

В конце 1997 года Международный Бюджетный проект собрал для участия в нашей первой конференции только 50 человек из 14 стран. Немногие участники имели опыт прикладного бюджетного анализа или анализа бюджета, специально разработанного в целях влияния на публичную политику.

На нашей третьей конференции в ноябре 2000 года с небольшими усилиями можно было “собрать” уже 100 участников из 25 стран. Большинство участников представляли развивающиеся страны или страны «новой демократии» (переходного периода). Многие участники имели опыт проведения прикладного бюджетного анализа в течение более чем одного года. Вовлечение неправительственных организаций в бюджетную работу за последние годы заметно увеличилось.

Ниже мы обсудим некоторые факторы, которые стали причиной роста интереса к бюджетной работе. А также опишем возможности прикладного бюджетного анализа и его вклад в бюджетные обсуждения.

Что такое прикладной бюджетный анализ?

Признавая важность бюджета в жизни малоимущих и развитии гражданского общества, данное пособие призывает неправительственные группы участвовать в бюджетной работе и прикладном бюджетном анализе. Прикладной анализ проводится с определенными целями, например, поддержка малоимущих. Это не исследование ради исследования. Бюджетная работа требует качественного анализа с тем, чтобы его результаты были представлены для максимального влияния на публичные обсуждения бюджетных вопросов. Анализ должен быть доступным широкому кругу читателей – особенно чиновникам, средствам массовой информации и широкой общественности. Результаты анализа должны находиться в свободном распоряжении в целях принятия более информированных решений.

Прикладной бюджетный анализ повышает информированность граждан и способствует пониманию ими бюджетных вопросов. Цель такого анализа заключается в повышении бюджетной осведомленности тех, кто участвует в обсуждениях бюджета и бюджетной политики, что улучшит их качество, а также привлечет больше заинтересованных участников.

DISHA – рядовая организация в Ахмедабаде, Индия увидела необходимость в бюджетном анализе, когда лоббировала повышение зарплаты одного миллиона человек из племени Тенду, а также женщин листорубов для того, чтобы реализовать право племени на землю, а также решить другие вопросы, относящиеся к социальному благосостоянию населения, проживающего на территории племени в Гуджарате. Если DISHA не имела информации о расходовании бюджетных средств национальным правительством и администрацией штата, было бы трудно защищать интересы племени. Усилия по реализации прав племени вынудили DISHA проанализировать бюджет штата.

2. Типология прикладной бюджетной работы

Виды Бюджетных групп:

- институты прикладной политики;
- академические и исследовательские институты, которые включили в свою сферу деятельности бюджетную работу;
- другие организации, включившие бюджетную работу в свою основную деятельность;

- институты и организации, действующие на всех уровнях управления: государственном, областном и местном/муниципальном.

Общие черты результатов прикладной бюджетной работы:

- точность, доступность и своевременность;
- склонность к независимой оценке (исследованию);
- возможность влиять на бюджетную политику.

Основные задачи прикладной бюджетной работы:

- повышение осведомленности граждан о бюджете;
- независимая оценка бюджетного процесса и бюджетной системы;
- анализ бюджетной политики.

Субъекты прикладной бюджетной работы:

- представители исполнительной и законодательной (представительной) властей;
- СМИ;
- неправительственные организации (НПО);
- исследователи, ученые;
- граждане.

2.2. Почему НПО склоняются к бюджетной работе

Кажется естественным, что НПО начали уделять больше внимания бюджетам. Бюджет один из важных инструментов экономической политики государства. Он отражает социальные и экономические приоритеты политики больше, чем любые другие документы. Бюджет «переводит» политические решения, цели и обязательства в решения о том, как расходовать средства и как их собирать. Эффективно функционирующая бюджетная система способствует экономическому развитию государства и его территорий, а также является основой независимой бюджетной политики. Во многих странах экономические проблемы усложняются слабой бюджетной системой и неэффективными бюджетными решениями.

В то время как бюджет государства прямо или косвенно влияет на жизнь всех граждан, на население с наименьшими материальными возможностями очень часто бюджет влияет сильнее. Они больше «страдают» от низкого экономического роста или высокой инфляции. Благосостояние людей с низкими доходами и их будущее может зависеть от решения органов власти о расходовании бюджетных средств в таких сферах как здравоохранение и образование. Более того, сокращению финансирования из бюджета часто подвергаются те программы, которые больше всего помогают населению с низкими доходами, тем временем другие статьи, такие как управление долгом или расходы на содержание органов власти и управления, скорее всего, будут исполнены в первую очередь. При этом, если средства и будут выделяться на программы, направленные против бедности, слабый контроль за этими расходами, неэффективное управление программами, приведут к тому, что средства не достанутся тем, кому они предназначены.

Бюджетный процесс и бюджетная система в стране также важны для определения степени открытости, демократичности системы управления. Во многих странах отсутствие информации о бюджетных вопросах – особенно в доступной, нетехнической форме – очень серьезно затрудняет участие общенациональных и местных организаций в дискуссии о распределении государственных ресурсов. К тому же, возможность участия таких организаций в бюджетном процессе может осложняться законодательными,

институциональными и политическими барьерами. НПО могут работать с целью устранения нехватки информации о бюджете и бюджетном процессе, таким образом, улучшая систему принятия решений в органах власти.

В силу вышеназванных причин – важности бюджета для функционирования всей экономики страны; реализации программ, направленных против бедности, других мер государственной политики; открытости процессов принятия решений – организациям и исследователям стоит участвовать в изучении бюджетных вопросов. Исследователи и НПО, заинтересованные в работе по многим вопросам бюджетной политики, могут быть более эффективными, если они знают принципы формирования бюджета, а также то, как он становится законом, как он исполняется на практике. Так, совмещая знание вопросов здравоохранения или образования с информацией о бюджете, можно воздействовать на принятие политических решений в названных сферах.

2.3 Международный контекст

По вышеизложенным причинам склонность неправительственных организаций к бюджетной работе не новое явление. Так бюджет не сам собой стал очень важным документом экономической политики страны. Оно стал выполнять эту роль в силу определенных причин и обстоятельств. Тем не менее, новый международный контекст помог создать почву для вовлечения НПО в бюджетную работу, что является сравнительно новым явлением.

Очевидно, что произошли значительные изменения в государственных системах за последние десять лет. Многие страны осуществили переход от закрытого общества к открытому, а также пытаются способствовать более демократичному процессу принятия решений с вовлечением большого количества участников. Цель этого продолжающегося процесса лежит за пределами проведения свободных выборов. Открытые общества требуют информированных граждан, участия населения в происходящих процессах и прозрачного процесса управления. Это серьезные вызовы особенно для тех стран, которые за всю свою историю управлялись недемократическими режимами. Демократические преобразования в некоторых из этих стран привели к большей доступности бюджетной информации и предоставлению возможности участникам (вне органов власти) внести свой вклад в процесс принятия решений.

В то время как тенденция к более открытому и демократическому процессу принятия решений была одним из решающих факторов, послуживших росту интереса и возможностей для бюджетной работы, на ее осуществление повлияли и другие факторы развития.

- **Новая роль государства, рынка и НПО в решении проблем бедности:** постепенно появляется всеобщий консенсус по поводу роли государства и неправительственных участников в экономическом развитии. Сегодня многие международные институты считают важным взаимодействие государства, частного сектора и некоммерческих организаций для создания новых возможностей в системе управления и осуществления эффективных стратегий борьбы с бедностью.
- **Реформа управления государственными расходами:** прогресс независимой бюджетной работы также отражает принятие многими странами новых практик в системе государственных финансов. Эти практики направлены на большую прозрачность бюджетной системы и призваны сыграть важную роль для независимого контроля общественными организациями и законодателями за бюджетным процессом. Желание большей прозрачности в частности вызвано пониманием того, что отсутствие экономической прозрачности явилось провоцирующим фактором в Азиатском финансовом кризисе.

- **Децентрализация:** демократизация часто происходит совместно с процессом децентрализации, который способствует приближению бюджетного процесса к обществу и делает этот процесс для его представителей более понятным и реальным. Хотя децентрализация может усложнить координацию и мониторинг бюджета в государственном масштабе, она создает условия для более широкого участия населения и местных представительных органов власти. При практическом отсутствии такой работы в государственных и местных институтах децентрализация открывает дополнительные возможности для работы неправительственных бюджетных групп.

2.4 Прикладной бюджетный анализ и его потенциальный вклад

Идея участия НПО в публичных обсуждениях бюджета может стать причиной существенного изменения в традиционном подходе к процессу принятия решений в бюджетном процессе. Во многих странах государственный бюджет считался исключительной функцией исполнительной власти. Только недавно открытие процесса принятия бюджетных решений не представителям исполнительной власти стало считаться желательным в некоторых странах. Во многих развивающихся странах ряд распространенных негативных заблуждений ограничивают бюджетную работу общественных организаций, депутатов и прессы.

К таким ограничениям можно отнести следующие:

- Бюджет должен составляться в тайне, так как более открытый процесс может негативно повлиять на рынок.
- Законодатели и общественные организации представляют интересы только своих избирателей, но не интересы страны в целом. Таким образом, их участие в бюджетном процессе искажает выгодные для страны экономические возможности.
- Исключительным мандатом исполнительной власти является подготовка бюджета в закрытом процессе, а только его принятие является прерогативой законодательной власти.

Внимательный взгляд на этот перечень показывает, что названные ограничения ближе к мифам. Ясный и доступный государственный бюджет может способствовать эффективному планированию в частном секторе, при этом секретность может быть дестабилизирующим фактором на рынке вместо устойчивого приспособления к уже известным экономическим условиям. Изменения также произошли в понимании последствий публичных обсуждений бюджетных вопросов. К примеру, недавний документ об опыте стран-членов Организации по Экономическому Сотрудничеству и Развитию (ОЭСР) говорит о том, что большее вовлечение законодательной власти в бюджетном процессе приводит к результатам, которые совместимы с поддержанием налоговой дисциплины. (См. “Can national legislatures regain an effective voice in budgetary policy?” Могут ли национальные законодатели стать эффективным «голосом» в бюджетной политике? <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/legislatures.doc>). Заключение данного документа правомерно и для различных бюджетных групп, так как чем глубже они вовлечены в бюджетный процесс, тем больше они фокусируются на вопросах приоритетов и улучшения эффективности расходов, а не на отдельной программе или простом увеличении всего бюджета.

В конечном итоге немногие бы спорили с утверждением, что исполнительная власть должна готовить бюджет, но это не значит, что она должна доминировать на всех этапах бюджетного процесса, или сам процесс должен быть закрытым. Более того государство получает выгоду от включения бюджетных групп в решение вопросов бюджетной политики. Хотя могут быть и несогласованности, при этом на разных этапах бюджетного процесса бюджетные группы могут предоставить полезную информацию, которая повысит качество бюджетных решений.

Конструктивное участие общественных организаций способствует улучшению бюджетных решений и повышает качество результатов функционирования бюджета разными методами:

- **Обучение:** многие общественные организации развивают опыт бюджетного тренинга, который очень часто направлен на повышение аналитических возможностей группы и способностей защиты интересов других общественных организаций, что становится причиной более глубокого вовлечения граждан и общественного контроля. Некоторые группы также могут предоставлять свои услуги по обучению для государственных, муниципальных структур и международных институтов.
- **Привлечение внимания к важной информации и политическим вопросам:** бюджетные группы общественных организаций обычно имеют значительные возможности анализировать бюджет с позиции малоимущих и социально незащищенных групп населения. Они могут быть в близком и регулярном контакте с разными секторами общества, а, следовательно, выдвигают для обсуждения острейшие проблемы. Они акцентируют внимание на важной информации и политических проблемах, которые иначе не получили бы достаточного внимания.
- **Нахождение лучших примеров:** независимый анализ может способствовать поиску лучших местных и международных примеров, которые помогут государственным структурам в проведении более эффективной бюджетной политики.
- **Установление отчетности:** через свой независимый анализ общественные организации могут обеспечить подотчетность органов власти населению. Это произойдет, например, в случае когда группы предоставят информацию общественности и законодательной/представительной власти о фактах, которые найдены в процессе контроля государственными финансовыми органами.

Общественные организации имеют потенциальную возможность сделать бюджет более доступным и понятным большому количеству граждан, начиная от депутатов до групп интересов, которым бюджет зачастую представляется загадочным и слишком сложным, чтобы обратить на него внимание. Прикладной бюджетный анализ поможет сделать бюджет доступным для таких участников и вовлечет их в публичные обсуждения о расходовании государственных и местных ресурсов исходя из первоочередных нужд.

2.5. Международный бюджетный проект

Международный бюджетный проект (МБП) Центра по Бюджету и Политическим Приоритетам начал работу в 1997 году с целью поддержки развития независимого прикладного бюджетного анализа в мире. МБП поддерживает неправительственные организации и исследователей в их работе по анализу бюджетной политики и улучшению бюджетного процесса, финансовых систем и институтов. Проект особенно заинтересован в поддержке исследований, касающихся влияния бюджета на положение малоимущих. МБП в основном работает с организациями, которые проводят бюджетный анализ в развивающихся странах и странах «новой демократии» (переходного периода).

МБП содействует проведению конференций и семинаров, поддерживает ресурсы НПО для бюджетной работы, проводит исследования по бюджетной тематике, содействует обмену информацией между исследователями и бюджетными группами, предоставляет техническую помощь и обучение, а также борется за повышение качества бюджетной работы. Проект также старается подготовить необходимые учебные материалы.

3. Примеры прикладной бюджетной работы

Не смотря на то, какой регион мира вы представляете, какова роль общественных организаций в вашей стране, в чем состоят вопросы над которыми вы работаете, существуют примеры успешной бюджетной работы НПО в последние годы. Эти группы действуют на всех уровнях власти (государственном, областном, местном), практически во всех сферах деятельности государства. Они могут представлять собой как организации местного уровня, так и академические институты.

Чтобы представить необходимую информацию о том, как бюджетные группы появились и в чем характер их работы, мы кратко описываем деятельность трех из наиболее опытных организаций разных частей мира. Эти организации имеют от 6 до 20 лет опыта бюджетной работы.

3.1 Центр Бюджетных и Политических Приоритетов

Международный бюджетный проект является частью Центра Бюджетных и Политических Приоритетов. Центр, находящийся в Вашингтоне, изучает информацию и проводит исследования о том, как бюджет, налоги и государственные программы влияют на положение малоимущих граждан. Центр не является организацией начального уровня, он также не является академическим институтом. Центр можно назвать “институтом прикладной политики”, который занимается исследованиями, способствующими более информированной политической дискуссии. Финансирование Центра происходит частными фондами без привлечения государственного финансирования. За прошедших два десятилетия Центр готовил аналитические отчеты, которые публиковались в доступной для представителей власти, некоммерческих организаций и прессы форме. Бюджетные анализы центра обычно публикуются в краткой форме, в том числе и для того, чтобы их можно было своевременно подготовить и, таким образом, воздействовать на происходящие политические обсуждения.

