

## Мониторинг бюджета и влияние политики

### Уроки анализа бюджета гражданским обществом и адвокаси-инициативы



#### Основные идеи:

- Работа гражданского общества существенно повлияла на различные сферы деятельности и работу в разных областях;
- Участие гражданского общества в бюджетном процессе является ключевым компонентом системы эффективного управления государственными финансами (УГФ);
- Доноры могут помочь в укреплении и углублении работы гражданского общества в области бюджета.

#### Институт международного развития

ODI – ведущий независимый научный центр Великобритании по вопросам международного развития и гуманитарной помощи.

**Б**юджет является важнейшим политическим инструментом, используемым правительствами для достижения своих целей, начиная с обеспечения макроэкономической стабильности и заканчивая распределением ресурсов и оказанием услуг. Учитывая техническую природу бюджетного процесса, а также то, что его основная политическая функция заключается в привлечении и распределении государственных ресурсов, он часто характеризуется отсутствием прозрачности и неактивным участием в нем лиц извне. За прошедшее десятилетие гражданское общество стало принимать более активное участие в адвокаси-мероприятиях с целью привнесения изменений в сферу государственных расходов. Анализ бюджета и адвокаси-кампании, проводимые гражданским обществом, стали распространенным явлением во многих развивающихся странах, в том числе в тех странах, где донорские организации оказывают содействие в проведении бюджетных реформ, направленных на совершенствование управления и сокращение бедности.

Группы гражданского общества, работающие в сфере бюджета, имеют 2 общие черты: они сочетают прикладной анализ бюджета с проведением адвокаси-мероприятий, и основной упор делается на влияние бюджетной политики на малообеспеченные слои населения. В группы, работающие в сфере бюджета, входят ряд организаций, от развивающихся НПО до общественных движений и организаций, занимающихся проведением исследований, которые активно работают в странах с различными уровнями доходов и демократии. Спектр проводимых ими мероприятий варьируется от обучения до проведения технического анализа бюджетных документов, от отслеживания расходования средств и мониторинга исполнения бюджета до создания сетей по адвокаси и организации кампаний.

Несмотря на то, что анализ бюджета и действия, предпринимаемые в рамках адвокаси-кампаний, приобрели широкое распространение в Африке, Азии и Латинской Америке за последние 10 лет, систематический сбор данных и материалов по



Соблюдение за подотчетностью действий правительства. ДСУ осуществляет мониторинг расходования средств на строительство школ и образование в сельской местности (Уганда).

воздействию данной работы не проводился. Как следствие, группы гражданского общества, заинтересованные в работе в сфере бюджета, обладают ограниченным доступом к наработкам организаций, которые начали заниматься этими вопросами раньше. В настоящем документе резюмируются результаты исследования, проведенного международным проектом по бюджету и Институтом по изучению развития Университета Суссекса. В нем предпринята попытка заполнить этот пробел и объединить результаты предметных исследований организаций Бразилии, Хорватии, Индии, Мексики, Южной Африки и Уганды, занимающихся бюджетными вопросами, по меньшей мере, пять лет (см. Таблица 1).

Факты, собранные в ходе проведения исследования, позволили сформировать основу, сводящую воедино различные задачи, поставленные перед группой, и факторы, влияющие на ее потенциал для достижения результатов (см. Схема 1). Несмотря на различное происхождение и истории создания, эти организации имеют общие долгосрочные цели, в том числе «добросовестное управление», представляющее собой обширную область деятельности, а также улучшение социальных и экономических условий для бедных слоев населения. Основным предметом данного исследования стал набор промежуточных результатов, в большей степени относящихся к прикладному анализу бюджета в качестве инструмента

## Схема 1. Работа гражданского общества в сфере бюджета: задачи и факторы успеха



исследования и адвокаси. Эти промежуточные результаты можно отнести к двум категориям: подотчетность бюджета (влияние группы по бюджету на уровень прозрачности бюджета, грамотности граждан и их знаний по бюджетным вопросам, а также участие граждан в бюджетном процессе) и бюджетная политика (совершенствование бюджетных систем, изменения в распределении бюджетных средств и другие результаты).

