борьбе с нищетой. Кроме того, некоторые участники обсуждения высказали мнение о том, что достижение сбалансированных результатов в ходе переговоров ГАТТ может способствовать смягчению, по крайней мере в краткосрочной перспективе, отрицательных последствий, вызванных неизменным ухудшением условий торговли на рынке сельскохозяйственной продукции, и в определенной степени компенсировать влияние довольно высоких цен на промышленные товары, импортируемые развивающимися странами.

В. Основные характеристики и тенденции развития движений и деятельности на низовом уровне

1. Характер общинных организаций (ОО) и неправительственных организаций (НПО)

48. Различия между ОО и НПО заключаются в характере непосредственного представительства и самоуправления. ОО и НПО обычно характеризуются как первичные и вторичные организации. Первичные организации создаются и управляются непосредственно членами соответствующей общины. Вторичные организации обычно создаются и управляются лицами со стороны. Тот факт, что ОО являются первичными организациями, ни в коей мере не уменьшает значения работы НПО на различных уровнях общества. В некоторых странах НПО играют центральную роль в усилиях по развитию общин и демократизации общества.

49. Население не всегда может самостоятельно обеспечить свою собственную социальную организацию, в частности, в условиях крайней нищеты и социальной подавленности или в условиях существования глубоких внутренних расколов. В подобной ситуации может оказаться необходимым привлечение внешних мобилизующих агентов, содействующих принятию коллективных усилий.

50. Было отмечено, что наблюдающиеся процессы либерализации и демократизации привели к быстрому росту числа НПО. Однако не все из них занимаются вопросами развития общин и социальной мобилизации бедных слоев населения. Некоторые из них преследуют узкие экономические интересы элиты, тогда как другие создаются учреждениями-донорами или государством для решения вопросов развития, которые зачастую не совпадают с целями обеспечения участия широких социальных слоев. В некоторых случаях эти цели в большей степени провозглашаются на словах, чем реализуются на деле, что зачастую объясняется необходимостью соблюдения новых "правил игры". Либо вовлечение широких социальных слоев в процесс развития может осуществляться механически, когда мобилизующие агенты или бедные слои практически не приобретают никакого опыта в

процессе внутреннего обучения. Поэтому необходимо проводить разграничение между НПО, занимающимися вопросами участия широких социальных слоев, и другими видами организаций.

2. Роль мобилизующих агентов в содействии устойчивому процессу социальной мобилизации

51. Не следует забывать, что процессы, лежащие в основе коллективных действий, имеют решающее значение для социальной мобилизации. Они могут развиваться спонтанно, однако во многих случаях могут оказаться необходимыми и полезными усилия внешнего мобилизующего агента. Для того чтобы работа мобилизующего агента была успешной, она должна основываться на глубоком и тонком понимании особых культурных традиций определенного района или группы: отправной точкой для анализа должно выступать общество в существующем его виде и люди, такие, какие они есть.

52. Процесс социальной мобилизации осуществляется наиболее эффективно в том случае, если мобилизующие агенты рассматривают людей на низовом уровне в качестве чрезвычайно ценных ресурсов и носителей знаний и мудрости. Для осуществления успешной работы на низовом уровне требуется определенная степень скромности. Такое отношение приводит к использованию сократовского метода работы, когда умение слушать и ставить вопросы позволяет выбрать соответствующий подход. В рамках таких процессов, как повышение самосознания, альтернативное или неформальное обучение и повышение социальной грамотности, происходит выявление проблем, нахождение решений и понимание взаимосвязей со структурными условиями, приводящими к возникновению проблем и препятствующими их решению.

53. Для осуществления процесса социальной мобилизации от соответствующей группы может потребоваться уже на ранних его стадиях выявление некоторых возможных мер, которые необходимо довольно быстро принять, – например, в области экономической деятельности или социального обеспечения, – причем для реализации этих мер может потребоваться приобретение или дальнейшее развитие соответствующего практического опыта. Хотя этот процесс начинается с довольно небольших групп, в большинстве случаев важно обеспечить, чтобы он не ограничивался ими.

54. На определенном этапе социальные группы должны быть способны продолжить работу организации без поддержки мобилизующих агентов, обеспечивая при этом ее эффективность. Обеспечение самостоятельности должно занимать центральное место среди общих целей проекта. Успех усилий по обеспечению участия широких социальных слоев определяется в конечном счете в зависимости от того, могут ли мобилизующие агенты прекратить свою деятельность, не ставя под угрозу качество и жизнеспособность проекта.

