



От городских лачуг до современных жилищ

Городам Южной Африки скоро будет не хватать жилья

ДОНВАЛЬД ПРЕССЛИ

Кейптаун называют одним из прекраснейших мест на земле. От Столовой горы, возвышающейся над городом на 1000 метров к северо-востоку к набережной Виктории и Альберта, от окружающей красоты может захватить дыхание. Но этот огромный южноафриканский город, население которого с 2000 г. насчитывает уже три миллиона человек, все еще борется за то, чтобы обеспечить жильем и основными ресурсами всех своих граждан. Южная Африка все еще занимается ликвидацией 46-летнего наследия апартеида.

Ожидается, что Кейптаун, как крупнейший мегаполис Южной Африки, станет основным поставщиком доступного жилья. Однако эта задача пока не выполняется. Прежний мэр города Номайндиа Мфекето, член партии Африканский Национальный Конгресс, в декабре 2005 г. признал, что для ликвидации недостатка жилья в ближайшие пять лет, городу понадобится финансирование в объеме около 750 миллионов рандов (121 миллион долларов США) в год. В Кейптауне необходимо строить от 20 до 30 тысяч домов в год. В период 2003—2004 гг. было построено 342 дома, а в 2004—2005 гг. — порядка 2 тысяч домов. В то же время в Кейптаун ежегодно прибывает по 16 тысяч бедняков, которые селятся в лачугах. В тот же период правительство провинции Вест Кейп недоосвоило около 112 миллионов рандов (20 миллионов долларов США) из строительного бюджета. В 2005—2006 гг. аналогичная сумма составила 94 миллиона рандов (15,2 миллиона долларов США).

Доходы, поступающие в бюджет южноафриканских городов, по Конституции 1996 г. признаваемых отдельными субъектами управления, в определенной степени зависят от национального правительства. Но национальное правительство раскошеливается неохотно. Практикуемые в Южной Африке фискальные ограничения, оказались неожиданно жесткими даже для оппонентов правящего Африканского Национального Конгресса (АНК). Когда АНК пришел к власти в результате первых нерасистских национальных выборов в 1994 г., его противники предсказывали резкое увеличение неконтролируемых расходов, но благоразумие победило, и дефицит бюджета был значительно более низким, чем во времена апартеида. Национальный доход распределяется по правительствам девяти провинций, финансируемых централизованно, но и местным администрациям достается кусок от пирога.

С приходом демократии местному правительству действительно пришлось пройти через многочисленные проблемы роста, в основном из-за того, что число городских администраций, основанных на апартеиде, сократилось к 2000 г. с 887 до 284. После устранения расовой сегрегации в администрациях городов в 1995—1996 гг. встала задача превращения местного правительства в финансово жизнеспособное. В Кейптауне семь городских администраций объединились в одну. Йоханнесбург боролся за слияние нескольких администраций, системы управления электроснабжением и транспортом в которых были зачастую совершенно различны.

Общую картину для местного правительства нельзя назвать привлекательной — растущие долги и фискальная база,

Донвальд Прессли — политический корреспондент южноафриканской финансовой службы I-Net Bridge. Также пишет для газет Mail & Guardian. Базирется в Парламенте, в Кейптауне.

стоящая на зыбучем песке меняющихся систем налогообложения. На этом фоне списки очередников на получение муниципального жилья только удлинняются, а на окраинах городов и поселков страны появляются все новые скопления лачуг.

Предоставление жилья в Южной Африке относится к общей компетенции национального и провинциального правительств, в то время как полномочия местного правительства заключаются в реализации планов жилищного строительства за счет субсидий, выделяемых правительством провинции. Министр жилья Линдиве Сисулу недавно признал, что число лачуг в Южной Африке увеличилось с 1,45 миллиона в 1996 г. — спустя два года после прихода АНК к власти, до 2,14 миллиона в 2003 г. Такой рост можно объяснить ограничениями, принятыми в период многолетнего апартеида, когда черным африканцам запрещалось самовольно переезжать в крупные и мелкие города.

Нехватка мощностей

У некоторых городских администраций не хватает мощностей для предоставления жилья или прямого назначения застройщиков. И именно на территориях таких администраций бедняки в основном занимаются строительством жилья собственными силами.

К 2014 г. правительство Южной Африки намерено ликвидировать все лачужные застройки и устранить отставание в темпах предоставления жилья, однако этому препятствует главным образом нехватка мощностей.

Нехватка жилья — только одна из проблем, стоящих перед молодой южноафриканской демократией, стремящейся достичь расовой гармонии и экономической развитости.

Можно оспорить тот факт, что в Южной Африке существует гибридная федеральная система со значительными

2006: города голосуют

За 12 лет правления АНК граждане Южной Африки в третий раз направились на участки для голосования 1 марта 2006 года, по случаю выборов в местные правительства и 66% голосов было отдано за АНК.

Но в Кейптауне радость победы омрачилась тем, что официальной оппозиции в лице Демократического Альянса (Democratic Alliance) удалось набрать достаточно голосов, чтобы с поддержкой со стороны меньших партий, провести в мэры своего кандидата Хелен Цилле.

А в конце марта АНК столкнулся с явлением, которое газета Mail & Guardian назвала «бунтом мэров», когда городские советники, в том числе и от АНК в администрациях, число которых превысило дюжину, проголосовали за право самим выбирать мэров, игнорируя официальных кандидатов от АНК.

Как бы то ни было, АНК выиграл повторные выборы в городских советах пяти крупнейших городов страны, где проживает основное население страны, в том числе в центре экономической жизни страны Йоханнесбурге, и в промышленном центре Nelson Mandela Metropolitan, куда входит город Порт-Элизабет.