Вероятность того, что группы ГО, занимающиеся бюджетными вопросами, придут к промежуточ-

ным результатам, зависит от ряда факторов. К внешним факторам относятся те факторы, которые находятся вне зоны влияния самих групп по бюджету и которые эти группы должны рассматривать как часть контекста, в котором они работают. Сюда входят (а) политическая обстановка и возможности сотрудничества с правительством; (б) правовая и институциональная базы, обуславливающие доступ к информации по бюджету; (в) присутствие и соответствующая роль международных донорских организаций; и (г) общий уровень грамотности и заинтересованности более широкого круга граждан в бюджетных вопросах.

В то же время, существуют важные внутренние факторы, которые, как показывают предметные исследования, составляют главный компонент в формировании возможностей оказания влияния. Они связаны с характеристиками группы и способом ее внутренней организации. Например, основное направление работы группы по бюджету с точки зрения ее миссии и роли работы над бюджетными вопросами внутри организации; наличие лидеров, обладающих техническими навыками и потенциалом для проведения адвокаси; наличие внутреннего технического потенциала для проведения анализа бюджета; усилия, направленные на «комплексное предоставление продукции» и распространение результатов среди соответствующих аудиторий.

Однако факты, полученные в результате предметных исследований, подчеркивают, какое значение для доноров имеют отношения, которые группы по бюджету выстраивают с различными субъектами, от представителей гражданского общества и СМИ до представителей исполнительной и законодательной ветвей власти. Эти отношения представляют собой важнейший компонент адвокаси-стратегий каждой из групп, при помощи которых создаются коалиции, передается информация, оказывается влияние и, в итоге, достигается результат. Группам, которые смогли создать широкие сети внутри правительства и вне его, а также установить стратегические партнерские отношения с различными субъектами, удалось добиться фактического влияния на политику.

## Каковы результаты работы групп гражданского общества в сфере бюджета?

### Подотчетность бюджета

Доступ к информации по бюджету является одной из сложных задач, с которой организации гражданского общества сталкиваются при понимании бюджета. Группы по бюджету играют важнейшую роль в интерпретации и распространении информации по бюджету, что дает возможность гражданскому обществу и другим субъектам эффективнее проводить анализ и адвокаси-кампании. Отсутствие доступа к информации является серьезной проблемой для DISHA в Индии. Бюджет штата Гуджарат не оглашается открыто, а правительство предоставляет лишь краткую информацию на веб-сайте. Как следствие, организация приняла альтернативную стратегию получения документации по бюджету от парламентариев-оппозиционеров.

Даже в ситуациях, когда правительство является, в общем, открытым в части предоставления общественной информации, группам иногда все же приходится бороться за получение доступа к щекоптовой информации. В Мексике, для того чтобы раскрыть случаи коррупции при использовании государственных средств на профилактику и лечение ВИЧ/СПИД, FUNDAR пришлось применить закон о праве на получение информации (см. Таблица 2).

Приобретая доступ к необходимой информации, группы вкладывают значительные объемы ресурсов для проведения анализа и переработки информации, с тем чтобы другие субъекты могли ее использовать и соблюдать подотчетность действий правительства. Некоторые из них разработали «Пособия по бюджету для граждан»,

**Таблица 1. Предметное исследование шести случаев**

Программа по бюджету в **Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)** в Бразилии была запущена в 1990 году, сразу после принятия новой конституции, которая сделала возможным возврат к демократии и открыла новые возможности для участия гражданского общества в бюджетном процессе. Работа группы направлена на укрепление потенциала других групп в области анализа информации по бюджету и ее использования в целях оказания влияния на центральные и местные органы государственной власти.