Центр начал работу в 1981 году с 3 сотрудниками, которые фокусировались на некоторых общих вопросах национального бюджета и программы США по борьбе с голодом. С того времени Центр расширился и в настоящее время в нем работает около 70 человек. Но этот рост происходил постепенно, так как Центр расширялся в тех направлениях, где он имел опыт или приобретал его. В Центре поняли, что доверие к работе и исследованиям Центра в одной сфере деятельности повлияло на доверие во всех других сферах и именно оно является основой эффективности работы Центра. В настоящее время Центр имеет опыт работы на государственном уровне бюджета и бюджетного процесса, решения налоговых проблем, по программам борьбы против бедности (здравоохранение, жилищная программа, продовольственная программа, программы в области доходов и пенсий). Большинство профессиональных сотрудников Центра являются исследователями, но часть из них работают по линии связи с прессой и представителями органов власти.

В течение первого десятилетия своего существования Центр фокусировался на национальных проблемах. В 1992 году Центр официально расширил свои программы, распространяя накопленный опыт и на анализ бюджетов штатов. Через это новое направление работы Центр содействует бюджетным и налоговым организациям, работающим в штатах, способствует обмену информацией, предоставляет техническую помощь с тем, чтобы повышать их уровень и возможности в бюджетной работе (см. <http://www.cbpp.org/sfai.htm>). Центр также работает с программами помощи малоимущим, осуществляя помощь в получении пособий, на которые они имеют законное право. Международный Бюджетный Проект Центра, организованный в 1997 году, является самым новым отделением Центра.

3.2 Служба Бюджетной Информации Институт Демократии Южной Африка (Idasa)

Служба Бюджетной Информации (СБИ) Институт Демократии Южной Африки (Idasa) анализирует использование и расходование государственных ресурсов с целью оценки влияния бюджета Южной Африки на положение малоимущих. Idasa - независимая некоммерческая организация защиты интересов, которая поддерживает идеи демократии в Южной Африке. Приоритетом Службы по Бюджетной Информации является расширение защиты интересов и усиление влияния на политику с помощью общественных организаций и представителей законодательных органов власти. Служба Бюджетной Информации уверена в том, что общественные организации могут внести вклад в процесс выбора экономических альтернатив правительства, а широкое участие в бюджетном процессе может привести к общественному согласию в этом выборе.

С прекращением апартеида, Южная Африка провела демократические выборы в 1994 году. СБИ начала работу в 1995 году, как раз в то время, когда новый парламент страны работал над первым бюджетом государства. Первоначальные усилия парламента были сосредоточены на бюджетных брифингах комитетов национальной ассамблеи и сената. Эти брифинги послужили первыми практическими примерами для общественных организаций. Эти мероприятия со временем улучшились и в настоящее время включают в себя гибкие, от одного до трех дней сессии, которые предоставляют информацию о нынешнем состоянии бюджета и способах участия в процессе принятия бюджетных решений. Работа Службы Бюджетной Информации сконцентрирована на деятельности департаментов здравоохранения, образования и социальной защиты, где происходит наибольшее расходование средств бюджета и концентрируется внимание на положении женщин, детей и инвалидов, которые составляют самую малоимущую часть населения Южной Африки.

СБИ проводит доступные анализы бюджетных и социально-экономических проблем, распространяет свои материалы через средства массовой информации (печатная, радио и электронная пресса). Работа СБИ имеют следующие формы:

- Мониторинг национальных и провинциальных бюджетных процессов.
- Исследования и анализ, которые могут использоваться при принятии политических и бюджетных решений.
- Выбор вопросов, которые способствуют повышению прозрачности и доступу к информации о бюджетной системе (например, компетенция законодательной власти).
- Обучение бюджету и бюджетному процессу.
- Координация Африканского Бюджетного Проекта, который поддерживает распространение прокладной бюджетной работы по всей Африке.

Информацию о бюджетном проекте в Idasa можно получить, посетив сайт СБИ (<http://www.idasa/org/za/bis>) или ознакомившись с текстом презентации об СБИ на второй конференции Международного Бюджетного Проекта (<http://www.internationalbudget/org/conference/2nd/Idasa/htm>).

3.3 Центр Бюджетного Анализа и Политических Приоритетов, Инициатива Развития Социальной и Гуманитарной Акции (DISHA), Индия

Организованная в 1985 году, DISHA – членская организация, объединяющая работников лесной отрасли и поддерживающая местные организации, работающие над проблемами, которые влияют на жизнь племени в Гуджаратском Штате западной Индии. Начиная с 1992 года, DISHA работала над проблемами уровня штата, проводя исследования и бюджетный

анализ в целях защиты интересов своих членов. Сочетание привлечения к названным проблемам широкого круга населения, развития бюджетного анализа положения малоимущих и лоббирования в различных политических кругах определило уникальность, высокую эффективность и доверие к работе DISHA. Недавно бюджетная работа стала частью отдельного подразделения DISHA, называющегося Центр Бюджетного Анализа и Политических Приоритетов

В своих учебных программах и бюджетном анализе DISHA занимает позицию поддержки малоимущих. Организация изучает схемы расходов и контролирует политику правительства по борьбе с нищетой, исходя из фактических бюджетных расходов. Так как DISHA имеет определенный электорат среди малоимущих, она чувствует себя обязанной защищать их права перед правительством, а также помочь другим подобным группам в Индии через предоставление необходимой информации для ведения борьбы за равноправие и социальную справедливость.

DISHA особое внимание уделяла тому, как избавиться от кучи бумаг, которые избранные чиновники получают от правительства во время бюджетных сессий. DISHA решила подготовить бюджетные анализы, которые были бы короткими (максимум шесть страниц). DISHA отправляла эти краткие анализы министрам и правительственным чиновникам, прессе, академическим институтам и добровольным организациям. Через некоторое время DISHA узнала, что многие члены ассамблеи штата привыкли к их анализам. DISHA также заметила, что само слово «бюджет» отодвигает многих социальных активистов от бюджетной работы, включая и тех, кто работает в DISHA. Обсуждения и исследования государственного бюджета и бюджетов штатов традиционно являлись прерогативой академиков и исследователей. При этом DISHA поняла, что бюджетный анализ может стать действенным способом работы с правительством.

3.4. Появляются новые разные практики

Наш список включает в себя НПО, занимающиеся бюджетной работой в разных странах мира. Часть «группы» нашей веб-страницы в настоящее время проводит краткое описание работ НПО, занимающихся бюджетной работой в следующих странах:

Аргентина, Бангладеш, Боливия, Бразилия, Чили, Хорватия, Египет, Германия, Гана, Индия, Индонезия, Израиль, Кения, Ливан, Малави, Мексика, Мозамбик, Намибия, Непал, Нигерия, Перу, Филиппины, Польша, Россия, Южная Африка, Швеция, Танзания, Уганда, США и Западное побережье/Палестина.

Контактная информация имеется на веб-странице, названные группы склонны к установлению регулярного взаимодействия. (См. <http://www.internationalbudget.org/groups/index/htm>)

Для новых бюджетных групп важно знать, что они не одни. Существуют много моделей, которые можно применять и адаптировать. Здесь приведем только некоторые примеры, появившиеся за последние несколько лет:

Центр Бюджетных и Политических Исследований в Бангалоре, Индия – эта организация ориентирована на исследования и работает над проблемами муниципального бюджета и бюджета штата.

Centro de Investigacion y Docencia Economicas (CIDE) in Mexico City. Организация является академическим исследовательским институтом, его бюджетная работа сфокусирована на национальных и субнациональных проблемах и включает в себя бюджетное образование и бюджетный анализ.

Гуманитарно-Политологический Центр «Стратегия», Санкт Петербург, Россия. «Стратегия» является организацией активистов, которая участвует в работах по анализу городского бюджета в Санкт-Петербурге, а также эффективно вовлекает в бюджетную работу исследователей и группы по всей России.

Имеются более подробно описанные примеры этих организаций по следующим адресам: <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>.

В дополнение к этой информации можно использовать презентацию о развитии бюджетной работы в Центре Бюджетных и Политических Исследований и CIDE, которая была сделана на второй конференции Международного Бюджетного Проекта. Ее можно найти:

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/india.htm>

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide/htm>

Часть II

4. Введение в бюджет

Бюджет формально означает планы правительства о доходах и расходах, отражающие приоритеты политики и налоговые цели. Но бюджетный документ – это только один из аспектов продолжительного процесса принятия решения, в который включается также оценка, управление расходами и налоговая политика государства. Наблюдение только одного элемента бюджетной системы не позволяет оценить важное взаимодействие других важных частей системы.

Бюджетный процесс состоит из четырех стадий:

- **Формирование бюджета**, когда проект бюджета составляется органами исполнительной власти;
- **Принятие закона о бюджете**, когда проект бюджета обсуждается, вносятся поправки и документ принимается органом законодательной /представительной власти.
- **Исполнение бюджета**, когда политика отраженная в бюджете исполняется правительством.
- **Аудит и оценка**, когда правительство отчитывается за фактическое исполнение расходов и доходов, оценивает их эффективность.

Каждая из этих стадий создает разные возможности для участия НПО. Краткое описание этих возможностей приводится ниже (Более детальный анализ возможностей работы НПО на разных стадиях бюджетного процесса можно найти в статье МБП «Могут ли общественные организации внести вклад в процесс принятия бюджетных решений?» на веб-страничке: <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>)

Формирование бюджета

Начальное формирование бюджета происходит исключительно в структурах исполнительной власти, хотя оно может включать в себя и других участников. Обычно одно подразделение, в основном бюджетный отдел в департаменте финансов, координирует работу по формированию бюджета, запрашивая информацию из разных департаментов и осуществляя необходимый компромисс между различными приоритетами бюджетных расходов. Этот процесс занимает от нескольких недель до нескольких месяцев, в основном его длительность зависит от степени вовлеченности того или иного департамента и учета их позиции в процессе формирования бюджета.

На практике бюджеты не готовятся заново каждый год. Наоборот, формируемый бюджет использует за основу ранее принятый бюджет, а изменения соотносятся к показателям предыдущего бюджета. При этом нельзя сказать, что все изменения бюджета являются возрастающими. Бюджет может претерпевать значительные изменения из года в год в соответствии с изменениями экономической ситуации и приоритетами государственной политики.

Общие контуры бюджета, в частности, определяются прогнозированием ключевых параметров, таких как экономический рост, инфляция, демографические изменения и другие, которые оказывают влияние на доходы и расходы бюджета. На бюджет также могут влиять будущие цели государственной политики, такие как сокращение бюджетного дефицита или регулирование долга на определенном уровне, повышение или понижение налогов, увеличение расходов в приоритетных областях.

Роль НПО: Исполнительная власть обычно осуществляет формирование ежегодного бюджета «за закрытыми дверями». В некоторых случаях, исполнительная власть может заранее опубликовать проектный документ или общие черты бюджета для дискуссии, но обычно депутаты и общественные организации не имеют прямого доступа к проекту бюджета на этой стадии бюджетного процесса. Тем не менее, так как бюджет редко составляется заново основные части бюджета могут быть доступными за пределами «коридоров» исполнительной власти. Это создает некоторые возможности для первичного анализа и защиты интересов на стадии формирования бюджета. В течение такой работы над бюджетом неправительственные организации могут опубликовать результаты бюджетных анализов, касающиеся вопросов и проблем, которые они считают приоритетными, с учетом того, что они могут повлиять на формирование бюджета. При этом может появиться возможность для НПО установить неофициальные связи с представителями исполнительной власти. В странах, где законодательная/представительная власть имеет меньшее влияние на бюджет, НПО должны сконцентрироваться на стадии формирования, так как именно в это время принимаются ключевые решения.

Обсуждение бюджета

Вторая стадия бюджетного цикла происходит, когда проект бюджета, подготовленный органами исполнительной власти, обсуждается депутатами и, после утверждения, вступает в силу закона. Эта стадия начинается в тот момент, когда исполнительный орган власти официально предлагает проект бюджета законодательной власти. Бюджетные сессии законодателей могут включать в себя и публичные слушания, и обсуждение в профильных комитетах. Этот этап бюджетного процесса заканчивается в тот момент, когда бюджет принимается законодателями в представленной форме или с поправками. Бюджет может быть не принят органом законодательной власти, а в некоторых странах может быть заменен вариантом самой законодательной власти.

Обсуждение бюджета является той стадией, где внимание к документу максимальное и информация о бюджете доступна в большей степени, чем на других стадиях бюджетного процесса. По идее депутаты имеют время и ресурсы для рассмотрения бюджета и внесения различных поправок. На практике законные рамки бюджетного процесса или политические условия в стране могут лимитировать возможное влияние законодателей на бюджет. Работа многих депутатов также затрудняется отсутствием у них соответствующего персонала и опыта работы с бюджетом. Тем не менее, эти ограничения не полностью перекрывают возможности влияния законодателей на бюджет. Они могут заниматься бюджетными вопросами путем организации депутатских слушаний, заседаний специальных комитетов,

запросами дополнительной информации от исполнительной власти или проведением публичных слушаний.

Роль НПО: на этой стадии бюджетного цикла НПО обычно имеют максимальные возможности для влияния на бюджет. Интерес к бюджету больше в тот момент, когда исполнительная власть предлагает проект бюджета законодателям. Это создает условия для неправительственных бюджетных групп познакомить большую часть граждан с результатами бюджетного анализа через СМИ. Более того, в странах, где законодатели играют большую роль в бюджетном процессе, НПО часто привлекаются как эксперты на бюджетных слушаниях и высказываются по поводу проекта бюджета. Их бюджетные анализы и рекомендации влияют на участников публичных слушаний, подчеркивая важность влияния некоторых аспектов проекта рассматриваемого бюджета на положение малоимущих.

Исполнение бюджета – реализация, мониторинг и контроль

Эта стадия начинается после того, как бюджет вступает в силу. Правительства разных стран сильно отличаются тем, как они регулируют и контролируют расходы для того, чтобы обеспечить исполнение бюджета. В некоторых случаях департамент финансов осуществляет строгий контроль за расходованием бюджетных ресурсов, проверяя выделение средств различным департаментам и утверждая значительную часть расходов. В случае, если департаменты более независимы, финансисты контролирует расходование путем требования к каждому департаменту регулярно отчитываться о своих расходах.

На практике бюджет не выполняется точно в том же объеме, в каком он утверждается. Уровень расходования не соблюдается, а утвержденные средства могут расходоваться не по назначению. Расхождение может возникать из-за соответствующих политических решений или в ответ на изменяющиеся экономические условия, при этом серьезное беспокойство возникает в том случае, если выявляются значительные расхождения между утвержденной и действительной суммой расходов. Такие случаи могут возникнуть при злоупотреблениях представителей исполнительной власти, но они также могут быть результатом неэффективной бюджетной системы или технических проблем, которые затрудняют исполнителям выполнение бюджета согласно принятому закону. К примеру, в бюджете может не ясно указываться назначение некоторых фондов, а слабая система отчетности может ограничить доступ к информации, которая необходима представителям исполнительной власти для контролирования этих средств.

