

Технический комитет (ТЕС)

Инициирование реформ водохозяйственной политики

Продвижение водной безопасности, чтобы снизить уровень бедности и экологической деградации. Обеспечить условия, при которых водные ресурсы становятся ключевым аспектом национального развития при растущей конкуренции за воду. Рассмотреть важные вызовы для обеспечения водной безопасности, такие как изменение климата. Эти цели лежат в основе видения и миссии ГВП и его партнеров. Однако достижение каждой из этих целей потребует реформирования водохозяйственной политики и существующей системы управления.

Реформирование – политический процесс, и поэтому является процессом, основанным на переговорах и договоренностях. При этом многие факторы играют важную роль – история, общественное восприятие, существующие препятствия для развития, а также социально-экономические условия. Не существует универсальных решений. Тем не менее, при анализе опыта проведения реформ выявляются общие предпосылки для их успеха или неудачи. В настоящем резюме предпринимается попытка предоставить практические рекомендации тем, кто участвует в трудном процессе проведения социальных реформ и поиска решений.

Для того чтобы инициировать и провести политические и институциональные реформы, необходимы:

1. Безупречное обоснование, опирающееся на надежную информацию: Что нужно реформировать и почему, при поддержке на самом высоком политическом уровне и понимании движущих сил реформ.
2. Стратегия реформ: Четко сформулированный план проведения реформ, основанный на знании политической системы и необходимости создания коалиций для противодействия укоренившимся интересам. Эта стратегия должна учитывать три фактора важных для достижения успеха:
 - создание среды, благоприятной для реформ;
 - наличие потребности в реформировании;
 - постоянный мониторинг процесса реализации реформ и их воздействий.

Хорошо продуманная стратегия реформ позволяет минимизировать финансовые издержки и политическое противодействие, а также мобилизовать совместные усилия по поддержке реформ как внутри, так и вне водохозяйственных организаций.

Вставка 1: Ключевые вопросы, которые следует учитывать при разработке стратегии реформ

- Какие изменения желательны и необходимы?
- Какие выгоды будут достигнуты в результате реформ, и как они будут распределяться?
- Какие предстоят затраты и кто их будет нести?
- Какие группы и деятели, вероятно, будут противодействовать реформам? Кто заинтересован в поддержании статус-кво?
- Какие заинтересованные лица (или коалиции заинтересованных лиц) поддержат реформы и будут участвовать в их проведении?
- Что действительно может быть сделано для устранения ограничений для реформ и создания благоприятной среды для институционального реформирования?
- Каким образом люди, генерирующие идеи и обеспечивающие знания – ученые, консультанты и практики, могут играть более эффективную роль в поддержке процесса реформ?
- Как наладить обратную связь в процессе реализации стратегии и организовать её корректировку?

Источник: Дуглас Меррей и др. «Политические и институциональные реформы: Искусство возможного.» Сборник: «Вода для продовольствия, вода для жизни: Всесторонняя оценка управления водными ресурсами в сельском хозяйстве», под редакцией Дэвида Молдена, Лондон, Издательство «Earthscan and Colombo», Международный институт управления водными ресурсами, 2007 г.



«Реформы не всегда нужны, в некоторых случаях, акцент необходимо сделать на реализации политики или стратегий, уже согласованных»

Этапы реформирования

Реформы редко проходят прямо и предсказуемо. Даже при этих условиях, полезно продумать возможность поэтапного процесса, при понимании, что некоторые этапы могут реализовываться параллельно, некоторые могут быть опущены, а некоторые потребуются повторить. Кроме того, реформы могут привести к эффекту домино, при переходе от одного этапа, служащего «спусковым крючком» реформ, к последующим этапам.

На основе анализа успешности проведенных реформ, следующие основные этапы рекомендуются:

Этап 1:

Закладка фундамента реформ – сбор информации, установление причин существующих проблем и поиск возможных решений.

Этап 2:

Использование благоприятной среды для реформ (например, благоприятная политическая ситуация или кризис, побуждающий людей к реформам).

Этап 3:

Создание растущей потребности в реформах (концентрирование общественного мнения на том, что реформы необходимы).