**Институт государственных финансов (ИГФ)** в Хорватии является одной из исследовательских организаций, созданных при социалистическом режиме в 1970-ых годах. С годами он стал лидером в сфере государственных финансов и экономических исследований, приобретает обширные связи в международной сети.

**«Инициативы развития действий социальных и человеческих действий» (DISHA)** была основана в 1985 году в Гуджарате (Индия) как общественное движение за расширение возможностей для наиболее беднейших слоев населения, в частности для племенных меньшинств, каст неприкасаемых и безземельных крестьян. С середины 1990-ых DISHA проводит анализ бюджета в рамках своей работы, направленной на побуждение своих сотрудников требовать реализации своих прав.

**FUNDAR, Centro de Análisis y Investigación**, была создана в Мексике в 1999 году с целью продвижения социальной справедливости и прав человека посредством мониторинга государственной политики. FUNDAR известна не только своей работой в области материнской смертности, ВИЧ/СПИД и расходования средств президентского бюджета, но и своей ролью координатора в Индексе прозрачности бюджета Латинской Америки.

**Служба информации по бюджету (СИБ)** была основана в 1995 году Институтом демократии в Южной Африке (IDASA) с целью мониторинга демократии в странах, переживших апартеид. СИБ приобрела хорошую репутацию благодаря проведению глубокого анализа в различных сферах, где проводится бюджетирование, таких как СПИД, забота о детях, образование, местные органы государственной власти и защита женщин. Помимо этого, СИБ оказывает поддержку группам, занимающимся бюджетными вопросами в ряде стран Африки, расположенных к югу от Сахары.

**Долговая Сеть Уганды (ДСУ)** известна тем, что в конце 1990-ых годов провела кампанию по списанию долга и стала НПО, проводящей тщательный анализ бюджета, адвокаси-кампании и осуществляющей деятельность по борьбе с коррупцией. Организация придерживается твердой позиции и обладает хорошей репутацией, благодаря связующей деятельности по мониторингу местных бюджетов с национальной политикой.

другие – методологии анализа влияния бюджета на отдельные группы населения, такие как женщины и дети (здесь в качестве примера можно привести IDASA в Южной Африке). Распространение информации позволяет охватить целый круг граждан и других субъектов, которые могут использовать информацию при осуществлении деятельности по адвокации. К примеру, UDN использует общественные радио-программы для донесения информации до широкого круга неграмотных граждан, проживающих в сельской местности. Кроме того, члены этой организации издали вкладыши для национальных газет, распространив их среди 40 000 жителей.

Однако, повышенной прозрачности бюджета зачастую бывает недостаточно для того, чтобы гражданское общество и другие заинтересованные стороны могли принимать активное участие в бюджетном процессе. Многим организациям гражданского общества, парламентариям и журналистам не хватает базовых навыков для значимой работы над бюджетными вопросами. Таким образом, группы по бюджету прикладывают значительные усилия для поднятия уровня грамотности и знаний о бюджете в целях обеспечения более целенаправленной работы. IDASA предложила пройти обучающие курсы участникам из более 220 организаций, действующих в странах Африки, расположенных к югу от Сахары. В Бразилии институт IBASE направил свои усилия на разработку обучающей программы дистанционного образования с целью охватить более широкую аудиторию (см. Таблица 3).

#### Бюджетная политика

В результате предметных исследований появляются ограниченные, но существенные доказательства того, что работа над бюджетом может иметь непосредственное влияние на улучшение бюджетных систем и распределение средств в пользу малоимущих граждан. Так, например, IDASA в Южной Африке удалось добиться существенных изменений в государственной политике по выплате пособий на детей (см. Таблица 4).