55. Некоторые участники дискуссии высказали мнение о том, что прекращение деятельности мобилизующих агентов необходимо и возможно, если до этого осуществлялись стратегии, направленные на предупреждение зависимости; другие участники отметили, что

преждевременное прекращение деятельности таких агентов может поставить под угрозу реализацию проекта. В любом случае процесс прекращения деятельности мобилизующих агентов необходимо планировать с самого начала организации мобилизующей деятельности.

3. Социальная иерархия как препятствие для социальной мобилизации

56. Население редко является однородным. Разделение на отдельные группы зачастую основывается на контроле над производственными фондами, покровительственных отношениях и доступе к государственной власти. Даже среди бедных слоев населения наблюдаются различия в уровне жизни. В этой связи участники дискуссии согласились с необходимостью получения четкого представления о социальной структуре общества для точного определения целевых групп населения.

57. Было отмечено, что в некоторых случаях даже после определения целевых групп многими предоставляемыми выгодами могут воспользоваться другие лица, а усилия мобилизующих агентов могут попросту не достичь поставленной цели. В этой связи следует рассматривать не только проблемы, касающиеся целевых групп населения, но и ряд других групп и элиту, которые могут подрывать охват и эффективность программ с участием широких социальных слоев.

58. Может оказаться необходимым определенное сотрудничество с правительствами, обладающими более эффективными нормативными механизмами для решения проблемы ненадлежащего использования ресурсов.

4. Культурные условия для социальной мобилизации

59. Культура играет важную роль в социальной и экономической жизни всего населения. Однако она зачастую выступает фактором, сдерживающим осуществление стратегий, направленных на проведение социальных изменений. Поэтому для обеспечения успеха инициатив с участием широких социальных слоев необходимо должным образом учитывать культурные условия жизни бедняков.

60. Было отмечено, что культура сочетает в себе гегемонистское и либерализующее начало. Она может создавать условия как для угнетения, так и для освобождения. В тех случаях, когда наблюдается угнетение, одной из основных предпосылок для обеспечения процесса развития с участием широких слоев населения является сопротивление. Подобное сопротивление может приводить к крупным институциональным реформам, открывая тем самым новые экономические и политические возможности для ранее социально отверженных слоев населения.

5. Политические условия для участия широких слоев населения

61. Для обеспечения эффективного участия широких социальных слоев в процессе развития требуется создание открытой политической системы, гарантирующей основные права на создание организаций, выражение мнения и представительство. Однако некоторые

правительства могут быть настроены враждебно по отношению к бедным слоям и могут устанавливать ограничения в отношении свободной политической деятельности и организаций на низовом уровне.

62. Несмотря на сохранение авторитарной практики во многих странах, участники дискуссии отметили наблюдающуюся положительную тенденцию к дальнейшей либерализации и демократизации, что, по всей видимости, должно способствовать укреплению усилий по содействию процессу развития с участием широких слоев населения. На протяжении последних лет правительства и многосторонние учреждения, выступающие донорами, предпринимают усилия по оказанию поддержки процессу политической либерализации, увязывая предоставление экономической помощи с вопросами прав человека и демократизации.

63. Хотя в некоторых случаях процессы повышения социальной активности широких слоев населения могут представляться как неполитические, в целом же этот процесс неизбежно носит политический характер, поскольку предполагается перераспределение власти и создается возможность возникновения противоречий между местными низовыми организациями и местной элитой и/или государством. Общество не является статической или нейтральной средой и выступает ареной, где происходит борьба между различными группами. Участниками этой борьбы выступают, в частности, добровольные организации, ОО, ассоциации, НПО, профсоюзы, церковные организации, политические партии, деловые круги и другие организации.

64. В некоторых случаях важно, чтобы государства институционально признали основные общинные единицы, где наблюдается процесс повышения социальной активности широких слоев населения, с целью нахождения более сбалансированного соотношения между правительственной деятельностью и деятельностью низовых организаций.

65. И наконец, было отмечено, что деятельность по вовлечению более широких слоев населения в социально-экономической области должна быть неразрывно связана с работой по повышению самосознания и информационно-просветительской работой. Последнее направление усилий может быть связано с опасностью обострения отношений между правительством и НПО.

C. Политика и меры правительств, влияющие на участие широких слоев населения в процессе развития

1. Макроэкономическая политика

66. В целом планы развития разрабатываются, принимаются и осуществляются без участия широких слоев населения. В последнее время этот вопрос приобрел особое значение в связи с программами структурной перестройки. В большинстве стран разработка программ и контроль за их осуществлением в большей или меньшей степени ограничиваются директивными органами, местными и внешними технократами и сообществом внешних

доноров. В ходе обсуждения участники Рабочего совещания рассказали об опыте своих стран в решении вышеуказанных проблем 2/.

