



Партисипаторное планирование и бюджетирование на местном уровне в индийском штате Керала

 eee-region.ru/article/4916



Participatory planning and budgeting at the local level in the Indian state Kerala

Авторы

Гаврилова Надежда Владимировна
младший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования
Россия, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов
Российской Федерации
gavrilova@nifi.ru

Аннотация

В статье предпринята попытка анализа практики партисипаторного бюджетирования и планирования в индийском штате Керала, которая реализуется с 1996 года и была презентована индийскими экспертами и представителями власти в качестве лучшей практики на конференции стран БРИКС «Партисипаторное бюджетирование на местном уровне» («Participatory Local Budgeting»), которая состоялась 3-6 ноября 2016 г. в г.Кочи, Индия. В статье описывается разработка механизмов участия в граждан в обсуждении и формулирования планов развития на местном уровне, обсуждается возможность использования индийского опыта для развития партисипаторных практик в России.

Ключевые слова

партисипаторное бюджетирование, партисипаторное планирование, инициативное бюджетирование, муниципальное самоуправление, вовлечение граждан в процесс планирования

Рекомендуемая ссылка

Гаврилова Надежда Владимировна

Партисипаторное планирование и бюджетирование на местном уровне в индийском штате Керала// Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. ISSN 1999-2645. — №1(49). Номер статьи: 4916. Дата публикации: 2017-02-03 . Режим доступа: <https://eee-region.ru/article/4916/>

Authors

Gavrilova Nadezhda Vladimirovna
Junior Researcher, Center of Participatory Budgeting
Russia, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of Russian Federation
gavrilova@nifi.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of participatory budgeting and planning practice in Kerala state, India, which has been being realized since 1996 and was presented by Indian experts and officials as the best practice at BRICS conference «Participatory Local Budgeting», which took place in Kochi, India on 3-6 November, 2016. In the article the design of mechanism of citizen participation in discussions and formulating development plans at the local level is described. The possibility of using Indian expertise for the development of participatory practices in Russia is discussed.

Keywords

participatory budgeting, participatory planning, initiative budgeting, local self-government, involve citizens in the planning process

Suggested Citation

Gavrilova Nadezhda Vladimirovna

Participatory planning and budgeting at the local level in the Indian state Kerala. Regional economy and management: electronic scientific journal. №1(49). Art. #4916. Date issued: 2017-02-03. Available at: <https://eee-region.ru/article/4916/>

Введение

3-6 ноября 2016 г. в Индии, г.Кочи штата Керала прошла конференция стран БРИКС «Партисипаторное бюджетирование на местном уровне» («Participatory Local Budgeting»). Российская делегация включала в себя представителей НИФИ Минфина России, Республики Башкортостан, Алтайского края и Ярославской области, Всемирного банка. Организатором конференции выступило индийское Министерство по делам местного самоуправления (Ministry of Panchayati Raj), которое занимается укреплением потенциала выборных представителей и должностных лиц учреждений местного самоуправления на поселенческом уровне, а также чиновников, участвующих в программах сельского развития. Министерство отвечает за реализацию 73 поправки к Конституции Индии, которая в 1992 году зафиксировала унификацию прежде пестрой и сложной схемы местного

самоуправления и его оптимальное включение в механизмы, осуществляющие реформы в экономике, сельском хозяйстве и структуре управления современной Индией.

В индийском штате Керала, где прошла конференция, уже более 20 лет практикуется участие граждан в бюджетном процессе. Обсуждение темы партисипаторного бюджетирования проходило в широком контексте, помимо непосредственно бюджетных вопросов затрагивались такие связанные с ними процессы как децентрализация, экономическое и социальное развитие, расширение участия женщин. Организация данной конференции на уровне стран БРИКС свидетельствует об интересе Индии и стран-партнеров к практикам партисипаторного бюджетирования. Ввиду того, что в настоящее время в России данные практики также активно тиражируются, имеет смысл обратиться к индийскому опыту для выявления параллелей, лучших практик и возможных направлений развития.