Этап 4:

Обсуждение актуального пакета реформ – формулирование новой политики, согласование реформ (с учетом этапа 1).

Этап 5:

Реализация реформ и мониторинг последствий.

Многие специалисты водного хозяйства концентрируются, в основном, на этапах 1 и 4 (формулирование новой политики) без учета остальных этапов, необходимых для реализации реформ. Ключевые этапы часто игнорируются, так как они протекают медленно или связаны с определенными трудностями, или рассматриваются излишними, особенно когда злоупотребляют узким технократическим или чисто проектным подходом в процессе социальных изменений.

Кроме того, «реформа», в смысле изменений институционального мандата, политики и законодательства, не всегда то, что необходимо. В некоторых случаях, акцент необходимо сделать на реализации политики или стратегий, уже согласованных и устраняющих препятствия, которые мешают организациям исполнять их мандат, а законодательным актам вступить в силу или принятой политике быть практически осуществленной. В ряде случаев, проблемы могут быть решены за счет лучшего понимания выгод от реформ, включая позитивные изменения, которые люди могут наблюдать в их повседневной жизни.

Вставка 2 Ключевые компоненты для успешного инициирования реформ

- Четкое послание людям, которых следует объединить: в большинстве случаев, необходимо обратиться к широкой аудитории, а не только специалистам водного хозяйства, а также к текущим проблемам. В других случаях, оно может быть направлено целевым группам с полномочиями, способствующими реализации реформ.
- Надежная и вызывающая доверие информация, обосновывающая необходимость реформ и их осуществимость и выгоды.
- Комплекс мероприятий по изучению ситуации: знание политического климата и условий реализации реформ, включая оценку их своевременности, кто имеет влияние, как составить послание, обращенное к интересам потенциальных союзников, и стимулы для различных секторов экономики для их участия в процессе реформирования.
- Настойчивость – политические реформы представляют собой продолжительный процесс, и поддержка политических реформ требует постоянных обязательств. Даже когда новая политика реализуется, требуется отслеживать результаты и проводить корректировки, чтобы исправить ошибки или предотвратить нежелательные последствия.

Закладка фундамента реформ (Этап 1)

В ситуациях, когда состояние водных ресурсов еще не признается проблематичным или когда политическая система слаба, например, нет соответствующих условий для реформ, выполнение мероприятий первого этапа имеет особую важность. Сбор информации и доказательств, повышение уровня осведомленности и достижение консенсуса являются долгосрочными задачами и основой для успешных реформ. Без этого фундамента, когда условия действительно становятся более благоприятными, трудно действовать, полагаясь на удачу. Неправительственные организации и такие организации как ГВП должны быть достаточно активными на этом этапе процесса реформирования. В частности, если целью реформ является борьба с бедностью, на этом этапе следует предпринять усилия по оказанию помощи населению и местным органам власти в оценке рисков и возможностей и в тех действиях, которые они могут самостоятельно выполнить (без ожидания поддержки правительства страны), а также

в пропаганде с целью получения поддержки (ресурсов, политической поддержке и т.д.), которую они должны адресовать другим заинтересованным сторонам.

Вставка 3 Важность настойчивости

С 1990 года, Центр науки и окружающей среды (ЦНОС) предложил систему сбора дождевых вод для решения проблем частных засух в Индии. ЦНОС опубликовал книгу, руководство и информационные бюллетени. С помощью телевидения, ЦНОС развернул кампанию по информированию общественности, проводимую «водными пилигримами», о возможностях реализации проектов по созданию высокопродуктивных систем сбора и использования дождевых вод.

Они создали сеть, организовали международные конференции и оказывали консультационные услуги. Они обратились к президенту Индии, премьер-министру, членам кабинета министров и губернаторам штатов.

В 2002 году, после особенно тяжелой четырехлетней засухи, страна созрела для реформирования своей водной политики. В то время законодательство не охватывало вопросы сбора дождевых вод. Однако ЦНОС не отступил от своей идеи.

В настоящее время, в большой степени благодаря усилиям ЦНОС в течение последних двух десятилетий, Индия имеет Национальное управление по сбору и использованию дождевых вод, которое реализует программу восстановления традиционной инфраструктуры сбора дождевой воды и программу питьевого водоснабжения, которая включает пополнение водоносных пластов за счет сбора дождевых вод.