67. В некоторых странах предусматриваются формальные процедуры, призванные обеспечить участие широких социальных слоев, и предпринимаются усилия в этом направлении. Однако их эффективное использование зависит от того, каким образом понимается участие широких социальных слоев. В большинстве стран опыт показывает, что для обеспечения

2/ Ниже приводятся некоторые примеры:

1) Тунисскому правительству удалось согласовать с международными финансовыми учреждениями программу перестройки на предложенных им условиях, что означает сохранение значительной свободы действий при разработке программы с точки зрения ее адаптируемости и гибкости. Не предусматривается резкого снижения роли государства в ключевых секторах экономики; для наиболее уязвимых групп населения будет осуществляться субсидирование товаров первой необходимости; и будут поощряться меры по расширению занятости. Считается, что благодаря этому программа перестройки должна способствовать процессу развития с участием широких социальных слоев.

2) В марте 1993 года государства - члены СААРК одобрили доклад Независимой комиссии Южной Азии по борьбе с нищетой. Хотя была отмечена необходимость в осуществлении перестройки, была также признана необходимость разработки и применения стратегии, ориентированной на оказание помощи бедным слоям, в качестве дополнения к мерам по перестройке. Подготовленные Комиссией предложения основываются на том понимании, что бедные слои населения могут производить рентабельное инвестирование, повышать производительность и обеспечивать сбережения. Программа мер, ориентированных на потребности бедных слоев, будет охватывать комплекс дополнительных мер, включая развитие сельского хозяйства, обеспечение продовольственной безопасности, развитие трудоемких секторов, развитие людских ресурсов и децентрализацию. Эти предложения открывают возможность для вовлечения политических лидеров и доноров в диалог, способствующий переосмыслению традиционных представлений. Всемирный банк организовал в сентябре 1993 года свое собственное рабочее совещание для обсуждения доклада и выявления общих проблем и вопросов для дальнейшего изучения.

3) Аналогичным образом в Боливии правительство, осуществляя программу перестройки, продемонстрировало свою решительную приверженность целям развития людских ресурсов и устойчивого развития, создав соответствующие министерства, занимающиеся этими вопросами. Вместо массовой приватизации правительство приступило к реализации программы капитализации, призванной стимулировать иностранные инвестиции в рентабельные государственные предприятия.

4) В некоторых странах в дополнение к макроэкономическим реформам были приняты программы по смягчению последствий перестройки для бедных и уязвимых групп населения. Хотя, как показывает опыт осуществления программы ПАПСКА в Уганде, содержание таких программ не позволяет решить эту проблему и не отвечает целям борьбы с нищетой. В Камеруне, несмотря на выделение 50 млн. долл. США местным НПО для осуществления программ по оказанию помощи бедным слоям, практически не проводится консультаций по вопросам разработки и содержания основных мер по перестройке, которые могут оказывать отрицательное воздействие на бедные социальные слои.

таких формальных процедур необходимо пересмотреть роль государства в целом и правительства в частности. Однако большинство субъектов, входящих в правительство, не намерены отказываться от своей традиционной роли. Поэтому создание условий, способствующих участию широких социальных слоев, непосредственно противоречит существующим бюрократическим интересам.

68. Учет социальных аспектов в процессе развития был охарактеризован как положительная тенденция. Однако имеются существенные исключения, и программы, разрабатываемые в сотрудничестве с внешними донорами, вовсе не обязательно учитывают реальное бедственное положение наиболее уязвимых групп. В данном случае возникают проблемы, требующие обсуждения и касающиеся определения проектов, заслуживающих первостепенного внимания со стороны как доноров, так и координаторов социальных программ в странах, получающих помощь.

69. Представляются вполне очевидными взаимосвязи между макроэкономической политикой и политикой обеспечения развития с участием широких социальных слоев, хотя макроэкономические условия непосредственно не связаны с вопросом социальной мобилизации. Однако в этой связи был поставлен вопрос об опасности уделения слишком большого внимания предпосылкам создания надлежащих макроэкономических условий в ущерб непосредственным усилиям по содействию более эффективному участию широких слоев населения.