Роль НПО: исполнение бюджета, конечно, является функцией исполнительной власти. Если исполнительный орган власти не публикует отчеты о состоянии расходов в течение года, неправительственные группы имеют лишь ограниченные возможности контролировать расходование бюджетных средств. Но неправительственные группы имеют возможность осуществлять эффективную и прозрачную систему мониторинга, которая может обеспечить исполнение бюджета и снизить возможности плохого управления, или коррупции.

Группы могут выступать за бюджетную реформу в сфере улучшения бюджетного управления. Так же они имеют возможность заниматься контрольной деятельностью. Например, НПО могут фокусироваться на том, чтобы все средства, выделенные на образование или строительство дорог, были израсходованы по назначению. Они также могут оценивать качество бюджетных расходов, чтобы выявить достигнуты ли цели, поставленные при выделении бюджетных средств, и были ли государственные деньги использованы эффективно.

Определение результатов и отчетность – аудит и оценка выполнения работ

Последняя стадия бюджетного процесса включает в себя деятельность, которая направлена на измерение эффективности использования государственных средств. По идее исполнительная власть должна отчитываться перед законодателями и гражданами за результаты бюджетной деятельности. Эта деятельность должна подвергаться регулярной проверке со стороны законодательно установленного независимого, профессионального органа (например, аудиторские организации или Контрольно-счетные палаты).

Аудиторские организации должны иметь возможность своевременно производить проверки исполнения бюджета. Оценка и аудит необходимы не только законодателям для осуществления своей функции надзора, но также они являются неотделимыми частями управления расходами бюджета. Отчеты о выполненных работах необходимы для обеспечения расходования государственных ресурсов наилучшим способом. Бюджетное реформирование во многих странах акцентирует свое внимание на обеспечении государственных учреждений и агентств информацией об исполнении бюджета, для того чтобы улучшить работу этих учреждений.

Роль НПО: этот бюджетный цикл предоставляет ценную возможность для бюджетных групп получить информацию об эффективности отдельной бюджетной инициативы, а также повысить подотчетность органов власти, оценивая адекватность деятельности законодательной и исполнительной власти по поводу выявленных аудиторами нарушений. Эта стадия является одной из тех, где общественные организации еще недостаточно участвуют. В случаях доступности и своевременности аудиторских работ, НПО публикуют перечень и размеры невыполнения бюджетных назначений, факты нецелевого расходования или нарушения правил государственных закупок. НПО должны попытаться широко распространить эту информацию и использовать ее для развития бюджетной работы.

4.2 Общие проблемы с бюджетом

Каждая стадия бюджетного процесса имеет свои проблемы. Принятие бюджетных решений во время формирования бюджета и вступления в силу закона о бюджете имеет больше политический характер, другие этапы бюджетного процесса в основном связаны с решением управленческих и бухгалтерских вопросов. Следовательно, достижение бюджетом желаемых результатов в большей части зависит от того, как эффективно бюджетная система решает целый ряд политических и управленческих вопросов. Хотя на бюджетные системы в развивающихся странах и странах переходного периода влияют различные факторы: политические условия, история государственности, административная система и уровень экономического развития, многие страны имеют похожие проблемы.

Как основной документ экономического планирования страны бюджет обязательно отражает характеристики ключевых экономических и бюджетных показателей. Развивающиеся страны сталкиваются с рядом макроэкономических проблем, начиная от ограниченной возможности встретить внешние неблагоприятные условия, заканчивая низкой налоговой базой, которая усложняет долгосрочное бюджетное планирование. Имея высокую зависимость от резких изменений основных экономических условий, эти страны испытывают затруднения в выполнении планов расходов и доходов.

Некоторые из этих микроэкономических факторов могут быть за пределами контроля развивающейся экономики, многие проблемы усложняются неэффективными бюджетными практиками. Правительствам легче полагаться на бюджетные хитрости и бухгалтерские трюки, чтобы спрятать действительное положение бюджета, вместо того, чтобы найти компромисс между многими интересами в рамках бюджета. Хотя многие из названных проблем рождаются в исполнительной власти, слабые институты за ее пределами позволяют

этим проблемам долго не разрешаться. Независимые институты нужны для того, чтобы обеспечить надзор и отчетность, но все же их эффективность обычно ограничена. Например, аудитор может не располагать достаточной независимостью а, следовательно, необходима политическая поддержка, чтобы заниматься запутанными вопросами и составлять отчеты, которые могут выявить плохое финансовое управление и коррупцию.

По всей вероятности самая распространенная проблема, с которой сталкиваются развивающиеся страны и экономики переходного периода, это отсутствие точных бюджетных данных и социально-экономической статистики. Некоторые важные данные вообще отсутствуют, проблемы своевременности, доступности и регулярности информации ухудшают ценность тех данных, которые публикуются. Отсутствие данных усложняет все этапы бюджетного процесса: от подготовки проекта бюджета до его исполнения и контроля, а также затрудняет работу по улучшению прозрачности и отчетности действий органов власти. Наряду с проблемой нехватки информации, важным является то, что эти страны сталкиваются с ограниченными возможностями в отношении опытных профессионалов и современного оборудования.

Факторы, ослабляющие роль законодательной власти в бюджете

Принимая во внимание роль депутатов как представителей граждан, взаимодействие с ними считается наиболее подходящей точкой для влияния гражданского общества на бюджет. Эффективность вовлечения структур гражданского общества зависит от силы самой законодательной власти.

Теоретически законодательные власти обладают значительной компетенцией в области бюджетных вопросов. Конституция обычно запрещает расходование государственных средств без одобрения законодателей. Депутатские заседания могут быть дополнены приглашением экспертов и членов правительства для ответов на возникающие вопросы. Полномочия депутатского корпуса реализуются при внесении поправок в бюджет. На практике компетенция законодательной власти ограничивается несколькими факторами:

- Действующие политическая система и сложившаяся практика могут ограничивать влияние, которое законодатели оказывают на бюджет. В парламентских системах, где политические партии контролируют законодательную и исполнительную ветви власти, оказывается сильное давление на депутатское большинство для принятия бюджета без значительных поправок.
- Правовые рамки и правила часто ограничивают роль законодателей. Депутаты, например, могут иметь очень мало времени для рассмотрения бюджета или им разрешается вносить только незначительные поправки (или вообще не вносить поправки).
- Возможности законодательных органов развивающихся стран также затрудняются отсутствием профессионалов и независимого бюджетного анализа. Без такой возможности законодатели не могут оценивать проект бюджета и предлагать изменения.

Эти ограничения существуют не во всех странах и не полностью закрывают все варианты влияния законодателей. Депутаты могут участвовать в обсуждении бюджета через организацию депутатских слушаний, заседаний специальных комитетов, требование дополнительной информации от исполнительной власти, проведение публичных слушаний. Более того, невзирая на вышеназванные препятствия, во многих странах усиливаются процессы по увеличению участия законодателей через расширение их исследовательских возможностей и законных полномочий. Это в настоящее время происходит в Кении, Малави, Мексике, Перу, Южной Африке, Уганде, Замбии и многих других странах. Законодатели и общественные организации могут вместе организовать потенциально сильное партнерство по контролю за бюджетом, а общественные организации при этом усиливают

организационные и аналитические возможности законодателей. При расширении участия представителей законодательной власти в бюджете, то же происходит и с возможностями общественных организаций для более детального участия.

Список проблем может быть достаточно большим, а возможные решения часто являются сложными. При этом развивающиеся страны пытаются решать эти проблемы, вводя новые принципы и практики. НПО имеют интересы в продвижении таких реформ бюджетной системы потому, что слабый и коррумпированный бюджет обычно неблагоприятно влияет, прежде всего, на положение бедных и беспомощных граждан. Система, при которой не обеспечивается преемственность между бюджетными решениями и фактическими расходами, вряд ли даст возможность проводить политику развития, направленную на реализацию нужд малоимущих. При таких обстоятельствах, если по закону государственные ресурсы направлены на социальные расходы или вложения в инфраструктуру, другие интересы непропорционально воздействуют на размещение государственных средств. Следовательно, устойчивая бюджетная система, прозрачность и отчетность имеют больше шансов принести результаты, которые отражают желание населения.

4.3 Элементы устойчивой бюджетной системы

Преодоление проблем бюджетного процесса и функционирования системы управления бюджетом в развивающихся странах является нелегкой задачей. В некоторых случаях проблемы могут быть разрешены нахождением и изменением «слабых» связей в процессе. Но очень часто решение проблем требует принятия новых законов для обеспечения эффективного управления. Для решения проблем надо принимать во внимание основные части и сочетание элементов устойчивой бюджетной системы:

- правовые рамки для определения институциональной роли и ответственности, включая контроль за деятельностью соответствующих органов;
- бюджет, который охватывает все финансовые операции государства;
- достоверная и своевременная информация и корректное прогнозирование;
- процесс, который прозрачен и позволяет определенное участие законодателей и общественных организаций.

Большинство из этих элементов являются системными, поэтому очень трудно их осуществить в отдельности друг от друга. К примеру, невозможно сделать прозрачную бюджетную систему, если бюджет не будет включать в себя полную «картину» деятельности государства во всех отраслях экономики.

Правовые рамки

Правовые рамки являются основным компонентом эффективной и устойчивой бюджетной системы. Они могут существовать как часть основных правовых документов страны, например, конституции, так и приниматься через другие законодательные акты.

Основной целью правового обеспечения бюджетного процесса является установление адекватной системы контроля бюджетной системы, что обеспечивает определенную роль для законодательной власти и независимых аудиторских институтов, и этим устраняется преобладание и возможные злоупотребления в рамках бюджетной системы исполнительными органами власти.

Правовое поле, устанавливающее роль и ответственность законодательной и исполнительной власти в бюджетной системе, а также независимых институтов, является основой установления бюджетной отчетности. Роль и ответственность регламентируется на разных

уровнях управления через определение ответственных за оказание определенной государственной услуги или перечня доходов, которые должны собираться разными уровнями управления.

Правовые рамки также должны устанавливать правила процесса принятия решений правительством и системы управления расходами и доходами государства. Даже простые правила могут быть важными, например, установление основных дат в бюджетном процессе и определение ответственных органов исполнительной власти за предоставление отчетности. Эти правила определяют рамки бюджета, разъясняют сложную процедуру государственных закупок. Подходы к правовому регулированию различаются, тем не менее включение значительного числа процедурных деталей сокращает гибкость государственных управляющих. Даже в последнем случае правовые рамки включают в себя минимальный набор требований для обеспечения контроля управляющих и защиты интересов населения.

Полное представление бюджета

По идее бюджет должен полностью охватывать все финансовые операции правительства – общие доходы, расходы по всем направлениям, оплата по долгам и т.д. Общая картина финансового положения правительства не может быть охвачена, если некоторые программы, направления финансирования или обязательства находятся «за бюджетом» или не включаются в бюджет.

Без полного бюджета практически невозможно дискутировать по поводу выделения ограниченных ресурсов или по отдельным государственным услугам. Например, определенные государственные подразделения часто не включаются в бюджет. Обоснованием этому является то, что они полуавтономны и предположительно самообеспечены. Тем не менее, эти единицы (в сфере коммунальных услуг или другой сфере) действуют и используют поручительства государства. Такие незапланированные средства могут стать причиной отклонений от принятого бюджета или использования средств, которые были предназначены для других целей.

Управление государственными расходами для установлении устойчивой бюджетной системы

Управление государственными расходами (УГР) - сравнительно новое направление в разработке бюджета. Развивающееся как многосторонний институт, оно является важным методом улучшения составления бюджета во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Хотя УГР основывается на ряде принципов традиционного бюджета, оно обычно акцентирует внимание на результатах экономической политики.

Концепция УГР базируется на трех следующих принципах:

- Общая финансовая дисциплина – общие расходы должны отражать конкретные решения в рамках экономической и финансовой политики, ориентированной на развитие, а не требования расходов со стороны разных влиятельных участников;
- Эффективное размещение – распределение ресурсов и, следовательно, расходы, должны базироваться на конкретных приоритетах и эффективных программах;
- Эффективность деятельности – предоставление государственных товаров и услуг должно быть эффективным и высокого качества.

Эти принципы требуют такого подхода к подготовке бюджета, который выходит за пределы ежегодного бюджетного цикла. Поэтому реформы, которые часто ассоциируются с УГР, основываются на установлении так называемой рамки расходов среднего периода (РРСП). РРСП – это долгосрочный подход к составлению бюджета, обычно охватывающий трехгодовой период. Названный подход усиливает связь между планированием, политическими решениями и бюджетом (см. веб-страницу Всемирного Банка о

государственных расходах. Для получения дополнительной информации о УГР и РПСР <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/>).

Целостность также подразумевает предоставление данных, которые охватывают несколько лет. По меньшей мере, бюджеты должны содержать информацию о предполагаемом уровне расходов и доходов в следующем за текущим бюджетным году. Фактические уровни расходов и доходов являются важными исходными данными для оценки проекта бюджета. Бюджет становится более полным, если в его основе лежат прогнозы налоговой политики на следующие два или три года.

Точная, подходящая, своевременная информация и прогнозирование

Информация, которая точна, своевременна и доступна, является основным элементом устойчивой бюджетной системы. Качественная информация необходима на всех стадиях бюджетного процесса: она важна для определения видов и величины государственных услуг, а так же для определения эффекта достижения экономических целей, к которому приводит расходование бюджетных средств. Без соответствующей информации правительство работает в «темноте» и необходимые институты не могут эффективно выполнять свои роли.

К сожалению, развивающимся странам зачастую особенно не хватает своевременной информации. Несмотря на то, что персональные компьютеры и компьютерные программы могут помочь в процессе сбора и обработки соответствующей информации, процедура сбора информации и отчетности может занимать годы. При этом доступность «фактов», даже если они находятся в различной интерпретации, является составной частью адекватной бюджетной системы.

Бюджет необходимо строить на приемлемом и аккуратном прогнозировании имеющихся в наличии ресурсов. Предполагая чрезмерно оптимистичный курс роста экономики или инфляции, можно исказить основные показатели бюджета и подвергать серьезным проблемам устойчивость налоговой политики, особенно в средне и долгосрочном периоде. В развивающихся странах, где точные данные отсутствуют и воздействие глобальных экономических тенденций может оказаться особенно сильным, основные бюджетные показатели трудно прогнозировать. При этом неспособность корректно прогнозировать экономические показатели, может привести к аннулированию размещения средств. Часто такие расхождения влияют на программы борьбы с бедностью и социальные расходы больше, чем на любую другую статью расходов (например, обслуживание государственного долга, зарплата служащих, программы с политической поддержкой).

Прозрачность и общественное участие

Прозрачность и участие расширяют пределы бюджетного процесса и способствуют «хорошему» управлению. Открытое и демократичное общество характеризуется информированными гражданами, официальными каналами для общественного участия, механизмами отчетности и прозрачными процессами государственного управления. Поэтому прозрачность и общественное участие являются основами демократичного бюджетного процесса. К сожалению, возможность для эффективного участия неправительственных организаций в бюджетном процессе не всегда существует в тех развивающихся странах, где демократические институты ещё слабые и технические возможности ограничены.