Опыт Индии в сфере партисипаторного бюджетирования на конференции презентовали федеральный министр по вопросам сельского развития, питьевой воды и санитарии Н.С. Томар (N.S. Tomar), федеральный министр по делам местного самоуправления П. Рупала (P. Rupala), секретарь федерального Министерства по делам местного самоуправления Дж.С. Матур (J.S. Mathur), министры департаментов по делам местного самоуправления штата Керала К.Т. Джалиль (K.T. Jaleel) и штата Раджастан С.Гояль (S. Goyal), министр департаментов по делам местного самоуправления, сельского развития, социальной справедливости и делам инвалидов штата Мадхья-Прадеш Г.Баргава (G. Bhargawa), член Парламента Индии В. Сахасрабудде (V. Sahasrabuddhe) и другие эксперты из академической и управленческой сферы.

Штат Керала не случайно был выбран в качестве места для проведения конференции. Местные политики стали пионерами в Индии, первыми перенявшими опыт Латинской Америки и Европы по вовлечению граждан в расходы бюджета на общественную инфраструктуру [5]. В Индии принципы, которые заложили основу для реализации практик партисипаторного бюджетирования, были закреплены 74-ой поправкой к Конституции и специальным законом (Model Nagar Raj Bill), наделяющим правительства штатов и администрации городов создавать свои совещательные общественные комитеты, куда входят представители местных граждан. С принятием данной поправки представители власти начали готовить местные бюджеты, консультируясь с общественными комитетами.

Реализация партисипаторного бюджетирования в Керале: механизм, процесс, и календарный план

Хотя участие жителей в принятии решений на местном уровне имеет давнюю историю, восходящую к многовековым общинным традициям, полноценный процесс децентрализации был запущен в штате Керала в 1996 году после принятия

соответствующей поправки и закона. Организаторы практики планировали вовлечь более 10% из 31 млн. жителей штата, причем как минимум 1/3 участников должны были составлять женщины. Консультативную поддержку запуска ПБ на всех этапах осуществляли 373 государственных инструктора. Ранее нигде больше в Индии ПБ не становилось инструментом такой массовой мобилизации экспертов, управленцев и рядовых жителей. Доля средств, которые были отданы на распределение на уровень деревень и районов составил 33%.

Механизм ПБ в Керале подразумевает следующие ключевые этапы:

- организация собраний на местах;
- сбор информации о приоритетах развития и совместная подготовка запросов в местные панчаяты;
- разработка проектов, которые планируется реализовать, членами специально сформированной комиссии на обучающих семинарах;
- одобрение проектов районными комитетами по планированию;
- реализация проектов, мониторинг и оценка, в которых граждане также принимают участие.

Схематично процесс можно представить следующим образом:

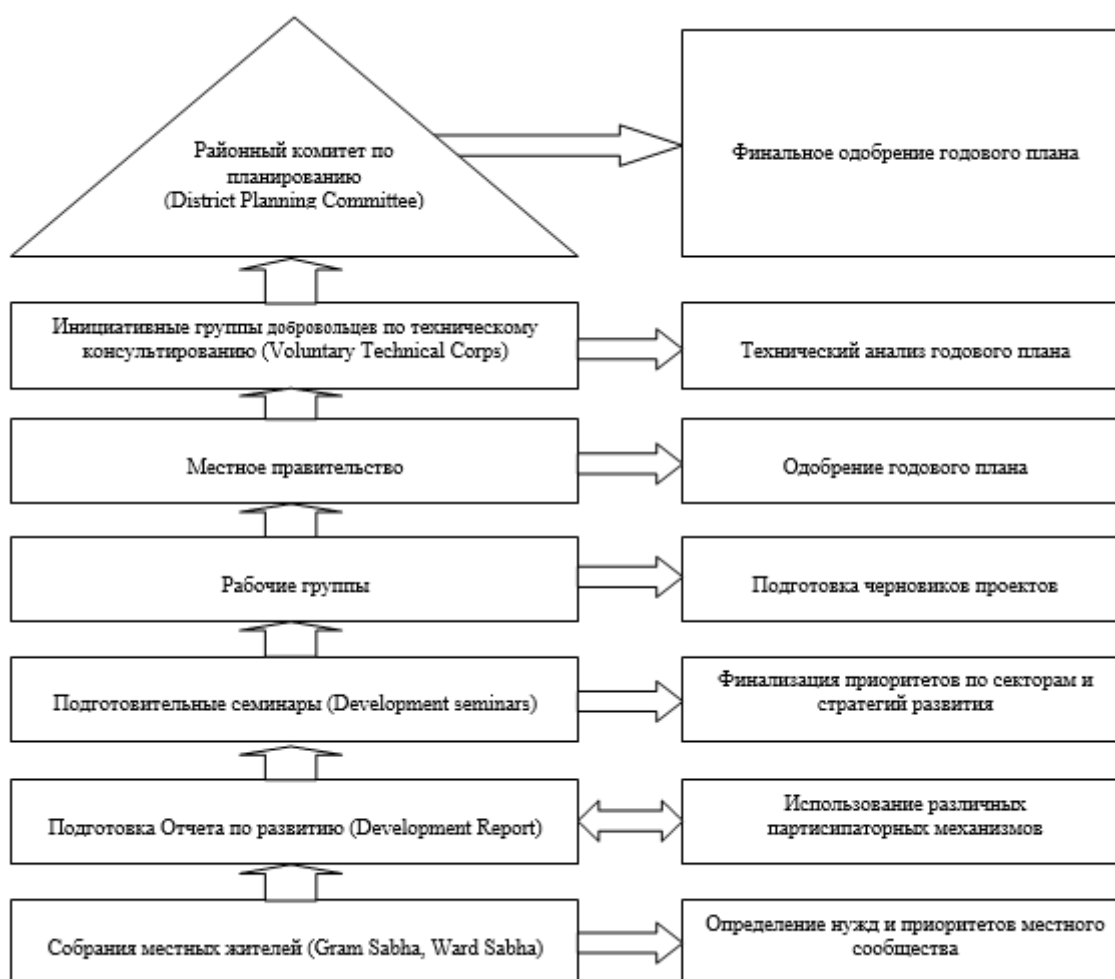


Рис.1 Схематичное изображение процесса партисипаторного планирования на местном уровне в штате Керала, Индия [2]

Таким образом, планирование муниципального развития опирается на мнение жителей: на общих собраниях жителей на низовом уровне обсуждаются и формулируются пожелания в разных сферах, которые затем прорабатываются профильными рабочими группами из представителей сообщества и интегрируются в план развития всего района. Общие собрания жителей проходят 4 раза в год, так что у местного сообщества есть реальная возможность определять приоритеты своего развития и следить за реализацией намеченных планов.

Календарный охват цикла партисипаторного бюджетирования и планирования включает в себя более чем один год:

Таблица 1 — Календарный план реализации партисипаторного планирования в штате Керала, Индия [2]

№	Деятельность	Ответственные	Временной охват	
			Первый год	Следующий год
1	Назначение координатора составления Плана на год (Plan coordinator)	Местные правительства (панчаяты / муниципалитеты)	До 25 июня	Вплоть до 15 октября
2	Формирование Рабочих групп (Working Groups)	Координатор по составлению Плана / Постоянные комитеты (Standing Committees) / Рабочие группы (Working Groups)	5 июля	До 30 октября
3	Подготовка Отчета о состоянии дел (Status Report)	Постоянные комитеты / Рабочие группы	15 июля	По необходимости
4	Обсуждение с банками	Местные правительства / Постоянные комитеты / Рабочие группы	20 июля	По необходимости
5	Консультации со стейкхолдерами	Рабочие группы / Постоянные комитеты	20 июля	По необходимости
6	Приблизительная оценка	Рабочие группы / Постоянные комитеты	Не применимо	До 15 ноября