70. С учетом вышеизложенных соображений было высказано общее мнение относительно того, что макроэкономическая основа выступает одним из основных факторов в создании условий, способствующих или препятствующих реализации инициатив с участием широких социальных слоев. Например, i) в отношении разработки программ структурной перестройки участники обсуждения указали на опасность ограничения круга участников переговоров и придания им конфиденциального характера, что препятствует участию широких социальных слоев в процессе принятия решений; ii) преобладающая в настоящее время либеральная модель, по всей видимости, способствует процессу развития с участием широких слоев населения, по крайней мере теоретически. Однако на практике возникают сомнения относительно того, приведет ли применение этой модели с ее упором на создание свободных рынков к обеспечению условий действительной конкуренции на мировом уровне. Кроме того, необходимо тщательно изучить и оценить последствия, которые может иметь этот сценарий для инициатив, направленных на создание более благоприятных условий для обеспечения участия широких социальных слоев и повышения роли маргинальных групп.

71. И наконец, более общие международные экономические условия выступают факторами, ограничивающими возможности правительств в осуществлении стратегий по сокращению масштабов нищеты: торговые барьеры и низкий уровень цен на сырьевые товары приводят к ограничению экспортных поступлений, а бремя задолженности вызывает сокращение средств, имеющихся для обеспечения социального развития.

2. Секторальная политика

72. Существуют некоторые приоритетные области, где усилия НПО и концепция развития с участием широких социальных слоев должны играть первостепенную роль. К этим областям относятся: а) реализация права на занятость как составная часть планов развития на местном уровне, направленных на создание и использование государственной инфраструктуры и производственных фондов; б) улучшение снабжения питьевой водой аграрных районов;

с) программы начального обучения и обучения взрослых, ориентированных на сельских жителей; и d) программы оказания первичной медико-санитарной помощи. Кроме того, важными направлениями деятельности НПО выступают такие вопросы, как аграрная реформа, кредиты для неимущих слоев и политика развития городских районов.

3. Децентрализация

73. Децентрализация должна определяться в широком смысле, включая децентрализацию административных структур, власти и плановых функций, а также финансовых ресурсов. Было высказано мнение о целесообразности уделения пристального внимания следующим вопросам:

- i) Процесс децентрализации связан с определенными проблемами, и правительства, выбирающие этот путь, должны учитывать ряд соображений. Как показывает опыт, для успешного осуществления децентрализации требуется довольно длительный подготовительный период. Различия в местных условиях означают, что этот процесс не может осуществляться одинаковыми темпами в различных местах и что при этом должны учитываться культурные особенности и потребности обучения.
- ii) Децентрализация предполагает передачу знаний, навыков и ресурсов субъектам на местном уровне. В крупных странах возникают серьезные проблемы, касающиеся связи и распределения ресурсов по весьма значительной территории. В этой связи необходимо четко определить издержки, связанные с реализацией концепции развития с участием широких слоев населения. Соответственно должен быть разработан механизм мобилизации ресурсов, а также система их распределения между богатыми и бедными районами.
- iii) Еще одна проблема заключается в том, что местные лидеры не во всех случаях представляют интересы всего населения, и власть местных органов может ограничиваться местной элитой. Это означает, что для успешного осуществления децентрализации необходимо, чтобы она сопровождалась более радикальными политическими реформами. Например, необходимо предусмотреть возможности для обеспечения эффективного представительства маргинальных слоев населения в законодательных органах, и в частности на каждом уровне, где принимаются политика и решения.
- iv) В целом необходимость выработки политической культуры, основанной на концепции развития с участием широких слоев населения, предполагает переосмысление роли государства в его взаимоотношениях с группами и субъектами общества, при этом создание качественно нового государства должно сопровождаться качественным укреплением общества. Выполняя функции по оказанию активной поддержки массовым инициативам, государство должно не просто предоставлять услуги, а создавать благоприятные возможности и условия. В то же время, поскольку для содействия процессу развития с участием широких социальных слоев требуется создание эффективного институционального

механизма, поощрение деятельности НПО и стимулирование данного процесса не должны осуществляться в ущерб сильной и эффективной центральной власти.

- v) В условиях различных политических систем процесс развития с участием широких социальных слоев будет наталкиваться на политические и административные препятствия, независимо от глубины демократических тенденций. Это объясняется бюрократической энергичностью и этикой профессионализма, которые препятствуют вовлечению широких социальных слоев в процесс принятия решений. Так, унаследованные бюрократические традиции противоречат принципу участия широких слоев населения. Поэтому возникают серьезные сложности в изменении бюрократических подходов, и для обеспечения успеха стратегии развития с участием широких слоев населения требуется массовая переподготовка государственных служащих. подобная переподготовка должна позволить произвести изменения в административных правилах и формах отчетности, что необходимо для эффективного процесса децентрализации.