Прозрачность может быть результатом как традиций, так и законодательства. Некоторые страны имеют длительные традиции открытости и прав общественности на информацию обо всех государственных действиях. Некоторые страны менее открыты. Во многих случаях закрытость может объясняться скорее административными традициями, нежели

намеренными решениями, но в любом случае это отражается на деятельности всех уровней власти. Поэтому прогрессивные правила в отношении доступности информации для общественности могут иметь сильное влияние на бюджетную систему и иметь существенные последствия для институтов и организаций, работающих над бюджетными вопросами вне правительства. Прозрачность бюджета может поддерживаться законами, которые обычно регулируют процедуры составления бюджета, экономические отчеты и аудит. (Два самых известных примера Австралии и Новой Зеландии, когда новые бюджетные законы улучшили доступ и качество информации о бюджете, приведены по следующим адресам: <http://scaletext.law.gov.au/html/comact/9/5802/top.htm>, <http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/>).

Прозрачный бюджетный процесс может способствовать, но не обязательно гарантировать, участию депутатов и общественных организаций в обсуждении бюджетных вопросов. Тем не менее, прозрачность означает не только доступность информации, но и ее полезность для публичных слушаний и формирования политики. Таким образом, полезно совмещать прозрачность и участие, а целью прозрачности в таком контексте является общественное участие. В самом деле, многие цели, связанные с прозрачностью, такие как подотчетность правительства, поддержка решений правительства, повышение эффективности государственных программ и проектов, не могут реализовываться без участия депутатов и общественных организаций. Например, информация дает возможность депутатам проверять решения и деятельность исполнительного органа, но без возможности реагировать на полученную информацию такая проверка будет неэффективной и стимулы для корректировки исполнения решений будут отсутствовать.

Как правило, прозрачность и общественное участие способствуют достижению другими элементами бюджетной системы их максимального потенциала. Вовлеченные и информированные граждане составляют другой аспект контроля за бюджетной системой. Широкое участие углубляет публичные обсуждения и делает возможным достижение большего социального согласия по поводу трудных приоритетов политики.

5. Вовлечение в прикладную бюджетную работу

Прикладной бюджетный анализ - это метод проведения бюджетного анализа, который имеет прямое отношение к политическим обсуждениям. Исследование должно быть устойчивым и точным (аккуратным), но также оно должно быть практически полезными для тех, кто принимает государственные решения. Для того чтобы расширить эффективность прикладных исследований некоторые важные вопросы должны решаться перед распространением бюджетного анализа. Например, как оформлять и представлять сложные бюджетные вопросы; какие данные и информация необходимы для тех, кто принимает решения; когда выпустить отчет, исходя из доступа к ключевым данным или этапов бюджетного процесса; как и кому надо предоставить информацию.

5.1 Правильный, доступный и своевременный продукт

Для того чтобы бюджетный анализ был успешным он должен быть правильным, устойчивым (и поэтому достоверным), доступным и своевременным.

Правильность

Фокус на качество исследований является важным, особенно для того, чтобы обеспечить долгосрочное доверие к организации. Чиновники и средства массовой информации будут больше принимать во внимание результаты работы организации, если они уверены в правильности и достоверности материалов. Возможно, что в начале работы НПО привлекут внимание ради новости даже без качественной работы, но со временем деятельность организации может получать меньше внимания, если бюджетные анализы организации будут некачественными.

Многие группы и исследователи развивают опыт анализа в той сфере, в которой находились до вовлечения в бюджетную работу, или получили репутацию «организации защиты интересов». Общие бюджетные исследования этими группами могут проводиться с некоторой предвзятостью, по крайней мере, в начале просто из-за их первоначальной ориентации. Перевод статуса группы от «организации защиты интересов» в бюджетную группу с обширными интересами может оказаться трудным. Правильность является ключевым элементом в этой трансформации. Сосредоточение на фактах во избежание завышенной и предвзятой риторики также является важным моментом.

Задача быть точным и правильным, получение такой репутации требует много времени, при этом важно быть точным не только в письменных публикациях анализа, но и во всех связях со средствами массовой информации, чиновниками и общественностью. Для новых организаций очень важно заботиться о выборе первоначальных тем и проблем бюджетного анализа, его выпуске и о том, как организация будет представлена. Аккуратность первоначальных работ и другие первичные впечатления могут иметь долгие последствия для группы. Необходимость быть точным является еще одной причиной того, почему группы, работающие над бюджетными вопросами, хотят сотрудничать с другими группами и исследователями, которые могут проводить альтернативные экспертизы в выбранном направлении. Таким образом, совместные исследования и усилия позволяют анализировать более широкий круг вопросов и способствуют более «сильному» анализу. Также можно повысить точность и аккуратность анализа путем привлечения внешних экспертов в целях рецензирования проекта анализа. Все же в долгосрочном периоде организации должны развивать внутреннюю экспертизу, если они хотят сформировать свой исследовательский профиль и базу знаний.

Доступность

Доступность исследований важна для эффективной бюджетной работы. Группы сразу не могут привлечь интерес целевой аудитории, они должны находить (развивать) эту аудиторию, показывать важность бюджетной работы. Аудитория обычно не знакома с деталями проанализированных политических вопросов, поэтому важно, чтобы анализы выпускались с учетом потребностей широкой общественности. Это предполагает подготовку публикаций анализов простым языком, с понятными терминами. Жаргонов и специальных терминов нужно избегать. Презентация информации и данных должна быть хорошо организована, иметь удобный формат и включать в себя разъясняющие графики.

Надо иметь в виду, что бюджетные исследования могут оказаться трудными для понимания группам и отдельным гражданам, которые не сосредотачиваются на бюджетных вопросах. Тем не менее, группы защиты интересов и рядовые организации обычно используют исследования, которые относятся к интересующим их вопросам, поэтому полезно организовать брифинги и презентации для такой аудитории. Часто может оказаться полезным и эффективным подготовить различные версии одного исследования, в разных форматах и направленные разным аудиториям.

Для того чтобы быть эффективными бюджетные анализы не обязательно должны быть длинными, всеохватывающими или детальными. Длинные анализы могут оказаться

полезными особенно на начальной стадии обсуждений, когда выясняются общие позиции. Тем не менее, во многих случаях краткие анализы более полезны. Эти краткие анализы обычно формируются из длинных базовых частей. Например, после того как группа приобрела опыт подготовки длинных и всеобъемлющих документов по борьбе с бедностью, она может оценивать в более краткой форме специфические изменения, которые произошли в таких программах.

Уникальным в таких коротких анализах является то, что они, по всей вероятности, не будут готовиться академическими исследователями. Они также являются теми анализами, в которых чиновники и средства массовой информации могут быть особенно заинтересованными, так как эта аудитория выбирает доступные исследования о вопросах, с которыми сталкивается. В большинстве случаев депутаты, чиновники и средства массовой информации, по всей вероятности, будут читать краткий, а не длинный вариант анализа, или сосредоточатся на заключении, а не всем тексте.

Группы должны иметь в виду, что большая часть их аудитории не познакомится или не найдет результаты последних академических исследований или правительственные данные. Это открывает возможность, особенно новым группам, развивающим собственные аналитические навыки и поэтому пока не публикующим своих оригинальных анализов, распространять короткие и доступные итоги соответствующих текущих исследований.

Своевременность

Аспект своевременности исследований включает в себя две составляющие: способность найти подходящую проблему для исследования в подходящее время и возможность выпустить завершённую работу в тот момент, когда она может иметь наибольшее влияние на принятие решения. Организация должна всегда следовать происходящим политическим процессам и использовать ресурсы в актуальных исследовательских направлениях. Для того, чтобы готовить анализы в ответ на неотложные нужды, группа не должна использовать все свои ресурсы по долгосрочным проектам со строгими графиками. Своевременность достигается достоверными и постоянно обновляющимися базами данных по бюджету и другими соответствующими данными, по которым можно в необходимое время подготовить анализы.

Своевременность требует того, чтобы специфика и временные рамки политического и бюджетного процессов, учитывались в планировании работы группы. Для того, чтобы быть в курсе часто меняющихся процессов, группам полезно иметь устойчивые взаимоотношения с депутатами и представителями средств массовой информации. Эти отношения окажутся очень полезными в распространении материалов для соответствующей аудитории. Некоторые группы сделали ещё шаг вперед в этом направлении и отдельно выделили направление работы, связанное с взаимодействием со средствами массовой информации и законодателями.

5.2 Важность полного вовлечения и текущей бюджетной работы

Прикладной бюджетный анализ становится более эффективным, если он осуществляется на полной и постоянной основе. Периодическая работа, например, подготовка бюджетного анализа, только во время опубликования проекта бюджета исполнительной властью, может иметь определенное воздействие, но оно, скорее всего, будет ограниченным и временным.

Поиск специалистов по бюджетным вопросам. Обычно группы сталкиваются с трудностями поиска специалистов для работы по бюджетным вопросам. Было бы хорошо найти сотрудника со специальным образованием и навыками. К ним могут относиться

бывшие работники финансовых органов, государственные служащие, аудиторы и бухгалтеры. Но группы не всегда имеют возможность привлечения к работе таких специалистов, и поэтому они обычно опасаются, что бюджетный анализ может оказаться трудным для других работников. Но эти опасения оказываются преувеличенными. Мнение о том, что только лица, имеющие экономическое образование и опыт работы в финансовых органах, могут осуществлять бюджетный анализ, является мифом. Директор одной из опытных бюджетных групп на одной из международных встреч отметил, что наилучшими сотрудниками в области бюджетного анализа были те, кто имел философское образование. Поэтому старайтесь найти людей с хорошими аналитическими способностями и поверьте, что через определенное время они научатся бюджетной работе и станут эффективными сотрудниками.

Бюджетная работа должна вестись круглый год, потому что сам бюджетный цикл продолжается в течение всего года. Различные стадии – формирование, принятие, исполнение и оценка – растягиваются на несколько лет и взаимосвязаны. Если группа вовлечена во все или почти все стадии, она будет особенно эффективной в каждой из них. Есть много видов работы, которую важно делать в течение всего года.

Полное вовлечение в бюджетную работу является важным потому, что развивать бюджетную экспертизу можно в случае полной включенности в текущие бюджетные вопросы. Периодическое вовлечение представляет определенные сложности для бюджетных групп или исследователей в информировании о текущих событиях.

Специфическое содержание бюджетной работы сделало эту сферу монополией специальных кругов в правительстве, частном секторе и академических институтах. Приобретение навыков бюджетной экспертизы для расширения названного круга людей, которые понимают бюджет и могут оказывать на него влияние, требует полного включения в бюджетную работу. Влияние бюджетной работы на принятие политических решений имеет последствия не только для НПО, которые хотят соответственно организовать свои усилия, но и для донорских сообществ. Поддержка бюджетных работ оказывает большое влияние на ситуацию в стране в том случае, если доноры сосредотачиваются на предоставлении помощи тем НПО, которые развивают и ведут бюджетную работу постоянно, легко приспосабливаясь к внешним условиям.

5.3 Вопросы распространения информации и СМИ

Подготовка отчетов должна являться лишь первым шагом прикладного бюджетного анализа. Цель заключается в том, чтобы отчеты были получены и прочитаны теми, кто в них нуждается. Это значит, что важно обращать внимание на то, как и когда распространяются результаты исследований. Поэтому следует разрабатывать стратегии распространения и выпуска отчетов до того, как заканчиваются сами исследования. Определите, какие аудитории и какие специфические лица внутри них могут быть заинтересованными в ваших отчетах, а также выделите тех, кого вы хотите убедить в прочтении отчета. Потом определите лучший способ доведения вашего отчета до каждого из них. Иногда ваш список может состоять из десяти человек, а иногда и сотни.

Стратегия взаимоотношений со средствами массовой информации особенно важна. СМИ всегда заинтересованы в своевременной информации и могут поднять статус вашей организации путём бесплатного опубликования бюджетных анализов. Среди многих важных составляющих стратегии взаимоотношения со средствами массовой информации, существует необходимость определения тех СМИ, с какими приоритетно сотрудничество. В некоторых странах печатные СМИ (особенно ежедневные и еженедельные газеты) являются хорошими

объектами распространения. В других странах, где грамотность населения ниже, следует больше сосредотачиваться на радио и/или телевидении. Часто требуется использование комбинации разных СМИ. Таким образом, группы приходят к тому, что эффективно используют в своей работе пресс-релизы и брифинги, предложение точки зрения редакторам, развитие навыков выступления по телевидению и радио, все это является важным для реализации успешной стратегии взаимодействия со СМИ.

Установление позитивных рабочих отношений со СМИ требует постоянных усилий. Важно, чтобы журналисты доверяли организации как источнику информации: чем больше они доверяют отчетам организации, тем больше они понимают ее работу. Связь с прессой должна быть превентивной и реагирующей. Группа должна быть готовой предоставить вводную информацию и ответить на вопросы СМИ за короткий срок. Группы должны быть чувствительными к специфическим нуждам СМИ. Например, журналисты в ситуации ограниченного времени могут отказаться от прочтения длинных отчетов и предпочесть краткие заключения документа. Если группы научатся хорошо работать со СМИ, они получат больше возможностей публикации результатов своих исследований.

Знание того, когда издавать отчеты, какие вопросы особенно подчеркивать для того, чтобы получить наибольшее внимание СМИ, является опытом, приходящим через определенное время. Частью этого опыта является не только факт опубликования материала, но и его получение. В своих поисках новостей СМИ могут не так опубликовать результаты анализа, как от них ожидали бюджетные группы. СМИ предпочитают провокационные истории, то есть они ищут конфликтов вместо дискуссии. Возможно, темы будут преподноситься в простой и прямой манере, игнорируя нюансы важные в публичных обсуждениях вопросов.

Кроме того, СМИ не всегда являются независимыми. Для того чтобы уменьшить расхождения между вашим отчетом и его публикацией в СМИ, важно во время взаимоотношений со СМИ, например, установить основную мысль публикуемого материала, определить, как он может использоваться, как будет формироваться на его основе статья, а также что можно и что нельзя не включить в итоговую публикацию. Принимая во внимание возможные трудности, некоторые группы назначали отдельных сотрудников по связям со СМИ. При этом важно, чтобы аналитики, которые больше знакомы с содержательными деталями анализа, развивали, по крайней мере, простейшие навыки, необходимые для взаимодействия со СМИ.

Многие группы поняли, что их первоначальная роль заключается в обучении журналистов бюджетным вопросам. Эти вопросы могут оказаться тяжелыми для тех журналистов, кто не имеет экономического образования. Если они не понимают проблемы мало вероятно, что они будут писать о ней, а если и будут, то непривлекательные истории. Существует много способов обучения представителей СМИ, например, персональные брифинги для обсуждения специфических вопросов. Иногда оказывается полезным организовать общий брифинг для СМИ по бюджетным вопросам особой важности или сложности; на них можно вести прямой разговор о данных проблемах, что повышает знания журналистов и потом, когда они пишут об этих проблемах, их статьи получаются более информативными.