7	Собрания (Gram Sabha / Ward Sabha)	Члены Рабочих групп / Фасилитаторы, член местного правительства	30 июля	До 30 ноября
8	Финализация Отчета о состоянии дел / проектных заявок	Рабочие группы / Постоянные комитеты	4 августа	До 5 декабря
9	Подготовка Отчета о развитии (Development Report) / Формулирование Плана на год (Annual Plan)	Рабочие группы / Постоянный комитет по вопросам развития	7 августа	План на год до 10 декабря
10	Всеобъемлющая подготовка Программы, которая включает в себя финансируемую штатом программу (State Sponsored Program), централизованно финансируемые программы (Centrally Sponsored Schemes) и т.д.	Рабочие группы / Постоянные комитеты	До 12 августа	По необходимости
11	Семинар по вопросам развития (готовятся Отчет по вопросам развития / черновик Плана развития для обсуждения)	Постоянный комитет при местном правительстве	До 17 августа	До 15 декабря (Семинар по вопросам развития должен проводиться ежегодно)
12	Утверждение Плана развития (Development Plan)	Местное правительство	До 22 августа	Не применимо
13	Определение примерного финансирования мероприятий по реализации Плана развития	Постоянный комитет по финансам местного правительства	До 24 августа	До 20 декабря
14	Подготовка проектов	Рабочие группы	До 30 августа	До 30 декабря
15	Утверждение проектов Постоянным комитетом	Постоянный комитет	До 5 сентября	До 7 января
16	Утверждение проектов / Плана развития	Местное правительство	До 7 сентября	До 9 января

Вовлечение граждан в процесс планирования муниципального развития

Ключевым для понимания керальского подхода к децентрализованному планированию и бюджетированию является такой институт как собрания на местном уровне Грам Саба (Gram Sabha), которые воплощают в себе идеи прямой демократии и делиберативного принятия решений. В Грам Саба входят все взрослые жители деревни, как правило с населением не менее 1500 человек, представляющие один избирательный округ в панчаят. В некоторых случаях Грам Саба формируется и в поселениях меньшего размера, однако если деревни совсем небольшие, то Грам Саба формируется объединением нескольких деревень. Кворум составляет 10%. Первое собрание играет роль мозгового штурма, открытого форума, на котором жители определяют ключевые местные проблемы, приоритеты и формируют тематические Рабочие группы для Семинаров по вопросам развития, где дорабатываются идеи конкретных проектов [8]. Рабочие группы фокусируются вокруг 4 блоков тем: сельское хозяйство; борьба с бедностью и трудоустройство; объекты базовой инфраструктуры; здравоохранение, образование, санитария, питьевая вода, вопросы женщин и детей. На последующих собраниях Грам Саба выбираются благополучатели и ведется работа по конкретизации планов развития и контролю. Собрания часто проводятся в праздники, в общественных зданиях, как правило, в школах. Перед проведением собраний проводится информационная кампания по привлечению внимания местных жителей, распространяются открытые документы, связанные с планированием. Уже в первый год реализации партисипаторного бюджетирования в 1996 г. более 2,5 млн жителей штата приняли участие в Грам Саба, было подготовлено более 100 000 проектов [4]. Хотя вовлечь представителей таких традиционно маргинализированных групп как женщины и представители низших каст, удалось не в полной мере, в целом практика принесла положительные сдвиги по выравниванию социальных диспропорций по сравнению с предшествовавшим подходом по администрированию [14].

В отличие от многих инициатив, реализуемых на уровне города или округа, в штате Керала вовлечение осуществлялось на уровне штата. Более 60 000 человек посетили обучающие мероприятия, около 1 млн. жителей штата непосредственно поучаствовали в процессе ПБ. Гибкость практики ПБ в Керале позволила ей пережить несколько смен политического курса. С момента запуска практики в 1996 г. представители власти неоднократно менялись, но это не помешало продолжению реализации ПБ. В период с 1997 по 2012 г. доля средств, выделяемых из бюджета штата местным правительствам, составляла порядка 25% [10].

Как отметил федеральный министр по вопросам сельского развития, питьевой воды и санитарии Индии Н.С. Томар (N.S. Tomar), важно повышать используемость проектов, которые воплощаются в интересах сообществ: «Мы готовы выделять средства на проекты, но в них нет смысла, если люди не будут их использовать. Это является главным препятствием для такого рода проектов, поэтому необходимо гарантировать последующее общественное пользование». Проблема того, что

объекты не будут использоваться, снимается как раз за счет вовлечения жителей. Общественная поддержка той или иной идеи на стадии планирования является гарантией будущей востребованности проекта.

