



Южная Африка подумывает о том, чтобы избавиться от своих провинций

Эффективность федеративной системы под вопросом — девять провинций не в состоянии выполнять свои функции

ДОНВОЛД ПРЕСЛИ

Будущее провинций Южной Африки никогда не было безоблачным, несмотря на то, что Конституция 1996 г. гласит, что провинции являются одним из трех «уровней власти», наделенным особыми полномочиями, наряду с национальным и местными правительствами.

И действительно, в середине 2006 г. правящая партия Африканский Национальный Конгресс (АНК) допустила утечку информации в прессу о том, что она рассматривает вопрос о полном упразднении провинций, что вызвало удивление многих граждан. АНК объяснил свое намерение желанием рационализировать процесс оказания государственных услуг.

АНК имеет политический контроль над провинциями и поддержку большинства — хотя и весьма скромную в Квазулу-Наталь и Западном Кейпе — во всех девяти провинциальных парламентах. Лидерство АНК в Гаутенге, Северо-Западной провинции, Северном Кейпе, Лимпопо, Мпумаланге, Свободной провинции и Восточном Кейпе отражает его подавляющее большинство в национальном парламенте.

Почему же тогда центральное правительство не поддерживает систему провинций, и почему правительства провинций кажутся столь обеспокоенными и безуспешно пытаются выполнить свои функции? Один из ответов — отсутствие эффективности на уровне провинций. Восточный Кейп, традиционная опора АНК, а также стартовая площадка и родина бывшего президента Нельсона Манделы и нынешнего президента Табо Мбеки, не успевают прийти в себя между административными кризисами. В октябре 2006 г. The Mail & Guardian online сообщила, что администрация Восточного Кейпа не смогла отчитаться за расходование 30,2 миллиарда рандов (примерно 4,2 млрд. долларов США) из выделенных ей 34,1 млрд. рандов (около 4,7 млрд. долларов США) в 2005/06 бюджетном году. Источник цитирует Службу Контроля отчетности по предоставлению государственных услуг, которая обеспокоена тем, что общая сумма, которая не признается контрольной службой, почти удвоилась по сравнению с предыдущим финансовым годом, когда Генеральный Аудитор отказался подтвердить в общей сложности 16,8 млрд. рандов (2,3 млрд.



Фото: Агентство Рейтер/Суфриеу Субеко

Президент ЮАР Табо Мбеки и бывший вице-президент Джэкоб Зума отмечают 95-ю годовщину Африканского Национального Конгресса 13 января 2007 года.

долларов США) или 54% провинциального бюджета. (Аудиторские отказы выдаются, когда Генеральный Аудитор не в состоянии подтвердить, что выделенные средства используются по назначению.) Отчет 2005-6 г. добавил Департамент социального развития к департаментам здравоохранения, образования и жилья, аудиторские отчеты которых были приняты с множеством оговорок.

Недостаток административных способностей

Большинство проблем, возникающих при управлении финансами провинций, как правило, не связаны с коррупцией. Наоборот, годовые финансовые отчеты отражают значительное неосвоение бюджетных средств, что предполагает скорее недостаток административных способностей, чем мошенничество. Цифры, опубликованные в ноябре 2006 года Национальным Казначейством, указывают на то, что провинциальные правительства улучшили расходование выделяемых средств. Но расходы на образование, составляющие свыше 40% провинциального бюджета, были распределены не очень эффективно. За шесть месяцев финансового года департаменты образования в провинциях потратили только около 31,7% выделенных средств.

Проблемы провинциального управления в большой степени связаны с недостатком административных навыков.

Донволд Пресли — политический обозреватель I-Net Bridge, финансового отдела Южноафриканского телеграфного агентства. Регулярно публикуется в изданиях News 24 online и The Mail & Guardian.



Ибрахим Расул, премьер провинции Западный Кейп беседует с Тревором Мануэлом, министром финансов Южной Африки.

Частично, это является результатом того, что постепенно уходит «старая гвардия» — государственные служащие, назначенные во времена апартеида.

Некоторые из них фактически были уволены в связи с необходимостью формирования государственной службы, отражающей демографическую ситуацию в стране, другие покинули службу в связи с преклонным возрастом. Это неизбежно означает, что утрачиваются институциональные знания. Однако государственная служба никогда не была сильной. Задача обеспечения единого стандарта услуг для всего населения Южной Африки требует чиновников более высокой квалификации, чем те, что служили при правительстве апартеида, и те, что нынешнее правительство сможет привлечь. Эта проблема ещё более обострена в провинциях, чем на национальном уровне.