Анализ системы государственных расходов, проведенный DISHA в середине 1990-ых годов показал, что на поддержку племенных сообществ правительство тратит менее 15 процентов, что не соответствует законодательству. Также было выявлено, что выделяемые средства расходуются неэффективно. Действия объединений, присоединившихся к DISHA, в том числе марши и демонстрации, были направлены на оглашение этих данных и требование ответных действий со стороны правительства. Правительство лишь не намного увеличило объем выделяемых средств как процент от общего объема расходов. Что примечательно, в исполнении бюджета, выделенного на реализацию Племенного Под-плана, наметились значительные улучшения, отчасти благодаря усилиям DISHA в оказании влияния на местные органы власти, с тем чтобы гарантировать использование ресурсов на обозначенные цели, а именно развитие на местном уровне.

В Уганде UDN пыталась бороться с коррупцией и некомпетентностью посредством обучения членов сообществ, занимающихся мониторингом, проверке качества оказания услуг на местах, уделяя особое внимание проектам по местной инфраструктуре. Самый важный моментом в мониторинге сообществ является ежегодный «районный диалог», во время которого лица, занимающиеся мониторингом, представляют результаты своей работы районным властям и требуют ответных действий. Сбор информации на местах позволяет UDN обсуждать проблемы на уровне правительства, а также получать уникальные данные, которые могут помочь UDN в работе по вопросам национального бюджета.

#### Таблица 2. Провида (Provida) в Мексике

В 2002 году Палата депутатов Мексики увеличила объем средств, выделяемых на финансирование программ по женскому здоровью. Впоследствии, президент Комитета по бюджету попросил Министра здравоохранения направить часть средств в восемь неправительственных центров помощи женщинам. Это вызвало возмущение в Конгрессе, так как являлось актом самовольного характера, отклоняющегося от принятых процедур. Для разрешения этого вопроса была сформирована сеть в составе шести институтов гражданского общества. Опираясь на полномочия независимого органа, созданного для введения в исполнение принятого в 2003 году закона «О праве на получение информации», эта коалиция добилась доступа к информации по расходованию вышеуказанных средств. FUNDAR показала, что фактически Центры были связаны с организацией, придерживающейся правых взглядов, программа которой шла вразрез с политикой мексиканского правительства во ВИЧ/СПИД. Кроме того, было установлено, что 90 процентов средств, выделенных этим организациям, были использованы не по назначению: большинство выплат не были отражены в счетах-фактурах и были направлены «организациям-призракам», которые располагались по тому же адресу, что и «Провида». Последующие проверки, проведенные внутренними и внешними аудиторами, подтвердили факты, установленные FUNDAR. Внутренние аудиторы наложили огромный штраф на компанию «Провида», которую попросили вернуть средства. Кроме того, компании запретили получать государственные средства в течение последующих 15 лет.

#### Уроки для гражданского общества

Результаты сравнительного исследования выявили полезные уроки для организаций гражданского общества, заинтересованных в проведении прикладного анализа бюджета с учетом опыта групп, которые активно занимаются данными вопросами в течение нескольких лет. Кратко результаты исследования можно представить следующим образом:

- Гражданское общество может оказывать и оказывает влияние на бюджетный процесс и политику, несмотря на наличие некоторых ограничений, связанных с природой бюджетов, и общее отсутствие бюджетной грамотности;
- Работа в области бюджета – инструмент, который легко применять в различных условиях, определяя и используя все потенциальные входные пути процесса разработки и реализации политики;
- Любая организация, от научных центров по вопросам политики до общественных движений и сетей, может с большим успехом работать в области бюджета;
- В то время как влияние на прозрачность и участие гражданского общества является распространенным явлением, структурные изменения в бюджетном процессе и политике требуют долгосрочной стратегии и приверженности к ее реализации;
- Основой эффективной работы в области бюджета является анализ, который должен быть точным (что обеспечивает надежность данных), доступным (что