Отличительной особенностью опыта ПБ в штате Керала является то, что запуску предшествовал ряд широкомасштабных программ по развитию потенциала местных сообществ, в частности просветительская кампания по обеспечению всеобщей грамотности (Total Literacy Campaign), по популяризации науки (People's Science Movement) и другие. Немаловажно и то, что штат Керала является одним самых «европеизированных» индийских штатов, опережающее развитие которого восходит еще ко временам британского правления, когда колониальные власти активно инвестировали средства в развитие местной инфраструктуры. Штат занимает первое место в Индии по грамотности населения. По данным переписи 2011 г. грамотными являются 96% мужчин и почти 92% женщин, живущих в Керале.

В академическом сообществе и в дебатах практикующих индийских политиков идут дискуссии относительно того, можно ли считать практику в штате Керала классическим ПБ. Ряд экспертов считает, что она основана на партисипаторном подходе, но не решает напрямую вопросы бюджетирования, поскольку жители фокусируются не столько на бюджетных расходах, сколько занимаются планированием муниципального развития в целом. Среди недостатков практики отмечается, что у активистов и чиновников на местах не всегда хватает достаточной квалификации для технической проработки проектов, а также то обстоятельство, что районные планы развития не интегрируются в план развития всего штата Керала.

Так или иначе, данный инновационный механизм внес положительный вклад в решение местных социальных проблем, поскольку вместе с ростом вовлечения и участия со стороны граждан в штате растет качество социальных услуг, таких как начальное образование, оказание первой медицинской помощи, обеспечение питьевой водой, санитария и другие. Опыт Кералы получил международное признание, он широко обсуждался на четвертом Всемирном социальном форуме в Мумбае в 2004 году.

Наряду с партисипаторным планированием и бюджетированием в штате реализуются также ряд других программ, нацеленных на развитие местных сообществ, в частности программа Кудумбашри (Kudumbashree), государственная программа по искоренению бедности, программа по трудоустройству жителей деревень MGNREGA (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act).

Выводы

Интерес для России опыт индийского штата Керала представляет прежде всего своими общими чертами с Программой поддержки местных инициатив (ППМИ), которая также ориентируется преимущественно на сельские поселения и опирается на общие собрания жителей на местах по выбору проектов по аналогии с

индийскими Грам Саба. Если ППМИ фокусируется на бюджетных вопросах, то керальская практика посвящена комплексным вопросам планирования. Для извлечения возможных уроков и взаимного обогащения двух практик необходим детальный сравнительный анализ, однако уже на данном этапе можно сделать предположение о том, что одним из направлений развития Программы поддержки местных инициатив может стать переход от обсуждения частных вопросов к комплексному муниципальному планированию с опорой на мнение местных жителей.

Библиография

1. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
2. Презентация А.Оommen, Centre for Development Studies (CDS) «Decentralised Governance and Participatory Budgeting: A Comparison of Brazil's Porto Alegre and India's Kerala State» на конференции БРИКС «Партисипаторное бюджетирование на местном уровне» («Participatory Local Budgeting»), 3-6 ноября 2016 г. Кочи, Индия.
3. Bandyopadhyay, D.: People's Participation in Planning: Kerala Experiment. *Economic and Political Weekly*, Vol. 32, No. 39 (Sep. 27 – Oct. 3, 1997), pp. 2450-2454, Published by: Economic and Political Weekly.
4. Government of Kerala, *People's Planning: Towards a Handbook* (Thiruvananthapuram: Kerala State Planning Board, 1999), p. 20.
5. Heller, P.: *Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and. Porto Alegre*, *Politics and Society*, 29:1 (2000). URL: http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/moving_the_state.pdf
6. Isaac, T.; Heller, P., "Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala" in Fung, Wright, and Abers: *Deepening Democracy*, 2003. <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Deepening.pdf>
7. Jafar, K. A Note on Peoples' Planning Initiative – Possible lessons from the Kerala Experience. Munich Personal RePEc Archive, 2015. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65710/>
8. Kerala People's Campaign for Decentralized Planning. *Participedia*, 05/21/2010. URL: <http://participedia.net/en/cases/kerala-people-s-campaign-decentralized-planning>
9. Oommen, M.A. *Deepening Democracy and Local Governance: Challenges before Kerala*. *Economic and Political Weekly*, 2014, 49(25): 42-46.
10. Oommen, M.A. *Deepening Democracy and Local Governance: Challenges before Kerala*. *Economic and Political Weekly*, 2014, 49(25): 42-46.
11. Patricia Justino: *Two Faces of Participation: the Story of Kerala*. Poverty Research Unit at Sussex, PRUS Working Paper №19, September, 2003. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>