В ответ на озабоченность неэффективным оказанием государственных услуг полномочия провинциальных правительств уже были сокращены в финансовом отношении: они лишились власти выдавать субсидии в области социального обеспечения. Эту обязанность взяло на себя Южно-Африканское Агентство социального обеспечения. Это Агентство было создано в апреле 2005 г. для упрощения распределения субсидий и уменьшения коррупции в этой системе. Правительство ЮАР ежегодно теряет 1,5 миллиарда рандов (примерно 205 миллионов долларов США) из-за мошенничества, совершаемого в связи с выдачей социальных субсидий. В национальном Департаменте социального развития считают, что объединение покупательной способности для выплаты субсидий могло бы дать экономию в 500 миллионов рандов в год (примерно 70 миллионов долларов США), и что уменьшение мошенничества помогло бы сэкономить примерно такую же сумму. Агентство взяло на себя выплату субсидий в Гаутенге, Северном Кейпе и Западном Кейпе в апреле 2006 года. К марту 2007 г. оно примет на себя выплаты всех субсидий в размере примерно 55 миллиардов рандов (около 8 миллиардов долларов США) более чем 10 миллионам немущих южноафриканцев — в основном, пособия на детей и выплаты пенсий по старости.

Политически значимый вопрос

Еще слишком рано судить, принесет ли передача ответственности те улучшения, о которых заявляют сторонники нововведений. Скептики считают, что субсидии будут по-прежнему выплачиваться теми же организациями и теми же чиновниками. Единственное реальное изменение состоит в том, что чиновники теперь подотчетны далекой Претории, а не правительствам своих провинций. Другие предполагают, что это изменение полезно для провинциальных правительств. Выплата социальных субсидий в размере, установленном национальным правительством, превратила провинциальные администрации в обычные кассы. Отсутствие свободы действий в реализации системы субсидий обременило провинциальные правительства, не принося им очевидной выгоды. Так что возложение ответственности на центр было уместным действием.

По правде говоря, обеспокоенность в отношении некачественного оказания государственных услуг — только один из поводов, который заставил центральное правительство задуматься об изменении системы провинций. Вопрос о существовании провинций имеет явную политическую

окраску, и многие политики в АНК возмущаются тем, что система провинций была навязана стране как часть компромисса, который привел к отказу правительства апартеида от власти в 1994 г. Недавно оба ключевых партнера АНК по альянсу — Конгресс Южно-африканских профсоюзов (КОСАТУ) и Южно-Африканская коммунистическая партия — вновь выразили свое беспокойство по поводу самого существования провинций. Например, Генеральный секретарь КОСАТУ Звелинзима Вави выступает за унитарное государство и окончательный отказ от института провинций. Вопрос о сохранении провинций постоянно поднимается в политических дискуссиях, но до недавних пор АНК нивелировал обеспокоенность связанную с упразднением провинций. То, что пересмотр этой системы — вполне реальная возможность, стало впервые ясно в декабре 2005 г., когда государственный министр по делам провинциального и местного самоуправления заявил о том, что вопрос о потенциальном сокращении числа провинций был выдвинут на рассмотрение, и что подходящий момент для действий может наступить еще до всеобщих выборов 2009 года.

Законодательные органы провинций могут видоизмениться либо исчезнуть

В документе АНК «К дискуссии о разделении властей и функций между тремя уровнями власти» предлагается несколько других сценариев, варьирующих от отмены провинциальных законодательных органов и сохранения назначаемых или избираемых исполнительных органов до полной отмены провинциальной администрации. Фактически это означало бы, что центральное правительство — и до некоторой степени местное самоуправление — взяли бы на себя существующие функции провинций.

Профессор политологии Стефан Фридман, читающий лекции в университете Родса, считает, что Южная Африка — слишком большая страна, чтобы управлять ею из столицы государства. Даже если и упразднить провинции, утверждает он, региональные администрации вместе с их чиновниками, скорее всего, сохранятся в какой-либо форме. Изменения коснутся структуры подчиненности и отчетности, и есть большая вероятность того, что подотчетность будет происходить на министерском уровне. Ряд таких государственных функций, как правосудие, сейчас осуществляется точно по модели, описанной Фридманом. Их неэффективное выполнение никак не поддерживает утверждения, что централизация улучшит оказание государственных услуг. К тому же, добавляет Фридман, сосредоточение власти на государственном уровне, например, в программах борьбы с бедностью, просто будет означать, что они проводятся с еще большим расстоянием.