#### Таблица 3. Программа дистанционного образования IBASE's

С 2002 года институт IBASE преобразовала два основных модуля по «Общественному контролю над государственным бюджетом» в пакеты программ дистанционного обучения, которые можно использовать в режиме реального времени (on-line). Это дает возможность жителям Бразилии углубленно изучать бюджетные аспекты посредством Интернет. Ежегодно в программе принимают участие свыше 350 человек. Первый модуль – «Мэр дня» - направлен на изучение общих тем, таких как политика и институты, права и обязанности граждан и участие гражданского общества, а также основы составления бюджета. Участники составляют базовый бюджет для небольшого города, реагируя на нужды и просьбы граждан и соблюдая федеральные законы и регламенты. Второй модуль – «Расшифровка бюджета» - разъясняет способы приобретения и интерпретации информации о муниципальных бюджетах, а также методы лоббирования некоторых вопросов через представителей местных органов власти.

**Таблица 4. Грант на поддержку детей в Южной Африке**

Многие семьи Южной Африки рассчитывают на правительственный Грант на поддержку детей (ГПД). Правительство страны, пережившей апартеид, переделала ГПД, с тем чтобы помогать всем детям в одинаковом объеме; однако выпуск исправленной программы заставил столкнуться ее разработчиков со значительными трудностями. Отдел по бюджету для детей (ОБД) несколько раз проводил оценку, в результате которой выяснилось, что из-за слабого потенциала местных органов власти доступ сельских жителей и обособленных социальных групп к программе был весьма ограничен. Сотрудники ОБД также выяснили, что темпы роста объемов финансирования ниже, чем темпы роста инфляции. Было рекомендовано поддерживать стоимость гранта, одновременно снизить ограничения по возрасту для его получения, а также выделить дополнительные ресурсы для более эффективного распространения программы среди сельских жителей. ОБД распространил результаты анализа среди широкого круга лиц и изыскал возможность обсуждения своих рекомендаций с государственными чиновниками. Кроме того, отдел провел тренинг по этой теме для представителей гражданского общества, законодателей и Комиссии по правам человека, а также выстроил стратегические партнерские отношения с организациями, занимающимися правами детей. Сочетание этой мобилизационной силы коалиции и информации, предоставленной ОБД, дали значительный результат: правительство увеличило объемы финансирования по Гранту на поддержку детей и повысила возрастной порог до 14 лет.

гарантирует широкую аудиторию пользователей) и своевременным (что дает возможность влиять на политику);

- Отношения являются ключевым моментом: группы по бюджету, работающие наиболее эффективным образом, вкладывают средства в выстраивание отношений с широким кругом заинтересованных лиц, которые могут помочь повлиять на действия правительства;
- Развитие и поддержание потенциала и обеспечение эффективного управления – две из сложнейших внутренних проблем, с которыми сталкиваются группы по бюджету.

### Вопросы для доноров

Существует ряд вопросов, заслуживающих особого внимания донорских организаций, которые могут помочь в обеспечении более эффективной работы гражданского общества над бюджетом. В частности, это касается тех стран, где доноры крайне заинтересованы в оказании содействия организациям, желающим проводить бюджетный анализ и адвокаси-мероприятия для укрепления процессов внутренней подотчетности.

Донорские организации играют две главные роли. С одной стороны, они напрямую влияют на проводимую правительством бюджетную политику через оказание помощи правительственным программам и политическому диалогу, связанному с поддержкой макроэкономического характера либо прямой поддержкой бюджета. С другой стороны, они также оказывают финансовую поддержку гражданскому обществу, занимающемуся прикладной работой в области бюджета. Эти две роли не обязательно противоречат друг другу и даже могут друг друга дополнять. Тем не менее, для этого требуется особое внимание со стороны донорских организаций во избежание риска подрыва долгосрочных задач, которые заключаются в том, чтобы государственная политика была под контролем государства и укреплялись механизмы внутренней подотчетности.