Другой подход, которым бюджетные группы успешно пользуются, это организация учебных курсов по бюджету для представителей средств массовой информации. Этот подход является не только ценной возможностью обсуждения текущих политических и бюджетных вопросов, но при этом может создаваться атмосфера доверия и установления рабочих отношений.

5.4. Работа с государственными чиновниками

Чиновники являются ключевой аудиторией для прикладной бюджетной работы. С целью информирования и влияния на политику, результаты прикладного бюджетного анализа должны быть доступными для чиновников, участвующих в обсуждениях и принимающих ключевые решения. Процесс формирования политики зависит от государственного устройства, ключевых участников бюджетного процесса, других факторов, а, следовательно, должны различаться и стратегии влияния на политические процессы. Поэтому важно заранее находить ключевых лиц, принимающих решения в политических процессах, и наиболее подходящий момент для информирования участников обсуждений и влияния на решения. Например, в некоторых случаях ключевые решения принимаются внутри исполнительной власти, а в других случаях законодатели могут принять важные решения.

На что нужно обратить внимание при подготовке отчетов, адресованных чиновникам:

- Находить ключевые лица, персонал и ключевые точки подхода.
- Адекватно формулировать материалы.
- Привлекать внимание СМИ, являющихся центром политической жизни.
- Работать с учетом партийных линий - «не постоянные друзья, не постоянные враги».
- Разделять внимание к различным субъектам.

Как материалы должны быть доступными для неспециалистов в СМИ, так же они должны быть адаптированы и для чиновников. Чиновники обычно интересуются отчетами, которые точны, своевременны и достойны для освещения в печати. Анализы, подготовленные специально для чиновников, будут особенно эффективны, если они коснутся их сферы деятельности и приоритетов. Более того, если избранные руководители увидят пользу от предложений, которые привлекут внимание общественности, то они смогут принести политические выгоды. На самом деле, политики не только хотят освещаться и влиять на СМИ, но и оказывать воздействие на лидеров мнений. Следовательно, хорошее отношение со СМИ и способность получить освещение вопросов в прессе, является существенным для налаживания отношений с чиновниками.

Хотя чиновники могут интересоваться деталями отдельных предложений или программ, обычно они интересуются заключениями своих помощников. Такие персоны могут иметь значительное влияние на политические процессы; таким образом, поиск ключевых персон и предоставление им своевременных бюджетных анализов может повлиять на формирование политики. Понять различие между персонами очень важно. Так чиновник, работающий в аппарате исполнительной власти, может быть заинтересован в повседневных, технических вопросах, например, управление программой; в то же время сотрудник, работающий на избранного чиновника, сосредотачивается на политических аспектах вопроса.

Подход к защите интересов через бюджет, который вызвал широкий интерес на конференции Международного Бюджетного Проекта, был представлен Джин Самуелсом из Национального Центра по изучению защиты интересов в Пуне, Индия. Эта презентация частично относится к вопросам работы с чиновниками, но и включает общие вопросы эффективной защиты интересов.

См.

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/advocacy&communication.htm#John>

5.5 Выбор первоначальных проектов

В этой и следующей части мы познакомимся с видами деятельности, которые составляют прикладную бюджетную работу. Бюджетная работа состоит из различных элементов и включает в себя разные виды деятельности, которые происходят на разных этапах бюджетного процесса. Работа может состоять в обучении бюджету, опубликовании

материалов о бюджетной системе и бюджетном процессе, анализе отдельного бюджетного вопроса. В рамках прикладной бюджетной работы бюджет рассматривается на стадиях формирования, принятия, исполнения, контроля и оценки.

Поиск проблем и формирование аудитории

На начальных стадиях бюджетной работы некоторые группы могут сталкиваться с непопулярностью бюджетных проблем. В таких случаях многие бюджетные группы находили те темы, которые никем не затрагивались. К вопросу формирования аудитории надо относиться стратегически. К примеру, когда бюджетный проект начал работу в Институте Демократии в Южной Африке, взаимодействие осуществлялось с парламентариями, у которых не было полномочий на стадии подготовки бюджета. Во время опубликования проекта бюджетом правительством Институт через своих экспертов помог законодательным комитетам сформулировать вопросы на публичных слушаниях по бюджету. Эта первоначальная работа помогла Институту установить хорошие деловые контакты с представителями национальных и региональных законодательных органов. С этого времени при подготовке бюджета спрос на образовательные курсы и экспертные услуги Института возрастает. Надо отметить, что работы Института в начале практически не публиковались в прессе, но со временем они привлекли внимание СМИ.

Предложение подходящей и доступной информации, по всей вероятности, создает спрос во многих сферах, относящихся к бюджетной работе. Опыт других групп, работающих по ряду бюджетных и налоговых вопросов, подтверждают эту тенденцию.

В начале работы группы, невозможно участвовать во всех сферах бюджетной работы. Естественно, при выборе первоначальных проектов группа должна ориентироваться на постепенное развитие своих возможностей. Группа, имеющая опыт в образовательных технологиях, вначале должна сосредоточить усилия на обучении бюджету и бюджетному процессу, а группа, уже работающая в сфере здравоохранения может начать с вопросов финансирования здравоохранения.

Также полезно в начале работы фокусироваться на тех вопросах, которые вызывают наибольший интерес населения. Например, спрос на бюджетную информацию возрастает, когда бюджет публикуется правительством. Поэтому многие группы выпускают отчеты во время публикации бюджета правительством. Более того, во многих странах, на всех уровнях существует общая ситуация, когда разные участники политического процесса, СМИ, депутаты, НПО, даже представители исполнительной власти не понимают некоторых вопросов бюджета и бюджетного процесса, но хотели бы узнать о нем больше. Все они являются потенциальными субъектами спроса на обучение.

Во время выбора первоначальных проектов обучение бюджетному процессу или бюджетный анализ могут оказаться не первыми. Но обучение и анализ являются важными в построении бюджетной работы организации. Более того, если по государственным, областным или местным бюджетам не публикуется информация, бюджетный анализ может оказаться бесполезным. Необходимо способствовать формированию нормального бюджетного процесса, прежде чем бюджетный анализ сможет оказать влияние на политические решения.

Конечно, текущие политические обсуждения бюджета государства могут диктовать направления работы группы. Центр по Бюджетным и Политическим Приоритетам, например, потратил первую половину 2001 года на анализ проекта снижения налогов президента Буша. Центр не предполагал уделять столько внимания и ресурсов налоговым вопросам, но выборы

2000 года привели к власти президента, программа которого была основана на снижении налогов и Центр, соответственно, поменял направление своей работы.

Другой пример относится к документу о стратегии борьбы с бедностью (ДСББ) в странах, которые имеют право на соответствующую помощь. Документ повлиял на внутренние политические обсуждения, и группы, соответственно, переключили часть своей работы на этот процесс. Еще один пример: Институт Демократии в Южной Африке направил свои усилия на анализ состояния бюджета, направляемого на программы ВИЧ/СПИДа, после того как были опубликованы данные о многих случаях заболевания ВИЧ/СПИДом среди бедных.

Часть III. Типы прикладной бюджетной работы

6. Развитие бюджетной грамотности

В этой и последующих двух главах мы описываем ряд мероприятий, которые могли бы быть предприняты в течение первых нескольких лет работы с бюджетом. Какие из них являются наиболее подходящими, зависит от подготовленности группы, внешней среды и целей. Например, некоторые группы традиционно фокусируются на научном исследовании и выбирают темы, отличные от подходящих для групп обладающих лишь базовыми знаниями. Несмотря на подобные различия, руководства по бюджету и учебные сессии оказываются полезными для самого широкого круга участников.

Группы имеют разную мотивацию для начала работы над руководством по бюджету и учебными программами. Улучшение понимания группой национального бюджета является общей целью. Консультации и обучение так же являются частью усилий, направленных на повышение бюджетной грамотности в обществе. Более того, существует большая аудитория, нуждающаяся в доступной и полезной информации по бюджету. Эта аудитория может включать в себя различные неправительственные группы, журналистов, юристов и другие заинтересованные стороны.

6.1 Руководство по бюджету

Руководство по бюджету обычно включает основные сведения о бюджете, обсуждение ключевых вопросов бюджета и описание процесса принятия решений. Руководства создаются для того, чтобы сделать бюджет и весь бюджетный процесс понятным широкой аудитории.

Бюджетное руководство является полезным начальным проектом как с точки зрения развития организации, так и для получения полезных результатов. Разработка руководства может являться отличным учебным процессом для создателя, а так же способом закладки фундамента для более глубокого изучения бюджета в организации. Так же эта работа может

Вкус успеха в развитии бюджетной грамотности

В 2000 году, Институт Государственного Финансирования в Хорватии опубликовал руководство, которое является общим введением в хорватский бюджет. Оно анализирует фундаментальные аспекты национальных и территориальных бюджетов, включая доходы, расходы, внебюджетные фонды и сводные бюджеты единого правительства. Хорватское руководство по бюджету так же описывает различные стадии бюджетного процесса. Оно было опубликовано во время обсуждения бюджета в парламенте на очередной финансовый год, и широко цитировалось в хорватских средствах массовой информации. Вскоре после получения руководства один из членов парламента встал и, размахивая документом, сказал заместителю министра финансов: “теперь мы не должны просто вас слушать, у нас есть руководство!”

помочь установлению статуса группы как важного источника информации о бюджете. В дополнение стоит отметить, что во многих странах наблюдается нехватка базовых бюджетных руководств, это затрудняет понимание бюджета и его важности широкой общественностью. Большое количество различных мероприятий может быть организовано вокруг руководства по бюджету, например, учебные сессии для других групп, заинтересованных в изучении бюджета.

Бюджетные системы существенно различаются и невозможно написать руководство, которое будет применимо ко всем бюджетным системам всего мира. Однако некоторые из существующих руководств могут оказаться весьма ценными в качестве отправной точки, по мере того как группы будут разрабатывать соответствующие аналоги для своих стран. В дополнение к Хорватскому руководству (см. http://www.ijf.hr/eng/budget_guide/proen.pdf версия на английском языке), упомянутому в начале, дополнительными могут являться:

Пример: «О необходимом в правительственном бюджетном процессе, « Центр бюджетных исследований, Индия, 1999,

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/essentials.pdf>

Это введение в государственный бюджет Индии. Автор описывает необходимость бюджетных знаний следующим образом: «существует срочная необходимость децентрализовать центральные и региональные бюджеты. Так же необходимо снять завесу секретности, окружающую подготовку бюджета. Весь процесс составления бюджета должен быть максимально открытым».

Пример: «Руководство для граждан по составлению бюджета Соединённых Штатов», Федеральное правительство США, отдел управления и бюджета, 2001, <http://www.gpo.gov/usbudget/fy2001/guidetoc.html>

Этот документ является примером руководства, подготовленного правительством. «Руководство для граждан» описывает «как национальное правительство собирает, получает доходы и тратит деньги, как президент и конгресс утверждают бюджет и каких целей надеется достичь президент посредством бюджета».

Пример: «Бюджет – ключ к переменам», ИДЮА, Южная Африка, 1998, <http://www.internationalbudget.org/resources/library/trainingmanual.doc>

Это пример доступной презентации на тему бюджета и бюджетных вопросов, который был использован как учебное пособие для общественных защитников.

6.2 Бюджетное обучение

Сессии по бюджетному обучению тесно связаны с руководством по бюджету. Хорошо разработанное руководство является превосходной основой для бюджетного обучения. Учебные материалы могут быть разработаны как для всего бюджета в целом, так и для отдельных его частей. Например, учебные материалы могут быть подготовлены для анализа местных бюджетов, бюджетов разных секторов экономики или каких-то иных бюджетных аспектов.

Многие группы делают значительный акцент на бюджетном обучении. Как и бюджетное руководство, бюджетное обучение служит сразу нескольким целям: подготовка аудитории, расширение возможностей внутри организации, расширение количества просвещённых наблюдателей за бюджетом. Учебные курсы знакомят участников с группой и повышают

доверие к ней как к будущему источнику информации о бюджете. Проведение бюджетных занятий улучшает потенциал самой организации в связи с тем, что персоналу необходимо более подробно разбираться в бюджетных вопросах и в их обсуждении, особенно если они хотят достигнуть успехов в обучении. Обучение является продуктивным, так как основной целью многих бюджетных НПО является улучшение понимания бюджета другими исследователями и организациями. С точки зрения обучения стоит заметить, что широкие слои общества нуждаются в некотором понимании бюджета на случай возможности его конструктивного обсуждения.

Некоторые программы бюджетного обучения ориентируются на различные НПО и структуры гражданского общества, но так же существуют программы для государственных чиновников и средств массовой информации. Отмеченная ранее презентация мексиканской группы CIDE включает в себя и обсуждение их работы по обучению бюджету (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm>). Предлагаемое CIDE обучение представляет собой трёхдневный курс (см. <http://www.internationalbudget.org/resources/howto/CIDEtrainingcourse.pdf> для более детального описания). Этот интенсивный курс помогает участникам сформировать общее понимание мексиканского федерального бюджета, его формирования, процесса принятия и влияния на него. Курс имеет своей целью объяснение основных положений, которые сделают возможным проведение анализа мексиканского бюджета. Он разработан для членов конгресса, депутатов, журналистов, специализирующихся в вопросах освещения бюджета и членов различных НПО.

Две других презентации на второй конференции Международного Бюджетного Проекта (МБП) в деталях обсуждали вопросы обучения. В основном это касалось работы DISHA в Ахмедабаде, Индия и Бразильского Института Социально-Экономических исследований (ИСЭИ), Бразилия. Презентации опубликованы на веб-странице МБП: <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/disha.htm> и <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/inesc.htm>

Приложение 4 включает дополнительные примеры обучающих программ: «Бюджетное обучение для журналистов: двухдневный семинар в Лусаке», Замбия, февраль 2000. Семинар проводился шведским посольством в Лусаке. Техническая поддержка была предоставлена несколькими НПО, включая Замбийскую Экономическую Ассоциацию. Целью семинаров было повышение осведомленности о важности бюджета и бюджетного процесса и основных областей принятия решений, а так же привлечение внешних сторон (НПО и средств информации) к бюджетным вопросам.

В заключение – три примера полных курсов, подготовленных Мировым Банком, на тему бюджета и управления общественными затратами. Первый курс фокусируется на межбюджетных вопросах, второй и третий – на более общих. Данные курсы и ссылки на исходные документы, которые они содержат, могут быть использованы в обучающих курсах для НПО.

Пример: «Межправительственные фискальные отношения и локальное финансовое управление», Институт Мирового Банка.

<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm>

Это полный курс на тему межбюджетных отношений и территориального финансового управления. Он призван осветить специфические интересы страны и будет полезен как по отдельным вопросам, так и в целом. Он предоставляет основу для идентификации ключевых вопросов усиления роли и ответственности среди правительств. Курс включает в себя 13 основных тем, по каждой теме имеются статьи, рекомендованные для чтения.