властными полномочиями, сосредоточенными на уровне местного правительства. Тем не менее, существует институциональный и конституционный баланс, тяготеющий к центру — то, что как раз поощряется президентом Табо Мбеки (Thabo Mbeki).

На политическом уровне управление местным правительством все более централизуется — последнее слово при выборе кандидатов в мэры в городских администрациях в составе городских агломераций остается за национальным исполнительным комитетом АНК. За несколько недель до выборов в муниципалитеты АНК объявил, что обнародует имена кандидатов в мэры только после посещения избирателями участков для голосования. Такой шаг объяснялся тем, что избиратели голосуют за партию, а не за отдельное лицо.

Президент Мбеки рассматривает местное правительство как основного агента по предоставлению услуг

Силами местного правительства формируется около 86% доходов или 114 млрд рандов (18,5 млрд долларов США) дополнительно. Правительства девяти провинций, получившие в период 2005—2006 гг. порядка 210 млрд рандов (34 млрд долларов США), самостоятельно заработали только 5,7 млрд рандов (923 млн долларов США). Эта сумма образовалась за счет поступлений от выдачи прав на вождение транспорта, медицинских платежей и налогов на игорный бизнес. Такое положение дел делает правительство провинции зависимым от фискального диктата национального правительства.

Таким образом, на шее провинциальных правительств затянута фискальная петля. Получение равной доли — это безусловный грант, который провинции распределяют на свои нужды по собственному усмотрению. Доля, получаемая правительством той или иной провинции, основывается на формуле, выводимой из экономического развития провинции, с учетом мер по преодолению бедности. Но затраты на здравоохранение, образование и социальное обеспечение составляют основную часть расходов, в то время, как целевые гранты должны расходоваться на интегрированное жилье и эффективные меры по борьбе с ВИЧ и СПИДом.

Дамоклов меч над провинциями

Кроме того, над провинциями, по крайней мере над некоторыми, висит политический дамоклов меч, поскольку центральное правительство не раз указывало на то, что оно открыто для обсуждения вопроса о том, нужны ли Южной Африке целых девять провинций. Уменьшение количества провинциальных правительств способствовало бы снижению расходов.

Последним событием на уровне местного правительства было заявление о том, что к июню этого года сборы, взимаемые службами региональных советов будут отменены, вероятно, в пользу более эффективного налога на бизнес. Это централизует процесс сбора налогов и будет выполнимо, при том, что доходы от налогов на бизнес будут направляться обратно в районные и муниципальные советы в рамках городских агломераций. В бюджете, принятом 15 февраля 2006 г., центральное правительство объявило, что оно обеспечит направление средств в бюджеты советов в среднесрочной перспективе, для компенсации бюджетных дефицитов.



Президент Южной Африки Табо Мбеки встречает своих сторонников во время празднования годовщины АНК в Кейптауне.

Новая инфраструктура или фискальное ограничение?

На местные правительства оказывается значительное давление в деле повышения эффективности, и президент Мбеки рассматривает местное правительство как основного агента по предоставлению услуг. Но для местного правительства остается нерешенной проблема несобранных платежей. К счастью, согласно Акту по управлению муниципальными финансами все безнадежные долги подлежат выявлению, однако такое положение вещей может повлиять на кредитный рейтинг муниципалитета. Большинство муниципалитетов основные услуги — определенный объем электричества и воды — предоставляют населению бесплатно, взимая плату только за перерасход оговоренных объемов.

Тем не менее, главный аудитор Шукет Факи, говоря о задолженности в 19,2 млрд рандов (3,1 млрд долларов США) двадцати трех крупнейших муниципалитетов страны (на март 2005 г.) назвал ее «гигантской суммой». Она практически равна объему финансирования, предоставляемого центром правительствам местного уровня, что означает, что местные правительства не имеют доступа к «значительным средствам для предоставления услуг и инвестиций в инфраструктуру».

Министр финансов Тревор Мануэль 16 февраля заявил депутатам парламента, что многие муниципалитеты укомплектованы кадрами с «низким уровнем навыков», в результате чего возникает неподотчетность местных правительств. Например, задолженность Йоханнесбурга — крупнейшего муниципалитета Южной Африки, составляет 7,3 млрд рандов (1,2 млрд долларов США), и образовалась она вследствие неуплаты платежей и сборов жителями в конце 2004 года. Для решения этих вопросов в муниципалитеты привлекаются советники из сферы государственного и частного бизнеса. Первый успех был зафиксирован, когда в конце 2005 г. муниципалитет Йоханнесбурга объявил о том, что сумма собранных доходов превысила намеченные 164 млн рандов (26,5 млн долларов США), и теперь город направит свои усилия на разрешение вопросов по счетам, уплату долгов и обеспечение кредитного контроля. Муниципалитет инициировал программу уплаты задолженностей, по которой часть долга может быть списана с плательщика при условии регулярно осуществляемых платежей.

Как будет решаться жилищная проблема в Южной Африке? Шансов на то, что централистское мышление АНК изменится, весьма немного. Ответ может заключаться в придании национальному жилищному агентству более эффективных полномочий, чем те, которыми сегодня располагает национальный Жилищный Департамент, и координация с местными правительствами в сфере предоставления жилья. Это вполне укладывается в траекторию предложенной централизации местных налогов. В среднесрочной перспективе, пока местные и провинциальные правительства только обучаются искусству эффективного предоставления столь необходимого жилья, это может быть единственным ответом.