12. Patrick Heller: Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *POLITICS & SOCIETY*, Vol. 29 No. 1, March 2001, 131-163. http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/moving_the_state.pdf
13. Patrick Hellera, K.N. Harilalb and Shubham Chaudhuri: Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India. Brown University, Providence, RI, USA Centre for Development Studies, Trivandrum, India, World Bank, USA. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1291223960989/sdarticle-India-Decentralization.pdf>
14. See T. N. Seema and Vanitha Mukherjee, "Gender Governance and Citizenship in Decentralised Planning" (Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralisation, Thiruvananthapuram, 23-27 May 2000).

References

1. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Proactive Budgeting: international context [Iniciativnoe bjudzhetirovanie: mezhdunarodnyj kontekst rossijskoj versii]// Russian version of the Research Institute of Finance. Financial magazine. 2015. number 3.
2. Presentation M.A.Oommen, Centre for Development Studies (CDS) «Decentralised Governance and Participatory Budgeting: A Comparison of Brazil's Porto Alegre and India's Kerala State» at the conference of BRICS «Participatory budgeting at the local level» («Participatory Local Budgeting»), 3 -6 November 2016 Kochi, India.
3. Bandyopadhyay, D.: People's Participation in Planning: Kerala Experiment. *Economic and Political Weekly*, Vol. 32, No. 39 (Sep. 27 — Oct. 3, 1997), pp. 2450-2454, Published by: Economic and Political Weekly.
4. Government of Kerala, People's Planning: Towards a Handbook (Thiruvananthapuram: Kerala State Planning Board, 1999), p. 20.
5. Heller, P.: Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and. Porto Alegre, *Politics and Society*, 29:1 (2000). URL: http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/moving_the_state.pdf
6. Isaac, T.; Heller, P., "Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala" in Fung, Wright, and Abers: *Deepening Democracy*, 2003. <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Deepening.pdf>
7. Jafar, K. A Note on Peoples' Planning Initiative – Possible lessons from the Kerala Experience. Munich Personal RePEc Archive, 2015. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65710/>
8. Kerala People's Campaign for Decentralized Planning. Participedia, 05/21/2010. URL: <http://participedia.net/en/cases/kerala-people-s-campaign-decentralized-planning>
9. Oommen, M.A. Deepening Democracy and Local Governance: Challenges before Kerala. *Economic and Political Weekly*, 2014, 49(25): 42-46.
10. Oommen, M.A. Deepening Democracy and Local Governance: Challenges before Kerala. *Economic and Political Weekly*, 2014, 49(25): 42-46.

11. Patricia Justino: Two Faces of Participation: the Story of Kerala. Poverty Research Unitat Sussex, PRUS Working Paper №19, September, 2003.
<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>
12. Patrick Heller: Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. POLITICS & SOCIETY, Vol. 29 No. 1, March 2001, 131-163. http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/moving_the_state.pdf
13. Patrick Hella, K.N. Harilalb and Shubham Chaudhuri: Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India. Brown University, Providence, RI, USA Centre for Development Studies, Trivandrum, India, World Bank, USA. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1291223960989/sdarticle-India-Decentralization.pdf>
14. See T. N. Seema and Vanitha Mukherjee, “Gender Governance and Citizenship in Decentralised Planning” (Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralisation, Thiruvananthapuram, 23-27 May 2000).

Финансы регионов