Нелегко определить, что думает национальное правительство по этому поводу. В ноябре 2006 г. государственный министр по делам провинциального и местного управления вновь повторил, что он безусловно допускает возможность изменения очертания провинций, указывая, что некоторые провинции могут быть ликвидированы. По этому поводу возникла дискуссия. Президент Табо Мбеки не развеял тревог в отношении утраты провинций. Фактически, он добавил неопределенности, сказав, что некоторые функции провинциальных правительств могут более эффективно выполняться муниципалитетами.

Новый лидер АНК сыграет решающую роль в судьбе провинций

В настоящее время за всеми политическими дебатами в Южной Африке стоит вопрос, кто будет новым лидером АНК и президентом страны. Мбеки завершает свой второй срок в роли президента страны в 2009 г. и, согласно Конституции, не может быть переизбран.

Продолжение на стр. 8



Окончание, начало на стр. 4

Южная Африка подумывает о том, чтобы избавиться от своих провинций

Предположения о том, что АНК воспользуется своим 70% большинством в парламенте, чтобы изменить Конституцию и позволить Мбеки баллотироваться на третий срок в качестве президента Южной Африки, остаются чистой гипотезой. Но кто будет следующим лидером АНК — это отдельный вопрос. Будущее провинций в южно-африканской политике больше зависит от того, кто будет следующим президентом АНК, чем от того, кто будет следующим президентом страны. Мбеки мог бы выставить свою кандидатуру на третий срок как президент партии АНК на партийных выборах, намеченных на декабрь 2007 г. Он был избран, не встречая соперничества, президентом партии на национальной конференции АНК в 1997 г. и переизбран пять лет спустя. До сих пор он не сталкивался с другими претендентами на пост президента АНК, и он намекнул, что мог бы выдвинуть свою кандидатуру на третий срок. И хотя важный в этой борьбе АНК провинции Восточный Кейп принял резолюцию в поддержку третьего срока Мбеки на посту партийного президента, его наиболее вероятный оппонент, Джэкоб Зума, обладает существенной поддержкой в обществе.

Частью наследия Мбеки является централизация политической системы. Например, под его руководством АНК предоставила ему полномочия определять потенциальных премьеров провинций. Это значит, что хотя премьеры формально и избираются провинциальными парламентами, на практике они подотчетны не своим провинциальным электоратам, а национальной партийной элите. Новый лидер может меньше интересоваться вопросами изменения системы провинций, но, если президент Мбеки останется у власти после выборов

руководства правящей партии в декабре 2007 г., процесс централизации, которому он, похоже, благоволит, скорее всего, продолжится.

Таким образом, борьба за будущее провинций Южной Африки ни в коем случае не завершена. Даже если президент Мбеки сохранит власть, он столкнется с сопротивлением попыткам произвести значительные изменения в системе провинций. Во-первых, возникнут вопросы в отношении способности национального правительства выполнять функции, которые сейчас выполняются провинциями. В этом споре вполне возможно, что деятельность нового Южно-Африканского Агентства социального обеспечения станет определяющей. Во-вторых, изменения провинциальной системы, будь то слияние провинций либо упразднение провинциальных legislatures и изменение провинциальных функций, станут посягательством на интересы многих задействованных сторон — как провинциальных политиков, так и бюрократического аппарата. В-третьих, в то время как провинциальные функции сокращаются и выдвигаются предложения уменьшить количество провинций, по крайней мере, две провинции планируют расширить свой финансовый контроль. Гаутенг и Западный Кейп — две провинции, в которых дела идут неплохо — проявляют инициативу расширения своей доходной базы. В настоящее время менее четырех процентов доходов провинций являются «собственным доходом провинций» — т.е. доходом, собранным провинцией. Остальная часть поступает через конституционно обязательные государственные переводы. Теперь Западный Кейп намеревается в первый раз воспользоваться своим конституционным правом обложения налогом, вводя пошлину на топливо, а Гаутенг рассматривает возможность увеличения подоходного налога. Естественно, понимание того, что некоторые провинции имеют большую автономию, может приуменьшить готовность политиков в других провинциях к отказу от власти без сопротивления.