Какие уроки можно извлечь из этого? Можно инициировать и поддержать реформирование водохозяйственной политики. Но требуются целенаправленные и длительные усилия, а иногда и ожидание подходящего момента. Этот пример также показывает, что неправительственные организации могут играть жизненно важную роль в процессе реформирования.

Существуют потенциальные «подводные камни», столкновения с которыми следует избежать. Наибольшая опасность заключается в запуске «плохой» политической реформы, которая не отвечает поставленным задачам или сопровождается негативными побочными эффектами. По этой причине, подготовка хорошего обоснования и стратегии, опирающейся на вызывающих доверие данных, имеет особое значение. Другой просчет, который затормозил многие усилия по реформированию, заключается в том, что ваше обращение слишком упрощено или не воспринимается, или забалтывается в безнадежных и перегруженных эмоциями дебатах.

Например, в Шри-Ланке, национальная политика по водным ресурсам, которая была утверждена Кабинетом Министров в 2000 году, никогда не реализовывалась, частично потому, что была увязана с длительным решением проблемы приватизации. Другими факторами, которые имели свое воздействие, являются:

- реформа «подталкивалась» донорами (доноры настаивали на проведении реформы, как одном из условий финансирования);
- реформа, в основном, разрабатывалась зарубежными консультантами;
- она была плохо понятна многим представителям правительства или широкой общественности.

В основном, эти три обычных фактора не позволяли достичь запланированных выгод в процессе многих реформ.

Создание или использование благоприятных условий для реформ (Этап 2)

Для успешных политических реформ можно точно указать основные факторы, которые создают благоприятные условия для реформирования. Эти факторы могут действовать внутри водохозяйственного сектора, но чаще всего они влияют извне. Редко достаточно воздействие лишь одного фактора, но более часто для успешных случаев характерно взаимодействие нескольких факторов, которые подготавливают базу для реформ (см. таблицу 1).

«Пусковой импульс» может «впрыснуть» активизирующую энергию в процесс политического реформирования, необходимую, чтобы совершить прыжок на следующий уровень, или может действовать как катализатор, повышающий активизирующую энергию, необходимую для поиска альтернативных путей, в обход встречающихся препятствий.

Следует отметить следующие типы факторов, которые могут создать благоприятные условия:

- Кризисные ситуации, такие как наводнения, засухи и экономические кризисы;
- Изменение политического режима;
- Изменения в идеологических концепциях или социальных ценностях;
- Серьезные свидетельства необходимости изменений, например, отчет Межправительственного экспертного совета по изменению климата и Всесторонняя оценка управления водными ресурсами в сельском хозяйстве;
- Давление влиятельных групп, таких как доноры или заинтересованные группы;

- Соглашения и договоры по водным ресурсам, например, договора для трансграничных бассейнов, ЦРТ и ИУВР, а также задачи по повышению эффективности использования водных ресурсов, сформулированные на Всемирном саммите в 2002 году.

Факторы могут быть внутренними и внешними для страны. Внешне инициированные реформы вряд ли будут иметь устойчивое воздействие, если они не увязываются с реальной ситуацией в стране и не поддерживаются влиятельными национальными лидерами. Например, в Пакистане в 90-х годах и в Индонезии при режиме Сухарто реформа сектора орошения была внесена в национальные повестки дня под нажимом международных агентств финансирования развития. В обеих странах реформы потерпели неудачу, так как внутри страны поддержка им была незначительной.

В некоторых случаях влияние «статус-кво» настолько мощное, что существенные политические изменения могут произойти только при экстремальных последствиях кризисных ситуаций (например, значительное число погибших, экологическая катастрофа, экономическая рецессия). Аргументы приверженцев реформ должны быть наготове, чтобы использовать кризисные события и представить осуществимый план ответных мер.

Серьезные реформы водохозяйственной политики в Чили Южной Африке и Объединенном Королевстве (приватизация) стали возможными не в результате кризисных событий, а благодаря существенным идеологическим изменениям в политической экономике в целом. Однако даже в этих случаях большая подготовительная работа была проделана, что позволило реализовать крупные политические реформы, когда условия для них стали благоприятными. В Объединенном Королевстве приватизация не была бы экономически и политически успешной, если бы не было 40-летнего процесса по изменению общего законодательства в отношении водных прав и ликвидации контроля над водохозяйственными услугами местных органов власти, с последующим преобразованием всего водного сектора в Региональные водные управления.