### Дополнительная информация

- Паоло де Ренцио (Paolo de Renzio) и Уоррен Крафчик (Warren Krafchik), Уроки на местах: влияние анализа бюджета, проводимого гражданским обществом, и адвокаси в шести странах, пособие для практикующих специалистов, Вашингтон, Округ Колумбия, Международный проект по бюджету (<http://www.internationalbudget.org/PractitionersGuide.pdf>).
- Марк Робинсон, Анализа бюджета и адвокаси-политика: роль деятельности неправительственного сектора, рабочий документ Института изучения развития, Брайтон 279, Институт изучения развития (<http://www.ntl.co.uk/idsbookshop/details.asp?id=950>).
- Копии предметных исследований см. на сайте <http://www.internationalbudget.org/casestudies.htm>. Окончательная версия документа выйдет в свет в ближайшем будущем.

Фото с сайта: [www.flickr.com/Brooke Bocast](http://www.flickr.com/Brooke Bocast).

### Общие вопросы по улучшению среды для работы над бюджетом

Доноры должны:

- Продолжать побуждать правительства повышать прозрачность бюджета и обеспечивать максимально широкий доступ к информации о бюджете. Это основное условие для того, чтобы гражданское общество могло проводить работу в области бюджета;
- Поддерживать работу надзорных институтов (институтов аудита, агентств по борьбе с коррупцией, института омбудсмена) и СМИ в повышении прозрачности и усилении подотчетности;
- Предоставлять больше информации лучшего качества по своим каналам помощи в области государственных расходов. Зачастую расходование донорских средств осуществляется вне бюджета, и тогда сложно проследить всю картину общего расходования государственных средств;
- Признать, что участие гражданского общества в бюджетном процессе является ключевым компонентом эффективных систем управления государственными финансами (УГФ). Одним из возможных вариантов здесь может быть работа с местными организациями при проведении диагностической и аналитической работы;
- Всегда работать в направлении усиления, а не подрыва внутренней подотчетности. Учитывая свой огромный технический и финансовый потенциал, доноры легко могут начать играть доминирующую роль в диалоге с правительством относительно бюджетной политики, сводить на нет достижения местных сообществ и, таким образом, подорвать потенциальную роль гражданского общества, парламента и СМИ.

### Вопросы, касающиеся прямой поддержки гражданскому обществу в работе над бюджетными вопросами

Доноры должны:

- избегать чрезмерного предоставления организациям гражданского общества периодической, маломасштабной поддержки, ориентированной на реализацию конкретного проекта. Сама природа работы над бюджетом требует долгосрочной поддержки, позволяющей разработать среднесрочную стратегию, направленную на укрепление долгосрочного внутреннего потенциала.
- Разработать весомые критерии отбора предложений, поступающих от групп гражданского общества и заслуживающих оказания финансовой поддержки. Что касается области поддержки бюджета, здесь критерии могут включать наличие стратегии, связывающей бюджетный анализ и адвокаси, хорошие связи и сети, состоящие из различных субъектов из различных секторов, надежная система мониторинга и оценки с целью отслеживания влияния, а также оценки надежности, объективности и авторитетности организации, представляющей предложение.

Настоящий документ был подготовлен Паоло де Ренцио (Paolo de Renzio), научным сотрудником ODI ([pderenzio@odi.org.uk](mailto:pderenzio@odi.org.uk)) и Уорреном Крафчиком (Warren Krafchik), директором Международного проекта по бюджету ([krafchik@cbpp.org](mailto:krafchik@cbpp.org)).



Overseas Development  
Institute

111 Westminster Bridge  
Road, London SE1 7JD

Тел.: +44 (0)20 7922 0300  
Факс: +44 (0)20 7922 0399

Email:  
[publications@odi.org.uk](mailto:publications@odi.org.uk)

В настоящем справочном документе изложена объективная информация по важнейшим вопросам развития. Читатели могут цитировать или использовать материалы данного документа в своих изданиях. Как обладатель авторского права ODI вправе запросить официальное подтверждение и копию публикации.

Этот и другие справочные документы Института международного развития размещены на сайте [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)

© Overseas Development  
Institute 2007  
ISSN 0140-8682