D. Взаимоотношения между субъектами, участвующими в процессе социальной мобилизации и организации бедных слоев населения

74. Новые взаимоотношения между субъектами должны отражать источник нового импульса, придаваемого усилиям по борьбе с нищетой, основывающимся на участии широких социальных слоев. Неудовлетворительные результаты предыдущих усилий отчасти объясняются тем, что в них не принимало участие население, которое ранее рассматривалось в качестве "предполагаемого бенефициара", тогда как в настоящее время его рассматривают в качестве важнейшего субъекта. Такое новое распределение ролей означает, что "деятельность не может больше осуществляться по-прежнему" и что требуются коренные изменения. Процесс должен стимулироваться не внешними, а внутренними факторами и должен осуществляться не сверху вниз, а снизу вверх.

75. Без подобных коренных изменений вероятность достижения устойчивых результатов на местном уровне будет минимальной в долгосрочном плане. Хотя предполагаемые изменения носят довольно радикальный характер, их осуществление должно производиться на основе переговоров между партнерами, разделяющими основные ценности и цели, и ни в коем случае не в условиях антагонистических отношений.

1. Разграничение компетенции и формы сотрудничества

76. Важно, чтобы сотрудничество между общинными организациями (ОО), НПО, правительствами и донорами основывалось на признании их соответствующей "особой компетенции" с учетом сильных сторон и преимуществ. В функции правительств входят координация процесса национального развития и мобилизации ресурсов внешних доноров, ООП в большей степени занимаются вопросами социальной мобилизации, тогда как НПО работают с конкретными целевыми группами населения. Например, в рамках осуществляемой в Бангладеш расширенной программы иммунизации на правительство

возложены функции по обеспечению снабжения (медикаментами и т.д.), тогда как НПО обеспечивают спрос на уровне общин. Доноры должны содействовать укреплению этих различных функций.

77. Под влиянием нового мирового порядка и связанной с ним идеологии происходят изменения в принципах деятельности и взаимоотношениях между различными субъектами, при этом как на НПО, так и на ОО возлагается новая роль и функции. Подобные тенденции стоит только приветствовать, хотя это не должно приводить к принижению значения законных функций правительства, дополняющих функции других субъектов. Доноры и НПО из стран Севера стремятся к установлению новых взаимоотношений со своими партнерами из стран Юга, что приводит к развитию новых форм сотрудничества. Например, правительство Германии достигло договоренности с церковными организациями Германии и Танзании и танзанийским правительством в рамках программы оказания помощи Танзании. Такие новые институциональные механизмы открывают значительные возможности для оказания поддержки инициативам в области развития с участием широких социальных слоев.

2. Отчетность и регулирование

78. Новые взаимоотношения между субъектами предполагают новые методы контроля, отражающие изменения в структуре распределения власти. Для того чтобы эти изменения были приемлемы и носили долгосрочный характер, требуется укрепление взаимного доверия между всеми субъектами. В этой связи необходимо принять конкретные меры по укреплению доверия, такие, как распространение информации, организация диалога и практическое проявление приверженности поставленным целям.

79. Укреплению доверия может содействовать также принятие новых методов отчетности, которые должны основываться на более совершенной системе контроля и оценки. Критерии оценки должны отражать достигнутый прогресс с точки зрения участия широких социальных слоев и устойчивого характера полученных результатов. Кроме того, процесс контроля и оценки должен охватывать широкие слои населения, т.е. в нем должны принимать участие все соответствующие субъекты. Он должен также носить транспарентный характер, чтобы достигнутые результаты были видны всему обществу, что способствовало бы общему процессу обучения и содействовало бы созданию обстановки доверия.

80. Эффективная система отчетности имеет крайне важное значение для всех субъектов в рамках процесса развития с участием широких социальных слоев: НПО, ОО, правительств и доноров. Кроме того, в ходе проводимых обсуждений необходимо сосредоточить внимание на вопросах отчетности НПО, где существует меньшая ясность, чем в случае других субъектов. НПО отчитываются одновременно перед рядом субъектов: перед населением, с которым и для которого они работают, перед своими основателями, перед смежными НПО и перед правительствами. При таком положении сложно одновременно удовлетворить различным предъявляемым требованиям. Было высказано мнение о том, что особое значение имеет отчетность на низовом уровне, хотя при этом было отмечено, что на практике больше внимания, как правило, уделяется отчетности перед субъектами, которые могут оказывать влияние на осуществляемую деятельность, в частности через

механизмы регулирования и/или финансового контроля. Ответственность на низовом уровне может осуществляться в различной форме. Например, в Зимбабве в Организации аграрных ассоциаций в целях прогресса в исполнительный совет входят представители, избираемые от низовых организаций; аналогичный механизм существует в Федерации рыбаков южной части Индии. Эффективная оценка является еще одним способом обеспечения отчетности.