«Коалиции имеют большее влияние, если они включают также представителей групп, действующих вне традиционного водного сектора...»

Довольно часто более бедные страны, ищущие поддержку реформам, не добиваются долгосрочных обязательств правительств и доноров, которые рассчитывают на более быстрые изменения, чем это возможно при существующих условиях. Это приводит к весьма сильному стрессу, который неизбежно нарушает процесс (см. публикацию ГВП-ТК №7).

Создание растущей потребности в реформах (Этап 3)

Потребность в реформах означает концентрированное восприятие и понимание необходимости реформ большинством заинтересованных сторон. Благоприятные для реформ условия способствуют этому, но в реальной жизни, чтобы все сдвинулось с места, часто могут потребоваться целенаправленные действия – пропаганда, агитация, распространение информации и построение коалиций. Возможные инициаторы, генерирующие потребность в реформах, могут быть представлены неправительственными организациями, заинтересованными группами, средствами массовой информации, политическими партиями, правительственными техническими агентствами, профессиональными и научными организациями.

Пропаганда

Пропаганда может иметь различные формы. Проводятся краткосрочные кампании, но если они не нацелены на ключевых деятелей реформ и не планируют воздействий с целью изменения определенных статей законодательства или политической повестки дня, то они, в основном, имеют непродолжительное воздействие. Менее привлекательными, но более эффективными являются постоянные усилия на протяжении многих лет и даже десятилетий. В этом случае ученые и другие специалисты могут сыграть ключевую роль. Влияние климатологов на восприятие проблемы изменений климата является одним из примеров. Роль биологов во включении проблемы биоразнообразия в политическую повестку дня и усилении общественного сознания является другим примером.

Таблица 1 Факторы, которые обеспечивают благоприятные условия для реформ

Фактор	Австралия	Чили	Марокко	Намибия	Южная Африка	Шри-Ланка
Дефицит воды/конфликты	**	*	**	**	**	*
Финансовый кризис	*	**	**	***	*	***
Засухи/засоление	***		***	*	**	
Макроэкономические реформы	***	**	***			***
Политические реформы		***		***	***	*
Социальные проблемы	*		*	**	**	
Давление доноров		*	**	*		***
Национальные/международные договора	***			*	*	
Институциональная согласованность/барьеры	**	***	*	*	*	*

Количество звездочек означает важность фактора для конкретной страны

Источник: Салех Р. Мария и Ариэль Динар «Водохозяйственные институциональные реформы: теория и практика». Сборник «Водохозяйственная политика» № 7 (2005 г.)

Такого типа работа фокусируется на призывах к обычному благоразумию, влияя на порядок идентификации проблем и предлагая новые модели и структуры для осмысления стоящих перед обществом задач. Например, ГВП, наряду с другими организациями, потратило 10 лет на пропаганду интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). Растущее восприятие ИУВР и сдвиг к более интегрированному планированию использования водных ресурсов свидетельствуют о том, что эта работа возымела воздействие. Однако редко бывает возможным достичь понимания необходимости реформирования отдельным гражданином или организацией, особенно тогда, когда проблемой является изменение самого мышления людей в отношении существующих проблем и методов их решения.

Создание коалиций

При работе по созданию условий для реформ, потребуется определить кто получит выгоды от предлагаемых изменений, кто имеет влияние и как говорить с ними об их интересах и заботах на их языке. Важно помнить, что отдельные лица и группы могут желать реформ по различным причинам и с различными целями. Попытки повлиять на текущую политику, вероятно, будут более эффективными, если коалиции (или сети) будут созданы, объединяя представителей различных общественных слоев, многие из которых работают вне водохозяйственного сектора.

Такие группы можно также подключить к региональным и межгосударственным усилиям по созданию потенциала управления и благоприятных условий для управления. Например, Центрально Американская организация «Grupo de países amigos», которая помогает странам обеспечивать мир в регионе, или организация «Новое партнерство в Африке», которая способствует развитию экономики в Африке.