Пример: «Бюджетные процессы и управление общественными затратами», Институт Мирового Банка, 2000. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>
Это полная программа обучения для управленцев высшего звена в странах-клиентах Мирового Банка. Данный курс, в основном, может быть полезен из-за его структуры и как источник информации на различные темы, которыми могут заинтересоваться группы. Публикации включают общие вопросы управления общественными затратами, такие как: фискальная дисциплина, распределение ресурсов и принятие решений, межправительственные отношения, измерение продуктивности, снижение уровня бедности, оценка и последовательность бюджетных реформ, бухгалтерский учет по методу начислений, использование диагностических инструментов общественных затрат.

Пример: «Курс анализа общественных затрат и обучения менеджменту», Мировой Банк, Май 22-246 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>
Этот курс Тематической Группы Мирового Банка является «флагманским курсом на тему анализа общественных затрат и управления». Курс был разработан для ознакомления участников с полным спектром вопросов, связанных общественными затратами – экономические рычаги, анализ, управление и институты. Участники познакомятся с понятиями в данных областях и получают практические инструменты для использования в экономической, отраслевой работе и в кредитных программах. В последнем случае было исследовано современное развитие кредитных инструментов для поддержания общественных затрат в целом, на отраслевом и проектном уровне».

7. Оценка бюджетного процесса и бюджетных систем

Оценка бюджетного процесса и бюджетных систем является наиболее важной задачей независимых исследователей. Бюджетный процесс и система могут диктовать и результаты политики, и уровень, на котором возникают политические дискуссии. Бюджетные механизмы тем не менее часто являются загадкой для большинства населения, включая большую часть гражданского общества. Поэтому важно, чтобы, по крайней мере, некоторые НПО понимали эти механизмы и оказывали на них воздействие. Данная глава разбита на три части:

- «Бюджетный процесс и системные исследования» - рассматривает важность данных исследований и включает несколько примеров;

Вкус успеха в повышении прозрачности бюджета

В 1990-х гг. широкая коалиция мексиканских НПО, называемая Гражданский Альянс, мобилизовалась по вопросу Президентского «секретного фонда» - части бюджета, позволяющей президенту тратить деньги без необходимости считать их. Этот фонд распределялся на зарплаты и привилегии общественным руководителям. Понадобилась долгосрочная и дорогостоящая кампания, но исследования и реклама Альянса по вопросу зарплаты общественных руководителей и самовольных затрат в конце концов увенчались успехом. Отчисления в секретный фонд были полностью остановлены и федеральное правительство начало регулировать привилегии по зарплате, а также сделало данные операции более прозрачными. Некоторые участники данного выступления в дальнейшем помогли сформировать организацию Фандер, которая в настоящее время активно вовлечена в прикладную бюджетную работу в широком спектре областей. (См. «Анализируя и влияя на бюджетную политику» Фандар, Мексика, «Во вкусе успеха», Международный Бизнес Проект <http://www.internationalbudget.org/resources/Fundar.pdf>)

- «Отчеты о прозрачности и участии» - посвящена важным областям исследований бюджетных систем;
- «Составление бюджета с участием» - описывает инновационный бюджетный процесс, в котором бюджет составляется с прямым общественным участием, а также роль в этом НПО.

7.1 Бюджетный процесс и системные исследования

Более сильное воздействие и участие обеспечиваются глубокими знаниями о процессе принятия бюджетных решений. В самом деле, без глубокого понимания бюджетного процесса страны НПО трудно, если вообще возможно, определить, как ее бюджетная работа может стать наиболее эффективной. Работа по бюджету имеет повышенный интерес в том числе и вследствие того, что акцент на открытости и прозрачности бюджетного процесса является необходимым условием для независимого анализа и участия в политическом диалоге.

Возможность бюджетной работы отражает изменяющуюся природу реформ в бюджетном процессе. Изменения в бюджетном процессе являются чаще всего частичными, однако, в последние годы бюджетные реформы, отражающие глубокие изменения в правительственных системах, произошли во многих странах. Это дало группам и исследователям, работающим в быстро изменяющейся обстановке новых демократических и развивающихся стран, возможность повлиять на реформы, а также повысить участие в бюджетном процессе.

Ниже приведены два примера работы, связанной с ролью законодательных органов власти в бюджетном процессе. Работа, способствующая более сильной роли депутатов, отражает определенные общие заботы неправительственных групп и законодателей, в частности, желание открыть бюджетный процесс для депутатов. Как НПО, так и депутаты являются аутсайдерами бюджетного процесса и зависят от информации исполнительных органов власти. Зачастую депутатский корпус не информирован в вопросах, связанных с бюджетом, и во многих странах законодательство не гарантирует и не поддерживает важную роль депутатов в бюджетном процессе. Третий пример представляет собой анализ бюджетного процесса, составление двухгодичного бюджета и голосование по бюджету каждые два года. Этот пример появился у некоторых групп, но может быть признан имеющим различные последствия.

Пример: «Роль парламента в бюджетном процессе», ИДЮА, Южная Африка, 1998.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/parliament.pdf>

Южная Африка пережила важные изменения с момента демократических перемен в 1994. Было проведено значительное число правительственных реформ, включая, связанные с бюджетом. Одной из основных остающихся проблем в бюджетном процессе является ограниченное вовлечение в него депутатов. Данный отчет исследует роль парламентских поправок в бюджетном процессе Южной Африки. Он включает исследование роли законодательной власти и в других странах.

Пример: «Роль Кнессета в процессе составления бюджета», Адва Институт, Израиль, 2000.

<http://www.adva.org/budgrefe.html>

Данный документ излагает план изменения роли Кнессета в подготовке и ратификации государственного бюджета.

Пример: «Двухгодичное составление бюджета: Превосходят ли недостатки достоинства?», Центр ПБП, США, 2000. <http://www.cbpp.org/3-1-99bud.pdf>
Данный пятистраничный анализ исследует ограничения распространенного среди конгрессменов США предложения по адаптации двухгодичного бюджетного процесса.

Как было отмечено, качество бюджетной системы страны в целом, имеется в виду и процесс принятия решений по бюджету, и то, как бюджет реализуется и контролируется, может влиять на тип анализа, который может и должен проводиться группами. Например, плохо функционирующий бюджетный процесс и слабые системы управления могут привести к

Инструменты анализа бюджета и связанные с этим вопросы

Новые, а также более опытные группы могут извлекать пользу из методов анализа бюджетных процессов и систем, доступных в Интернете, многие из которых были разработаны международными институтами. Данные инструменты могут быть использованы для тщательной работы по бюджетному процессу, а также в анализе определенной стадии или аспекта процесса. Кроме того, в последние годы быстро продвинулось развитие инструментов анализа для оценки институциональной среды. Эти инструменты являются стандартизированными подходами, излагающими принципы, которые, должны подвести фундамент под устройство управления общественным сектором, обеспечить методы оценки уровня, на котором устройство определенной страны согласуется с данными принципами, и представить данную оценку в формате, удобном для участия в диалоге по приоритетам реформ между правительством, донорами и гражданским обществом. Они включают следующее: оценка правительственных институтов, составляющих политику, в кабинетном правительстве; оценка ограничений в предоставлении услуг; диагностика структуры администрации, занимающейся доходами; инструменты управления бедностью; институциональный обзор межправительственных отношений; институциональная оценка общественных расходов. См. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/petoolkit.htm> и <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/poolkits.htm>

разрыву между планируемыми и фактическими средствами. Таким образом, группа, интересующаяся определенным вопросом, таким как здравоохранение, обнаружит, что анализ выделенных средств может быть бесполезным; выделение средств бюджета на программы здравоохранения может иметь, в конце концов, мало общего с реальными отчислениями клиникам и больницам. В данных условиях группы могут быть более эффективными, если они подчеркнут разрыв и предложат решение этой проблемы, которая вероятно охватила также и другие сектора социальной сферы, а в дополнение к этому проведет традиционный анализ политики здравоохранения. Такой анализ может принять форму контроля, в процессе которого предпринимается попытка оценить, как средства, выделенные на определенную цель, расходуются.

Следующий пример связан с недавней совместной попыткой МВФ и Мирового Банка, которая использовала методологию отслеживания расходов, связанных с бедностью и оценку механизма контроля в 25 БСД странах. (См. раздел 8.2, пример исследования отслеживания в области образования и здравоохранения в Уганде.)

Пример: «Отслеживание государственных расходов по сокращению бедности в Бедных Странах-Должниках (БСД), МВФ и Мировой Банк, 2001.

<http://www.imf.org/external/np/hipc/2001/track/>

Результаты исследования подчеркивают невозможность отслеживания расходов большинством бюджетных систем в БСД: «Предварительная оценка показывает, что две из 25 БСД в состоянии удовлетворительно провести отслеживание и составить отчет в течение года при незначительном обновлении их настоящей системы. Еще двум странам понадобится обновление для достижения той же цели и около двух лет. А оставшиеся 16 БСД имеют системы, которые требуют значительного обновления». Центральным элементом предложенного подхода является «отслеживание структуры правительственных расходов на программы, связанные с бедностью в целом», а не только помощи БСД.

7.2 Отчеты о прозрачности и участии

Становится все более очевидным, что фискальная прозрачность является существенно важной в достижении хорошего управления, осмысленного участия граждан и макроэкономической стабильности. Прозрачность общественного сектора усиливает ответственность и совместно с повышением возможностей для публичных обсуждений может внести вклад в улучшение политики и доверия к правительству. Многие страны, тем не менее, характеризуются низкой прозрачностью и слабой отчетностью, что можно определить по их бюджетным процессам за «закрытыми дверями», непредвиденным расходам, слабому учету и отчетным системам, неэффективному аудиту. Многие страны также исключают законодателей и/или гражданское общество из диалога по бюджетным вопросам.

Несколько организаций недавно разработали методы оценки стандартов прозрачности и участия в бюджетном процессе и финансовом исполнении. ИДЮА при поддержке Международного Бюджетного Проекта была первой независимой группой известной нам, которая провела глубокое исследование прозрачности и участия в бюджетной системе страны. По отчету ИДЮА, который вкратце описан ниже, вскоре последуют другие версии такого отчета, подготавливаемые НПО в Африке (включая международную попытку групп Isodes в Гане, Трансперенси Интернешнл в Кении, Интегрити в Нигерии, Идаса в Южной Африке и Университета Замбии, Женщины за Перемены, а также Католическую Комиссию за Справедливость и Мир в Замбии) и НПО в России и Латинской Америке (см. выпуск МБП за май 2001 г. о новостях по попыткам пяти стран Латинской Америки, включая Подер Кьюданано в Аргентине; ИБАСЕ в Бразилии; факультет экономической теории в Университете Чили; Центр Преподавания и Исследования (CIDE), Фандар и Джендер Эквити в Мексике; а также Исследовательский Центр Университета дель Пасифико в Перу.

<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletterIII.htm>). Сессия на третьей конференции МБП была посвящена подобным попыткам в названных странах (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/networking.htm>).

ИДЮА/ МБП исследование прозрачности и участия

Основная причина исследования ИДЮА/ МБП состояла в признании того, что прозрачность и эффективная бюджетная система являются основой для достижения финансовой стабильности и эффективной бюджетной практики, помогающей бедным. Работа основана на

кодах прозрачности МВФ, описанных ниже, с акцентом на участие в бюджетном процессе. Методология, разработанная для исследования, создана для того, чтобы помочь депутатам и гражданскому обществу оценить, действительно ли правительство выполняет то, что оно запланировало в бюджете; обсудить контроль и равновесие в бюджетной политике и бюджетном процессе, а также оценить наличие независимых проверенных данных о фактических и нелегальных расходах. Другой задачей исследования является оценка того, вносят ли вклад законодатели и гражданское общество в процесс принятия бюджетных решений.

Вопросник, разработанный для исследования, охватывает пять основных областей прозрачности и участия в бюджетной системе.

- **Юридические основы прозрачности:** юридическая основа обычно диктует природу бюджетной системы; она определяет уровень, до которого правительства развивают прозрачность только в неформальном виде. Такое развитие вероятней всего окажется переходным.
- **Ясность функций и ответственности национального и местного правительств:** ясность функций и ответственности в управлении общественными финансами является основой возможности граждан, не включенных в бюджетный процесс, иметь представление об ответственности государства за бюджетную политику и решения.
- **Доступность бюджетной информации:** фундаментальным требованием бюджетной прозрачности является то, что детальная, достоверная и полезная бюджетная информация должна быть доступной.
- **Независимая проверка, анализ исполнения бюджета и правительственная информация:** важным требованием прозрачности в контексте демократии является возможность для депутатов и гражданского общества влиять на бюджет и оценивать, выполнило ли правительство то, что запланировало. Другим фундаментальным вопросом является проведение проверок и контроля данных, используемых в бюджетном процессе.
- **Процесс принятия решений по бюджету:** ключевой вопрос – могут ли депутаты и гражданское общество эффективно участвовать в бюджетном процессе. Под эффективным участием исследование подразумевает возможность для депутатов и гражданского общества не только выразить свое мнение, но и рассчитывать на его учет в принимаемых решениях.

Пример: Прозрачность и участие в бюджетном процессе. Южная Африка: Отчет по стране, Идаса/ МБП, 2000.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>

Это ссылка на общую версию исследования, специально написанную для использования людьми, заинтересованными в проведении работы по прозрачности в собственных странах.

Код надлежащей фискальной практики МВФ и другие исследования по прозрачности
Международные финансовые организации и двухсторонние доноры обращают особое внимание на необходимость вовлечения гражданского общества в обсуждение вопросов общественных расходов для обеспечения хорошего управления. Одним из примеров анализа налоговой и бюджетной ситуации страны является «Код надлежащей практики в финансовой прозрачности» МВФ, поднимающий финансовые вопросы в широком смысле, но имеющий особенную связь с бюджетным процессом и системой. Принципы Кода основаны на опыте стран-членов фонда, но предназначены для общего применения. Поскольку Код находится в

публичном владении, руководители стран, гражданское общество, финансовые рынки и международные организации могут найти и использовать его во многих целях. МВФ использовал Код для оценки финансовой прозрачности увеличивающегося числа стран; данные отчеты находятся на интернет-страничке МВФ. См. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> - страничка МВФ по финансовой прозрачности, которая включает Код, переведенный на семь языков, и другую существенную информацию по вопросам прозрачности.

Ниже приведены исследования МВФ по Бразилии и Индии. За ними следует пример исследования по финансовой прозрачности в Польше, проведенного польским НПО с использованием Кода МВФ, а также подхода Идаса/ МБП.

Пример: «Бразилия: Отчет по соблюдению стандартов и кодов (ОССК): модуль по фискальной прозрачности», МВФ, 2001.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>

«Фискальная прозрачность в Индии», МВФ, 2001.