81. При обсуждении вопроса о централизованном регулировании правительствами деятельности НПО мнения разделились. Некоторые участники дискуссии указали на противоречия, возникающие в случае централизованного урегулирования правительствами деятельности НПО. В подтверждение этому было отмечено, что в тех случаях, когда возможности государства, например, в предоставлении базовых услуг оказываются в значительной мере ограниченными, НПО берут иногда на себя эти функции, тем самым довольно эффективно восполняя образовавшийся пробел. Другие участники дискуссии настаивали на необходимости сохранения системы централизованного регулирования правительствами, в том числе деятельности НПО, с целью обеспечения того, чтобы ошибки НПО не ставили под угрозу благосостояние граждан или последовательность осуществления программ развития. Кроме того, было признано, что НПО не всегда добиваются поставленных целей и в таких случаях могут быть вынуждены обращаться к правительствам за помощью, соглашаясь в ответ на определенное централизованное регулирование.

82. В целом, чем более эффективной будет система отчетности НПО, тем менее настоятельной будет необходимость в регулировании со стороны правительства. Правительства должны обеспечивать защиту НПО и ОО и уважать их право на самостоятельную организацию деятельности, не занимаясь "чрезмерным регулированием". Кроме того, определенная степень регулирования необходима для выявления незаконных НПО, предупреждения дублирования усилий и осуществления координации на национальном уровне. Дальнейшего изучения заслуживает вопрос о "саморегулировании" или "групповом регулировании", когда НПО совместно разрабатывают свои собственные кодексы деятельности. Регулирование со стороны правительства имеет более важное значение в том случае, если НПО получают финансирование из иностранных источников.

3. Распространение инициатив с участием широких социальных слоев и установление связей

83. Предпочтительнее использовать термин "распространение", чем "копирование", поскольку инициативы на низовом уровне редко когда могут копироваться. При этом распространяться должны не сами проекты с участием широких слоев населения, а подход, предполагающий участие широких масс. Распространение инициатив может осуществляться в самых различных формах, включая: передачу опыта, установление связей, совместные усилия федераций и правительства по распространению новых подходов, учебные программы и т.д. Независимо от выбранной стратегии, она должна планироваться с самого начала разработки. Было высказано мнение о том, что установление связей между НПО и создание федераций низовых организаций выступают особенно эффективными средствами, способствующими повышению воздействия инициатив с участием широких социальных слоев, что объясняется следующими причинами:

- установление связей позволяет максимально использовать возможности обмена опытом;
- они снижают вероятность дублирования усилий;
- они позволяют низовым организациям принимать участие в обсуждениях по вопросам национальной политики;
- они способствуют улучшению отчетности (выявляя неэффективные НПО);
- могут возникать "связи между системами связи", создавая возможность для налаживания международных связей.

В то же время было признано, что в ходе установления связей могут возникать определенные проблемы:

- между НПО может наблюдаться значительная конкуренция или они могут не иметь достаточно существенных общих интересов;
- возникшие системы связей могут приобрести явно политизированный характер и начать конкурировать с формальным политическим процессом;
- в условиях увеличения финансирования НПО со стороны доноров возникает возможность того, что более крупные НПО могут доминировать над более мелкими и низовыми организациями, подрывая целесообразность установления связей.

4. Последствия для учреждений, являющихся двусторонними и многосторонними донорами

84. Доноры должны понимать свои ограничения и осторожно подходить к своему участию в процессе социальной мобилизации и организации на местном уровне. Хотя непосредственная деятельность на местном уровне должна осуществляться национальными субъектами (как государственными, так и неправительственными), доноры должны оказывать поддержку этому процессу наиболее эффективным образом.

85. Хотя доноров нельзя приравнивать к местным субъектам, они должны принимать всестороннее участие в процессе обучения, который является проявлением концепции развития с участием широких слоев населения. Лишь благодаря обмену опытом между всеми соответствующими сторонами (ОО, НПО, правительствами и донорами) они могут получить более глубокое и полное представление, необходимое для разработки и осуществления мероприятий по оказанию поддержки наиболее эффективным образом, включая установление связей между странами для обмена опытом и знаниями. Подобное участие в процессе обучения может проявляться, в частности, в виде обсуждений за "круглым столом".