Преодоление сопротивления

В дополнение к определению и сплочения тех, кто поддерживает те или иные реформы, важно также идентифицировать тех, кто выигрывает от сохранения существующего положения или на кого могут негативно повлиять предлагаемые изменения. Большая часть усилий по продвижению реформ связана с преодолением сопротивления. Успешные водохозяйственные реформы часто совпадают с политическими реформами – политическими сдвигами, позволяющими устранить укоренившиеся интересы, противодействующие реформам. Ключевым результатом, полученным в результате анализа проводившихся реформ, является констатация факта, что без взаимовыгодного участия водопользователей и ответственных правительственных агентств, результаты будут ограниченными, так как относительно легко заблокировать или присвоить себе инициативу реформирования.

Укоренившиеся интересы, которые противодействуют реформам, обычно проявляются в нескольких этапах реагирования (см. рисунок 1). Их реакция требует различных мер противодействия. Если возможно, используется упреждающий подход - предварительное выявление оппозиции и принятие мер по предотвращению или сглаживанию противоречий, прежде чем они наберут силу. Только тогда реформы будут устойчивыми, когда изменения в оценке бытующих понятий и ценностей произойдут не только в бюрократической среде, но также и в обществе, где укоренившееся мышление может препятствовать реформам. Механизмы, которые поддерживают постоянное обучение, например, сети, которые могут распространять знания среди широких слоев заинтересованных субъектов, могут внести свой вклад для такой переоценки сложившихся понятий.

Рисунок 1: Бюрократическая реакция на давление изменений



Планирование содержания реформ (Этап 4)

Согласие в отношении необходимости реформ не означает согласия в отношении их содержания. Формулировки что и как менять требуют проведения политических дебатов и обсуждения со всеми заинтересованными сторонами. В основном, этот процесс отражает превалирующий баланс сил и переговорный потенциал различных заинтересованных групп и требует точной информации (данные и исследования), площадок для консультаций и наличия механизмов для улаживания конфликтов.

Теоретически, разработка пакета реформирования может быть начато до создания условий для реформ, если этот пакет включает:

- объединение сторонников;
- хорошо проработанную стратегию;
- гибкость для учета предложений заинтересованных сторон.

Часто требуются годы концентрированных усилий и сбора информации, в ожидании того времени, когда создадутся условия для начала реформ. Представители различных слоев с заинтересованным отношением и технические группы необходимы для развития процесса и поддержки хороших реформ. Следующие шесть пунктов следует рассмотреть при составлении пакета реформ.

Сроки: Использовать кризисную ситуацию как возможность. Проводить реформы, когда экономический/политический климат благоприятствует этому, например, в Чили плата за услуги водоснабжение и канализацию была увеличена в период экономического роста.

Выбор приоритетов: Прежде всего, акцент на неотложном реформировании с высокой и немедленной отдачей; это обеспечит поддержку процесса реформ и проторит дорогу для последующих реформ.

Последовательность: Использование поэтапного подхода к реформированию, основываясь на институциональных связях и наличии финансовых ресурсов.

Разбивка по пакетам мероприятий: Комбинирование опций реформ, поддерживаемых различными группами, или реформ, включенных в крупную инвестиционную программу, например, увязка пересмотра цен с системными улучшениями или инкорпорирование водохозяйственных реформ в стратегии по достижению ЦРТ. Новая водохозяйственная политика Южной Африки выигрывает оттого, что является частью крупномасштабного процесса национальных реформ.

Масштаб и степень реформирования: Масштаб относится к степени охвата желаемыми реформами: Направлены ли они на отдельный регион или всю страну? На один сектор или многие сектора? На конкретный закон, политический аспект, организацию или многие? Так как затраты на политические реформы, в общем смысле, остаются более или менее одинаковыми безотносительно масштаба охвата, то чем больше масштаб, тем ниже затраты на достижение выгод. Степень реформирования - уровень необходимых изменений: небольшой сдвиг в системе или поворот на 180°?

Ресурсы: Трудовые и финансовые ресурсы, которые необходимы для процесса реформирования. Затраты часто незначительны, но не выделяются из бюджета, и потому их выполнение тормозится.