<http://www.imf.org/external/np/rosc/ind/fiscal.htm>

Это недавние примеры исследований того, как страны развиваются в соответствии с Кодом надлежащей практики и финансовой прозрачности МВФ. Исследования были подготовлены работниками МВФ на основе информации, предоставленной руководством правительств.

Пример: «Открытость и прозрачность общественных финансов в Польше в свете стандартов Международного Валютного Фонда», Гданьский Институт Рыночной Экономики, Польша, 2001.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/Poland.pdf>

Данный отчет приводит оценку финансовой прозрачности в стране, переживающей серьезный экономический и политический переход. Он во многом основывается на Коде МВФ, но также и на подходе Идаса/ МБП. Это исследование было проведено с помощью вопросника руководящим лицам правительства.

ОЭСР также выпустила публикацию по «надлежащей практике по бюджетной прозрачности», которая определяет ключевые бюджетные отчеты, которые должны выпускаться правительствами, что должно быть включено в эти отчеты и подходы к обеспечению качества контроля над этими отчетами. См. [http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107731.PDF](http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.PDF)

7.3 Составление бюджета с участием

Составление бюджета с участием является инновационным подходом к принятию решений по бюджету, который начался на муниципальном уровне в Бразилии в 1989 г. и привлек широкое внимание. При составлении бюджета с участием широкая общественность непосредственно вовлечена в процесс принятия политических решений. Открытые форумы проводятся по всему бюджетному процессу, что предоставляет общественности возможность распределять ресурсы, определять приоритеты в социальной политике и контролировать общественные расходы. Составление бюджета с участием порывает с традицией, что бюджетный процесс должен происходить эксклюзивно на уровне исполнительного органа управления с вкладом только бюджетных экспертов и некоторых политиков.

Там, где функционирует составление бюджета с участием, бюджетные НПО активно вовлечены в бюджетный анализ и обеспечение информацией граждан, вовлеченных в процесс. Там, где составление бюджета с участием не осуществляется, некоторые НПО проявили интерес к внедрению данного подхода и в настоящее время эксперименты с данным методом проводятся в таких местах как Буэнос-Айрес, Аргентина и Кейптаун, Южная Африка.

По составлению бюджета с участием не существует единой модели, хотя между программами есть сходство. Модели находятся под воздействием политических, экономических и социальных условий соответствующего города или страны. Как отмечает документ, приведенный ниже, главными целями составления бюджета с участием являются:

- Способствование общественному обучению и активному гражданству;
- Достижение социальной справедливости посредством улучшения политики и распределения ресурсов;
- Реформирование административного аппарата.

Пример: «Руководство по составлению бюджета с участием», Брайан Вэмплер, консультант МБП, 2000. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

Данная работа анализирует программы по составлению бюджета с участием с акцентом на опыт Бразилии. Программы разработаны для включения граждан в процесс формирования политики, побуждения к административным реформам и перераспределения общественных ресурсов в пользу граждан с низкими доходами. Руководство предлагает механизмы составления бюджета с участием, результаты данного подхода и его потенциальное применение.

Пример: Дискуссия по составлению бюджета с участием, Третья конференция МБП, Представление CIDADE, Порто Алегре, Бразилия. <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Cidade/CIDADEbudgetsEn.htm>

Докладчик из CIDADE отметил: «Программы по составлению бюджета с участием противоречат бразильскому политическому наследию клановости, социального исключения и коррупции, делая бюджетный процесс прозрачным, открытым и публичным». С 1994 г. CIDADE была активно вовлечена в процесс составления бюджета с участием в Порто Алегре.

Пример: «Бюджет с участием в Бразилии», Бразильский Институт Социально-экономических исследований (ИСЭИ), 1999.

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/brazil.htm>

Это общий разговор на тему составления бюджета с участием в Бразилии исследователей НПО (базирующихся в Рио-де-Жанейро). Среди других полезных

аспектов этой презентации то, что она рассматривает процессы составления бюджета с участием в контексте общего политического развития в Бразилии.

8. Анализ бюджетной политики

Первое, что может прийти на ум, когда упоминается «бюджетная работа» - анализ политики. Эта глава обсуждает шесть различных, но пересекающихся путей исследования последствий бюджетов, начиная, вероятно, с наиболее важной деятельности группы, вовлеченной в бюджетную и политическую работу - анализа проекта бюджет. Далее описывается, как бюджет может быть проанализирован на основе распределения по определенным секторам, его влияния на различные группы, его отношения с фундаментальными правами и его общего воздействия на экономику. Глава заканчивается важным типом бюджетного анализа, который, к сожалению, немного пренебрегается НПО: анализ налоговой политики, заключенной в бюджете.

Шесть типов анализа, описанные здесь, являются одними из наиболее важных подходов, которые могут быть применены при исследовании бюджета, но они не исчерпывают все возможные альтернативы. Пример анализа влияния, пытающегося измерить эффекты различных бюджетных политик, не рассматриваются в качестве отдельного раздела. Однако такие анализы, используют ли они отчетные карточные исследования, внедренные Центром Общественных Исследований в Индии, (<http://www.pacindia.org>) или проводят специфические исследования влияния бюджетных решений на сокращение ВИЧ, представляют важную область исследования для любой бюджетной группы.

Вкус Успеха.

Влияние на дискуссию о бюджете
Служба Бюджетной Информации Института Демократии рассказывает о южноафриканском опыте анализа административного бюджета и подчеркивает эволюцию влияния организации. Когда СБИ впервые начала публиковать информацию и анализ во время обнародования бюджета, ее усилия практически не привлекли внимания средств массовой информации и публики. Только после нескольких лет распространения высококачественного анализа и образовательных консультаций, а также проведения работы по установлению важных контактов со СМИ, интерес развился. После выпуска административного бюджета 2000, СБИ была засыпана запросами по поводу бюджетной информации и предложениями выступить для печати, радио и телевидения. Журналисты печатных средств хотели быстрых ответов, а также более углубленных статей. Журналисты брали телефонные интервью и обещали распространить информацию по всей стране через местные радиоканалы. Даже основные телестанции запросили интервью на нескольких языках.

8.1 Анализ проекта бюджета

В большинстве стран бюджетные вопросы привлекают наибольшее внимание в тот момент, когда исполнительные органы власти публикуют проект бюджета для законодательной власти и населения. Часто это происходит в то время года, когда ключевые вопросы бюджета уже определены, а суждения по недостаткам бюджета сделаны. Таким образом, оценка бюджета, предложенного исполнительным органом власти, в то время, когда он оглашен, является основным занятием среди исследователей бюджета. Такой анализ может определить группу как источник экспертизы бюджета, а также может помочь группе определить вопросы, на которых она будет концентрироваться. Такой тип анализа также имеет преимущества в

обеспечении информацией, когда она имеет наибольший спрос. В другое время бюджетный анализ, хоть и является важным, может не представлять интереса для широкой аудитории.

Пример: Сборник публикаций по бюджету 2000, Идаса, Южная Африка, 2000.
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetresponses.pdf>
Глубокий анализ бюджета администрации 2000, проведенный СБИ, включает отдельные отчеты по его влиянию на положение бедных, на общественные услуги, положение детей, немощных и на бюджетный процесс в целом. СБИ также составила отчет - общее обозрение национального бюджета и серию отчетов по провинциальным бюджетам. СБИ не смогла представить много отчетов, когда впервые начала исследовать бюджет исполнительных органов власти, но усовершенствовала свой подход в течение пяти лет. Смотрите Приложение V данного руководства работы по изучению примера, проведенной СБИ Идаса, по поводу выпуска бюджета администрации; пример обобщает подготовку МБИ при ожидании проекта бюджета, а также стратегии ее распространения.

Пример: Пример по работе Кенийского Института Экономических Отношений по выпуску бюджета. <http://www.internationalbudget.org/resources/Kenya.pdf>
Бюджетная Информационная Программа Института начинает свою работу по проекту бюджету за месяцы до его выпуска, проводя общественные слушания. Поскольку Парламент имеет всего семь дней на обсуждение и принятие бюджета, БИП заранее объединила группу экспертов для анализа бюджета 2000/2001 и создала руководство для членов Парламента для помощи им в обсуждении. Команда БИП провела выходные, следующие за представлением бюджета, анализируя бюджетный доклад, финансовые заявления и финансовые счета, чтобы определить ключевые моменты и сделать информацию легко доступной для членов Парламента за короткое время.

8.2 Секторный анализ

Распространенный тип анализа, применяемый бюджетными группами и заинтересованными организациями, концентрируется на важной области или секторе экономики, которым бюджет выделяет существенные ресурсы. Такой анализ может рассматривать такие сектора, как здравоохранение, образование, оборона, по отношению к другим секторам экономики в целом и периодичности финансирования. Анализ бюджета военных расходов, например, может сфокусировать внимание на том, сколько потрачено на военные нужды по сравнению с тем, сколько потрачено на социальный сектор. Анализ таких секторов как здравоохранение и образование часто включает сравнение между странами или территориями страны. Бюджет и связанные с ним документы часто содержат детальную информацию по секторам. Во многих странах получение информации по секторам облегчается структурой министерств (или отделов), которые охватывают целый сектор. Например, министерство образования. Это позволяет организациям, делающим акцент на определенных секторах, получить большее количество нужной им информации относительно легко.

Пример: «Политика благосостояния и социальные преобразования в Хорватии», Институт Общественных Финансов, Хорватия, 1999.
<http://www.ijf.hr/ocpapers/op-8.htm>

Данный документ проводит обзор социальной политики, проводимой в Хорватии с момента получения независимости, сравнивая ее с той, которая осуществлялась в социалистическом прошлом, с целью ее улучшения. Документ фокусирует внимание на вопросах расходов на социальное обеспечение и борьбу с безработицей.

Пример: «Основные моменты предложенного финансирования Медикейд в бюджетных законопроектах парламента и сената», Центр Приоритетов в Общественной Политике, Техас, США, 2001.

<http://www.cppp.org/products/policypages/111-130/111-130html/PP126.html>

Данный отчет исследует, как программа медицинского страхования людей с низкими доходами проходит через законодательные органы власти. Группа на государственном уровне США, написавшая данную работу, проводит широкий спектр работ в секторе здравоохранения, и все результаты могут быть найдены на <http://www.cppp.org/policy/healthpolicy/index.html>

Пример: «Действительно ли бюджеты имеют значение? Факты общественного расходования на образование и здравоохранение в Уганде», Мировой Банк, 1998.

[http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/\(allworkingpapers/7b711dd28248ea6852567e0004b3bf1?opendocument](http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/(allworkingpapers/7b711dd28248ea6852567e0004b3bf1?opendocument)

Данное исследование показывает, что при слабости институтов бюджетное распределение само по себе может быть обманчивым в объяснении результатов и принятии политических решений. Исследование использовало эмпирические данные по начальному образованию и здравоохранению в Уганде. Поскольку адекватные государственные счета недоступны, авторы провели обследование школ и клиник на месте для сбора данных по расходам. Отчет внес вклад в улучшение бюджетной системы в Уганде. Это исследование показывает важную связь между бюджетной системой и бюджетной политикой, а также тесную связь между анализом бюджетной системы и анализом бюджетных вопросов.

8.3 Анализ влияния бюджета на различные группы населения

Обычно существует два типа анализа, исследующего влияние бюджета на определенные группы. Один тип исследует влияние предложений по расходам на группы с разными доходами. Такой анализ может изучать пропорцию общих правительственных расходов, предназначенных на программы и проекты, помогающие сегментам населения, живущим в бедности. Такой тип анализа также включает отчеты по распределению налогов, описанные в разделе 8.6.

Второй тип анализа исследует влияние правительственного бюджета на определенную группу, отличающуюся иными характеристиками, чем доход. Такой анализ может быть направлен на изучение влияния бюджета на пожилое население или на расовые или этнические меньшинства.

В последние годы бюджеты все больше оцениваются в отношении их влияния на детей или женщин. В большинстве случаев бюджеты не включают определенной информации по влиянию на женщин и детей, либо показывают раздельное распределение на программы поддержки женщин и детей. Таким образом, влияние бюджетных решений на женщин и детей должно быть изучено на основе различных источников информации в пределах бюджета и других источников вне бюджета.

Несколько НПО в различных частях мира работали над гендерными вопросами бюджета. Например, Женская Бюджетная Инициатива в Южной Африке в исследовательском и образовательном проекте с целью оказать помощь в эффективном лоббировании и пропаганде справедливости между полами. Каждый год, начиная с 1996 г., она готовила Бюджет Женщин Южной Африки. Дополнительным примером является Программа Сети Полов Танзании (ПСПТ). С 1993 г. ее Бюджетная Инициатива работает над содействием процессу равенства полов, справедливости и предоставления власти женщинам на различных уровнях. Бюджетная тематика является одной из многих, посредством которых программа выносит вопросы пола на общественное обсуждение (см. <http://www.tgnp.co.tz/>). Другой попыткой в данной области была работа двух групп в Мексике, о чем упоминалось ранее. В последние несколько лет развивается работа по детским бюджетам. Было начато несколько инициатив, связанных с общественными расходами на детей. Данная работа показала значительный потенциал (см. шведскую главу интернет-странички «Спаси Детей» <http://www.rb.se/economics/> по поводу информации по программам поддержки детей и экономике, например недавнее исследование во Вьетнаме по образованию детей-инвалидов.)

Пример: «Обзор бюджетных инициатив, связанных с полами», Общественное Агентство Социальных Исследований, Южная Африка, 2000.
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>
Эта работа проводит обзор деятельности по гендерному бюджету в 42 странах, обсуждает общие вопросы, поднимаемые этой деятельностью, и приводит типологию различных стратегий, которые могут быть приняты. В Мексике НПО Фандара и Эквидада де Женеро (Половая Справедливость) перевели и подытожили стратегические разделы этой работы. Эта испанская версия работы может быть найдена на странице:
<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/gender/Manualg.doc>

Пример: «Введение в пятый Женский Бюджет», Идаса, Южная Африка, 2000.
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/5thwomenbudget.pdf>
Женская Бюджетная Инициатива была создана в 1995 г. для анализа и продвижения интересов женщин во время политической и экономической трансформации в Южной Африке. Инициатива является исследовательским, образовательным и пропагандистским проектом, выпускающим ежегодный Бюджет Женщин Южной Африки и связанные с ним публикации.

Пример: Инициатива Детского Бюджета Идаса, Южная Африка
http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2100&webzone_id=2000&project_name=Childrens'Budget
Детский Бюджет был разработан Службой Бюджетной Информации Идаса в 1997 г. для оценки влияния бюджета Южной Африки на положение детей. Проект взял в качестве отправной точки Декларацию ООН по Правам Ребенка и прослеживал правительственные расходы на детей в соответствии с обязательствами в Декларации. Первыми двумя исследованиями Детского Бюджета являются *Первый звонок* (1997) и *Там, где бедность ударяет наиболее сильно* (1999). Самое недавнее исследование – *Бросают ли детей первыми? Оценка детской бедности и бюджет Южной Африки* (2000). Проект уделяет внимание четырем ключевым секторам: здравоохранение и питание; образование; благосостояние и справедливость; внутренняя безопасность. Он также объединяет существующие

данные по детской бедности и оценивает влияние текущей макроэкономической политики на положение детей Южной Африки.