86. Новый подход к развитию с участием широких социальных слоев как к процессу, основывающемуся на внутренних факторах (хотя при этом во многих случаях необходима

внешняя мобилизующая поддержка), требует существенных изменений в методах деятельности учреждений-доноров. Подобные изменения должны позволить учреждениям-донорам оказывать эффективную поддержку социальной мобилизации на низовом уровне с учетом потребностей населения, не оказывая подавляющего воздействия в результате жесткого подхода, установления временных ограничений и использования ненадлежащих методов оказания поддержки. Конкретно это должно проявляться в более гибком подходе к разработке и осуществлению проектов и программ на основе лучшего представления о местных условиях, учета местных взглядов и приоритетов и извлечения уроков по мере развития процесса. Это означает отход от традиционной концепции проектов как комплекса заранее определенных мероприятий с четко установленными целями, средствами и методами.

87. В отличие от этого проекты и программы с участием широких социальных слоев характеризуются открытым процессом определения ориентации (который может длиться от нескольких месяцев до нескольких лет) и готовностью вносить значительные коррективы в ходе осуществления, если в этом возникает необходимость. Подобная адаптация должна рассматриваться как результат переговоров с соответствующими партнерами с учетом новой информации и меняющихся условий, а не как "мягкий" подход, связанный с опасностью повышения зависимости от предоставляемой помощи.

88. Для претворения этого нового видения и более гибкого подхода на практике требуются определенные изменения в деятельности учреждений-доноров, касающиеся принципов деятельности, информированности и квалификации персонала и системы стимулирования, определяющие мотивацию сотрудников этих учреждений. Подобные изменения могут быть произведены в результате осуществления, например, следующих мер:

- применение новых финансовых инструментов (например, механизмов целевых фондов), способствующих уменьшению проблем, связанных с процедурами выплат, по сравнению с традиционными методами исполнения бюджета;
- принятие более долгосрочных принципиальных обязательств;
- повышение осведомленности сотрудников на всех уровнях, включая консультантов, и организация для них учебных программ (например, в ходе работы по выявлению проблем и налаживанию диалога), а также изменение профессиональной структуры сотрудников посредством соответствующей политики найма;
- принятие критериев оценки эффективности работы сотрудников (для определения целесообразности продвижения их по службе или возобновления контракта) с точки зрения содействия процессу развития с участием широких социальных слоев и поощрения результатов, достигнутых в этом направлении.

В ходе осуществления таких мер в деятельности соответствующих учреждений будет выработываться новая культура, содействующая процессу развития с участием широких слоев населения.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ

Тунис, 15-18 ноября 1993 года

- Mr. J-M Alfaro Rodrigues Coordinator,
Central-American Jurists Committee for Integration
Apartado Postal 1866-1000
San Jose, COSTA RICA
- Mr. Yusuf Bangura United Nations Research Institute for Social
Development (UNRISD)
Pavillons du Petit-Saconnex,
1211 Geneva 10, SWITZERLAND
- Mr. Mustapha Belhareth Directeur des Etudes et de la Planification,
Ministère des Affaires sociales,
Tunis, TUNISIA
- Mr. Abdellatif Ben Kilani Directeur des Projets,
Ministère des Affaires Sociales,
Tunis, TUNISIA
- H.E. Mr. J. Bidandi Ssali Minister
Ministry of Local Government
P. O. Box No 15025
Kampala, UGANDA
- Ms. Samia Chouba Sous-Directeur de la Coopération Internationale
Ministère des Affaires Sociales
Tunis, TUNISIA
- Mr. Jaime A. Cura Chairman
Presidential Commission to Fight Poverty
Technology & Livelihood Resource Center,
Makati, Metro Manila, PHILIPPINES
- Mr. Jonathan Dale Director of Manchester Poverty Action Group,
Friends World Committee for Consultation
1, Victoria Avenue,
Didsbury, Manchester M20 8GY, ENGLAND
- Ms. Jennie Dey-Abbas Senior Officer, Rural Development and Poverty
Alleviation, Human Resources, Institutions and
Agrarian Reform Division
Food and Agricultural Organization of the United
Nations (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, ITALY
- Mr. Joshua Doriye Deputy Secretary
Planning Commission
P. O. Box No. 9242
Dar-es-Salaam, United Republic of TANZANIA
- Dr. Christopher D. Easter Assistant Director
Economic Affairs Division
Commonwealth Secretariat
Marlborough House, Pall Mall,
London SW1Y 5HX, ENGLAND
- Dr. Michael Edwards Save the Children Fund (UK)
17 Grove Lane,
London, S.E 5 8 RD, ENGLAND