Вставка 4: Выбор приоритетов и последовательность

На что, прежде всего, следует направить усилия, в качестве приоритетных действий: на изменение отношения общества или изменение взглядов политиков, чиновников или специалистов? Анализ успешных реформ показывает, что следует корректировать общественное мнение. Однако при таком подходе существуют определенные риски, особенно если общественность плохо информирована. Наилучшим подходом является создание союза общественности и экспертов посредством хорошо отлаженного общения и распространения информации. Следующие типы реформ перечислены в последовательности, которая принята согласно их приоритетам, потенциальным воздействиям и возможности выполнения:

- Срочные с потенциалом быстрого возврата средств, адресованные текущим широко признанным проблемам, с выгодами, получаемыми в течение короткого периода времени (хотя полные выгоды могут проявиться позже)
- Срочные с некоторой задержкой воздействий, адресованные текущим проблемам, но с выгодами в среднесрочном и долгосрочном плане
- Превентивные, направленные на решение прогнозируемых, а не срочных проблем, например, внедрение лицензирования для предотвращения избыточной эксплуатации водоносных слоев
- Преждевременные – невыполнимые, так как нет адекватных мощностей, финансовых ресурсов, поддерживающих институциональных структур, например, для передачи ответственности на местный уровень без создания местного потенциала или средств финансирования.

Реализация реформ и мониторинг воздействий (Этап 5)

Чтобы обеспечить желаемые изменения, необходим поэтапный план с четким распределением обязанностей и отчетностью, а также политическими и ресурсными обязательствами сверху, при постоянном давлении и участии снизу и соответствующими стимулами на всех уровнях. Ощутимый поток выгод часто не образуется сразу и однородно для всех; этот этап требует мониторинга в плане социальной справедливости, экономической эффективности и экологической устойчивости. Определение будут ли реформы успешными (или нет) не является однозначным; часто выгоды проявляются в долгосрочной перспективе и зависят от многих факторов. Обеспечение

устойчивости реформ требует постоянного мониторинга и изучения, понимания политических процессов, идентификации и устранения препятствий. Политические изменения – результат переговорного процесса в высокой степени неопределенности. По этой причине, необходимо определиться, адаптироваться и подготовиться – готовность использовать преимущества «инициированной» возможности, когда она появится.

Вставка 5: Обычные просчеты при проведении реформ

Неспособность выполнить желаемые политические или институциональные реформы может быть результатом пяти типичных ситуаций:

- Символические политические реформы – ситуация возникающая, когда правительство испытывает давление с требованием предпринять что-либо (реагируя на кризис или давление внешних агентств, таких как иностранные доноры или заемщики), но реформы просто невозможны в это время. Поспешные изменения в законодательстве и планирование выполняются, но без энтузиазма и необходимого потенциала для реализации реформ. Например, это может произойти, когда правительства делегируют полномочия без необходимого мандата другим органам или когда природоохранные стандарты приняты, но не разработаны механизмы для мониторинга их исполнения.
- Несоответствующие политические реформы, когда правительства в поиске решений осознаваемых проблем перенимают целиком политические инструменты или структуры, которые работали в других местах, но без должного анализа как культурные, политические и экономические условия или отличия в потенциале повлияют на результаты.
- Частичная реформа, когда один политический инструмент или организационное изменение внедряются без признания, что другие изменения также необходимы до того, как нововведение начнет соответствующим образом работать (участие частного сектора без адекватной законодательной базы или децентрализация без развития потенциала и соответствующих ресурсов – только два наиболее общих примера).
- Ошибки правительства – как указывается в документе «Всесторонняя оценка управления водными ресурсами в сельском хозяйстве», часто возникает парадоксальная ситуация, когда правительство собирается осуществлять реформу, в то время как оно само должно быть реформировано; попытки изменить поведение других без реформирования правительства редко приводят к успеху.
- Экспроприация реформ – не внедряются механизмы в процесс реформирования политики, которые могут не допустить использования реформ обладающими законными и значительными полномочиями группами (включая чиновников) в своих корыстных интересах. Это может случиться, когда правительства делегируют полномочия (и свободу действий) другим органам для реализации новых политических задач.

Вставка 6: Обзор структур для анализа политических и институциональных реформ

Существует несколько школ анализа политических реформ, каждая из которых основывается на различных аналитических структурах и выделяет различные факторы.

1. Политические реформы как результат переговоров и договоренностей: В данном случае акцент делается на роли заинтересованных групп политиков, ищущих новую систему управления, при темпах и направлении политических реформ, определяемых закрепленными интересами, при создании структур влияния и баланса сил в политической среде.
2. Сила рациональности, идей и ценностей: В то время как школа политических договоренностей говорит о коалициях, основанных на интересах (финансовых или других), аналитики данной школы вынашивают идеи важности коалиций, созданных на убеждениях или рациональности и на том, что конкуренция изживает себя. Кто может «захватить» и сформировать рациональный подход и как это лучше сделать становятся важными вопросами для тех, кто пропагандирует специфические политические реформы.
3. Институциональная реформа эволюционным путем: Имеются те, кто доказывает, что будущие направления реформ не могут быть отделены от текущих институциональных структур и их истории. С этой точки зрения, перспективные политические реформы представляют собой эволюционный процесс, а не революционный; это медленный накопительный процесс с незначительными изменениями, подготавливающими последующие реформы. Предлагается, чтобы реформы не могли проводиться с принуждением, хотя на них необходимо влиять, направлять или создавать для них необходимые условия.
4. Роль «шоковой терапии», кризисов и «надгробного камня»: Этот тип анализа обращает внимание на роль различных типов кризисов, в качестве движущей силы реформ.
5. Реформы путем рационального планирования: Скрытое допущение лежит в основе этого подхода, что возможно внедрить (обычно сверху вниз) новые политические инструменты, реформированные организационные структуры, управленческие и административные усовершенствования, планы, модели и более четкие системы оценки, чтобы обеспечить быстрое и значительное продвижение на пути к более рациональной системе. Понятия рационального планирования политики и «идеальных» и «пригодных на все случаи жизни» решений критиковались, по крайней мере, последние пятьдесят лет. Однако этот подход все еще достаточно влиятелен, что демонстрируют многие отчеты консультантов по реформированию водного сектора.

Некоторые вещи могут быть заимствованы из каждого подхода (школы). Различные элементы будут более или менее действительны в определенных ситуациях. В некоторых случаях, «ключом» может стать мобилизация правильной группы или нейтрализация оппозиции. В других, это может быть шок, который способствует реформам, или медленный процесс изменений, разработанный для конкретной проблемы.

Отвечая на запросы региональных партнеров, Глобальное Водное Партнерство (GWP), Международный институт водных проблем (IWMI) и Стокгольмский международный водный институт (SIWI) инициировали программу выявления факторов успешности процессов политических и институциональных реформ, и разработку практических указаний для тех, кто желает начать позитивные изменения в методах развития, управления и использования водных ресурсов. Эти указания предназначаются для политиков, специалистов водного и связанного с ним секторов, неправительственных и общественных организаций

Политическое резюме основывается на обобщении имеющейся литературы. Полный библиографический список размещен на сайте:

www.gwptoolbox.org/images/stories/Docs/final%20bibliography%20for%20triggers%20brief.doc.

В частности, в резюме цитируются положения статьи «Институциональные реформы в водном секторе: теория и практика», подготовленной Р. Салехом и А. Динаром и опубликованной в Сборнике «Водная политика». Также рассматриваются идеи, высказанные на семинаре, организованного для «мозговой атаки» в декабре 2006 года в Коломбо, и на семинаре, проведенном в Стокгольме в рамках Всемирной недели воды в 2007 году с участием GWP, IWMI и SIWI.

Маргарет Катли-Карлсон, Майк Мюллер, Сунита Нарьян, Умберто Пена, Юдит Риис, Р. Салех и Макл Скуллос были основными генераторами идей, представленных в резюме. Технический комитет ГВП предоставил ряд дополнительных сведений и осуществил общее руководство подготовкой этого издания.

Перевод на русский язык осуществлен к.т.н. Горошковым Н.И. под редакцией Соколова В.И.

Электронная русская версия размещена на сайте: www.gwpcacena.net