Md. Golam Samdani Fakir Coordinator, Management Development Programme
Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC),
66, Mohakhali C/A
Dhaka 1212, BANGLADESH

H.E.Mr. M. El Fadhel Khalil Ministre des Affaires Sociales
Tunis, Tunisia

Ms. Rose Marie Greve Head, Educational and Intersectoral Programmes
International Institute for Labour Studies
Case postale 6,
1211 Geneva 22, SWITZERLAND

Mr. Sadok Hajdahmane Directeur Général de l'Union Tunisienne
de Solidarité Sociale,
Tunis, TUNISIA

Mr. Ali Hamdi Sous-Directeur
Ministère de la Formation Professionnelle
et de l'Emploi
Tunis, TUNISIA

Ms. Rebecca Hansen, Project Officer,
World Food Programme (WFP)
61, Boulevard Beb Benat,
Tunis, TUNISIA

Ms. Gudrun Kochendörfer-Lucius Poverty Alleviation Dept.
German Agency for Technical Cooperation (GTZ)
P.O.Box 5180
6236 Eschborn, Germany

Mr. Reiner Kraetsch Bundesministerium Für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
(BMZ), (Federal Ministry for Economic Cooperation
and Development)
Friedrich Ebert Allee 114-116
53113 Bonn, GERMANY

Mr. Mongi Layeb Directeur,
Ministère du Plan et du Développement Régional
Tunis, TUNISIA

Mr. Robert Leigh Chief, Participatory Development Programme
United Nations Volunteers Programme (UNV)
Avenue Louis-Casai 86
1216 Genève/Cointrin, SWITZERLAND

Ms. Liliana Mahn Director, Social Division
Ministry of Planning and Cooperation
Ahumada 48, Santiago, CHILE

Dr. Ramiro Molina Rivera Secretary of Ethnic Affairs,
Ministry of Human Development
Casilla 12199, La Paz, BOLIVIA

Mr. Elphas Mpofo Secretary/Coordinator for Mobilization
ORAP, P.O.Box 877
Bulawayo, ZIMBABWE

H. E. Mr. M. Nabli Ministre du Plan et du Développement Régional
Tunis, TUNISIA

Mr. Emmanuel S. Ndione Coordinateur, ENDA-Sahel,
Environment et Développement - Afrique (ENDA)
Boîte postale 13069, Dakar, SENEGAL

Mr. Hamouda Rihani Directeur de la Coopération Internationale
Ministère des Affaires Sociales,
Tunis, TUNISIA

Dr. Mark Robinson Professor,
Institute of Development Studies
University of Sussex
Brighton BN1 9RE, ENGLAND

Mr. Tarak Saadi Chef de Division
Ministère des Affaires Etrangères
Tunis, TUNISIA

Mr. Mario Sander Chargé de Programme
United Nations Development Programme (UNDP)
61, Boulevard Bab Benat
Boite postale 863
1035 Tunis, TUNISIA

Dr. M. D. Sathe Secretary, Development Group
YASHODHAN
2071 Vijayanagar,
Pune 411 030, INDIA

Mr. Hartmut Schneider Principal Administrator
OECD Development Centre
94, rue Chardon-Lagache
Paris, FRANCE

Mr. Rachid Sidi Boumedine Touiza ENDA-Magreb - Alger
Bt.19, Cité Ben Omar, Kouba
Algiers, ALGERIA

Mr. Susil Sirivardena Janasaviya Commissioner, Janasaviya Department,
(National Poverty Alleviation Programme)
Ministry of Policy Planning and Implementation,
3rd Floor, Unity Plaza Building,
Colombo 4, SRI LANKA

Mr. Ousmane Sy Chef de Mission
Mission de Décentralisation,
Ministère de l'Administration territoriale et de la
Décentralization
Boîte postale 215
Bamako, MALI

Ms. Rosemary Vargas Lundius Policy Analyst
Poverty Alleviation Programme
Bureau for Policy and Programme Evaluation
United Nations Development Programme (UNDP)
New York, USA

Mr. Jumanne H. Wagao Lecturer,
University of Dar-es-Salaam
P.O.Box 35045
Dar-es-Salaam, United Republic of TANZANIA

Секретариат ЮНКТАД

Mr. K. K. S. Dadzie Secretary-General of UNCTAD

Mrs. Geraldina Wegener Chief, Poverty Alleviation, UNCTAD

Mr. Patrice Robineau Senior Economic Affairs Officer, Poverty Alleviation

Ms. Yuefen Li Economic Affairs Officer, Poverty Alleviation