Пример: «Недавние изменения во влиянии сети социальной безопасности на детскую бедность», Центр по Приоритетам Бюджета и Политики, США, 1999.

<http://www.cbpp.org/12-23-99wel.pdf>

Данная работа исследует как изменяется количество детей, относящееся к группе бедных в Соединенных Штатах, до и после осуществления правительственных программ (называемых «сеть социальной безопасности»). Она также исследует тенденции детской бедности в последние годы. Эта работа иллюстрирует типы анализа, которые могут быть проведены при наличии достаточных данных по влиянию правительственных программ.

8.4 Бюджет, экономические и социальные права

В то время как основным акцентом в исследовании реализации прав человека первоначально были гражданские и политические права, повышенное международное внимание все больше получают вопросы экономических и социальных прав. В соответствии с Международным Соглашением по Экономическим, Социальным и Культурным Правам, они включают в себя справедливую заработную плату и вознаграждение, безопасные и здоровые условия работы, социальное страхование, еду, одежду, жилье, физическое и душевное здоровье, образование. Это соглашение призывает верить не в то, что все экономические и социальные права могут быть немедленно достигнуты, а в то, что они могут и должны быть реализованы постепенно с течением времени.

Существует несколько связывающих звеньев между работой по экономическим и социальным правам, а также бюджетной работой. Достижение этих прав может прямо зависеть от бюджетных решений. Анализ бюджета может оценить издержки улучшения определенных прав и усилить аргументы в их защиту. Бюджетный анализ исследует, как привести права в действие посредством перехода от политических обсуждений к обязанностям в распределении бюджета. Далее, как было отмечено в предыдущем разделе в рамках дискуссии по работе с Детским Бюджетом в Южной Африке, бюджеты могут быть исследованы для определения их соответствия правам конвенции.

В целом, в некоторых странах работа по борьбе с бедностью все больше основывается на соблюдении прав человека. Некоторые утверждают, в частности, что акцент на права человека является полезной и необходимой чертой ценности бюджетного анализа. Третья конференция МБП приводит примеры различных областей работы, направленной на связь между правами человека и бюджетом. Пленарное обсуждение (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/humanrights.htm>) включало следующие доклады:

- ДИША, Индия представила работу местной защитной организации, ориентированную на права и работающую с рабочими для обеспечения их прав на работу и пищу, а также ее подход к оценке издержек обеспечения безопасности по пище для каждого в стране.
- Центр Права Общественного Интереса в Гане представил свою работу по защите прав бедных, переселенных из районов рудников в северной Гане, посредством конфискации земли, загрязнения питьевой воды и других нарушений прав.

- Женский Центр по Юридической Помощи и Консультированию, Западный Берег/Палестина, рассказал о своей работе по рассмотрению женских прав в качестве прав человека посредством консультирования, юридической помощи и защиты.

8.5 Общий экономический анализ

Бюджет – основной инструмент финансовой политики государства, важным путем оценки бюджета является исследование его финансового и экономического влияния. Данное исследование включает воздействие бюджета на государственный дефицит и долг, а также ожидаемое влияние бюджета на такие экономические показатели как инфляция, экономический рост и безработица. Налоговый анализ является фундаментальной частью бюджетного анализа, поскольку налоговые вопросы оказывают влияние на размер и распределение средств по секторам и программам.

Работы по общему анализу обычно включают анализ целей и задач бюджета. Являются ли оценки доходов и расходов обоснованными и правильными? Каков вероятный дефицит или положительный баланс государственных ресурсов исходя из бюджетного предложения? Каково распределение средств среди основных экономических секторов? Анализ также может критично оценить заложенные в бюджете предпосылки, касающиеся ключевых экономических переменных, таких как инфляция и безработица.

Пример: «Необходим ли налоговый законопроект парламента для избежания спада?», Центр по Бюджету и Политическим Приоритетам, США, 2001.

<http://www.cbpp.org/2-22-01tax.htm>

Данная работа исследует один из основных аргументов в пользу сокращения налогов, предложенного президентом Бушем. Его результаты гласят, что форма сокращения налогов, в которой представлено большинство налоговых изменений, реализуется только через многие годы после принятия, что не очень хорошо подходит для борьбы со спадом в настоящее время.

Пример: Реакция Идаса на бюджет 2000, Заявление для прессы: «Бедные остаются уязвимыми», Идаса, Южная Африка, 2000.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/poor2000.pdf>

Это заявление «быстрой реакции» комментирует макроэкономические эффекты политики расходов и налогов, содержащейся в бюджете 2000/01, и влияние этой политики на бедных, заключая, что предложенные налоговые сокращения для получателей среднего и высокого уровней дохода не будут стимулировать рост или равенство в экономике Южной Африки. В то время как рост может увеличиться в среднесрочном периоде, в краткосрочном периоде бедность усилится. В качестве альтернативы заявление предлагает набор немедленных мероприятий для краткосрочного облегчения бедности и формирования предпосылок, усиливающих рост.

8.6 Анализ доходов

Два вышеприведенных примера частично либо полностью исследуют макроэкономические результаты налоговых решений. Но многие НПО, концентрирующие свою работу на борьбе с бедностью, к сожалению, игнорируют доходную часть бюджета. Группы, вовлеченные в вопросы, касающиеся бедности, женщин или детей, склоняются к акценту на распределение расходов бюджета. Налоговая политика, с другой стороны, чаще исследуется группами,

которые традиционно не считают приоритетом своей работы анализ положения бедных. Деловые организации часто фокусируют свой анализ и пропаганду на налоговых возможностях для фирм либо людей с высоким доходом. Независимое исследование влияния налоговой политики на семьи с низким и средним доходом довольно редкое явление. Поскольку налоговыми вопросами довольно часто пренебрегают, мы посвящаем следующий материал обсуждению возможностей для прикладной работы в данной области.

В дополнение к оценке макроэкономических эффектов сокращения налогов, одним из наиболее важных типов анализа доходов является исследование распределительного эффекта налоговой системы. Будут налоговые реформы помогать больше богатым или бедным? Забирает ли налоговая система большую долю дохода людей с низким доходом или с высоким? Является ли система регрессивной или прогрессивной? Ответ на такого типа вопросы требует понимания процессов формирования источников доходов и деталей того, как налоги взимаются.

Второй важной задачей бюджетных групп является анализ связи доходов и расходов. Расходы и доходы являются двумя сторонами бюджетной монеты; группы должны удостовериться, что налоговая база достаточно велика для планируемой поддержки государственных программ. В дополнение, когда правительства ратуют за сокращение налогов, они иногда делают его выглядящим более привлекательно путем занижения сопутствующих потерь доходов бюджета и преувеличения влияния на экономический рост. Таким образом, важной областью налогового анализа является обеспечение реальной оценки налоговых тенденций в предлагаемых правительством условиях и сравнения их с планами расходов в целях определения сочетания, которое может быть поддержано.

Третья область налоговой работы относится к согласованности и управлению. Особенно в развивающихся странах управление налогами часто выступает интегральной частью дискуссий по налоговой политике, так как оно часто является ограничивающим фактором поиска новых и справедливых источников доходов. Низкая степень согласованности означает, что не все налоги, которые могли бы быть собраны, собираются. То есть возникает так называемый налоговый разрыв. Это означает, что меньше доходов доступно для финансирования расходных нужд, или должны быть введены более высокие налоговые ставки для тех, кто платит налоги, с целью обеспечения желаемого уровня доходов и расходов. Слабое управление может отражать ряд проблем, от недостатка компьютерных систем и образованных кадров до коррупции. Решение этих проблем может обеспечить помимо сбора дополнительных доходов эффект контроля, так как распространенное налоговое уклонение разрушает целостность налоговой системы и снижает доверие к правительству в целом, потенциально нарушая его возможности проводить политику в данных областях. Улучшение прозрачности может быть частью реформ, помогающих повысить согласованность и улучшить эффективность налогового управления.

Эти три области налоговой работы были предметом пленарной сессии и семинара на третьей конференции МБП (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/4revenue.htm>). Докладчики из Института Общественных Финансов Хорватии, Центра бюджетных исследований Индии, CIDE из Мексики и нескольких групп Соединенных Штатов поделились своими исследованиями на национальном и местном уровнях. Резюме данной конференции также включает большое количество статей и отчетов по налоговым вопросам (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/home.htm#Tax>). Вот некоторые примеры работ по налогам:

Пример: «Налоговое управление реформами при трансформации: случай Хорватии»,
Институт Общественных Финансов, Хорватия, 2000.
<http://www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm>

Хорватская Республика в настоящее время реформирует финансовую систему в целом, включая налоговое управление. Авторы работы анализируют, в какой степени реформа налогового управления в Хорватии соответствует теории и практике налогового управления в развитых странах и странах с переходной экономикой.

Пример: «Обзор оценки налогового предложения Президента Буша», Центр по Бюджету и Политическим Приоритетам, США, 2001.

<http://www.cbpp.org/2-8-01tax.htm>

Данная работа представляет глубокий анализ влияния плана Буша по сокращению налогов на различные по доходам группы населения и на долгосрочную налоговую ситуацию в стране.

Пример: «Женщины и налоги в Южной Африке», Идаса, Южная Африка, 2000.

<http://internationalbudget.org/resources/library/WomenSA.pdf>

В работе определено, что «большинство анализов правительственных бюджетов и их дифференциальное воздействие на женщин и мужчин обычно предполагает, что правительственные расходы имеют большее прямое воздействие в отношении таких вопросов как бедность и неравенство. Однако, доходная часть бюджета и, в частности, налоговая политика может нести прямой перераспределительный эффект через воздействие на располагаемый доход, который может быть выгодным или проигрышным для определенных групп общества, таких как женщины и бедные».

Также интересным является разработанный Мировым Банком набор инструментов для обеспечения оценки институциональных и организационных недостатков управления доходами. Он может быть найден на:

[http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/075c69a32615405f8525689c0051fb88/4cdd74a05fd3506b8525689c005333bc/\\$FILE/DIAGFRMWK-5-2000.doc](http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/075c69a32615405f8525689c0051fb88/4cdd74a05fd3506b8525689c005333bc/$FILE/DIAGFRMWK-5-2000.doc)

Часть IV

9. Ресурсы МБП

В дополнение к этому руководству, Международный Бюджетный Проект обладает большим количеством других ресурсов, созданных специально для использования группами и исследователями, заинтересованными в изучении прикладной бюджетной работы. Например, веб-сайт МБП и Центра по Бюджету и Политическим Приоритетам; другие публикации (включая информационный бюллетень МБП); обучение и семинары; конференции и другие события. Группы из Африки так же могут быть заинтересованы в связи с нашим региональным партнером, Африканским Бюджетным Проектом. Как было отмечено в главе 1, для связи с МБП по поводу любого из этих ресурсов пишите, звоните или присылайте электронную почту по адресу:

The International Budget Project
Center on Budget and Policy Priorities
820 First St., NE Suite 510
Washington, D.C. 20002

USA
Телефон :1-(202) 408-1080
Факс: 1-(202) 408-1056
E-mail: info@internationalbudget.org

9.1 Вэб-сайты МБП и ЦБПП

Вэб-сайт МБП - <http://www.internationalbudget.org/> содержит большое количество информации, которая поможет вам ознакомиться с бюджетными вопросами и бюджетной работой по всему миру. Например:

- Обширная *библиотека* скачиваемых документов на тему бюджета, организованная по темам. Эти документы выбраны из большого количества источников для ясности, актуальности и полезности.
- *Групповая секция* включает в себя информацию и контакты большого количества бюджетных групп, с которыми работает МБП.
- Обширный *Раздел ресурсов* со списком других вэб-сайтов, относящихся к прикладной бюджетной работе, организованным по темам и регионам;
- *Поисковая система* для поиска как на самом вэб-сайте, так и на других сайтах (таких как библиотека Мирового Банка и МВФ), связанных с МБП.
- Значительное количество информации о деятельности Международного бюджетного проекта, включая три его международных конференции.

Карта сайта находится в приложении VI.

Вэб-сайт Центра по Бюджету и Политическим Приоритетам (МБП является частью этой организации) так же может быть полезен. Там представлен широкий спектр отчетов в таких областях как федеральный бюджет и бюджет штата, налоговые вопросы; политика в отношении пищи, жилья и вопросов здоровья; бедность и распределение доходов. Смотрите <http://www.cbpp.org/>.

9.2 Публикации

Существует несколько ключевых публикаций на тему бюджета. Некоторые из них уже были указаны в данном руководстве. В частности, четыре публикации содержат большое количество примеров бюджетной работы НПО и другой деятельности.

- **Вкус Успеха.** Этот отчет состоит из десятков достаточно коротких реальных историй, разделенных на две категории: развитие, обучение организаций и анализ, воздействие на бюджетную политику. В этих примерах рассмотрены НПО из следующих стран: Хорватия, Индия, Израиль, Кения, Мексика, Россия, Южная Африка, Танзания. Примеры, относящиеся к какому-либо специфическому анализу, содержат некоторую предпосылку, краткое изложение проблемы, действия, предпринятые НПО, полученные результаты и извлеченные уроки, полезные для других НПО. Этот документ полезен для иллюстрации возможных задач вновь создаваемых бюджетных групп; для выбора направлений прикладного бюджетного анализа; для выяснения как можно приложить эти усилия. Смотрите <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>.
- **Анализ бюджета для борьбы с бедностью и правовой работы.** Этот подробный отчет о третьей конференции МБП, проведенной в Бомбее, Индия в ноябре 2000 года,

включает в себя большое количество информации по прикладной бюджетной работе, такой как прозвучавшие на конференции выступления, вспомогательные материалы, списки участников, краткое содержание всех семинаров. Темами для конференции были бюджетный анализ, адресованный проблемам бедности; связь между работой над бюджетом и правами человека; работа над налогами и вопросами бедности. Этот отчет доступен на компакт-диске, а так же может быть найден на вэб-сайте <http://www.internationalbudget.org/cdrom/home.htm>.

- **Может ли общество сделать процесс принятия бюджетных решений более полезным?** Статья МБП 2001 года предоставляет детальное обсуждение роли общества на каждой стадии бюджетного цикла. Она предоставляет собой обзор деятельности прикладных бюджетных групп в развивающемся мире.

Как было отмечено в главе 7, МБП и его коллеги в других организациях начал публиковать отчеты по прозрачности и участию в бюджете, которые специально предназначены для широкого использования. На данный момент ключевой публикацией является отчет о *прозрачности и участии в южноамериканском бюджетном процессе*, совместная публикация Бюджетной Информационной Службы ИДАСА и МБП. Хотя отчет и фокусируется на южноафриканской бюджетной системе, он так же излагает некоторые базовые принципы, которые полезны для понимания бюджетных систем других стран. Смотрите <http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>.
Дополнительные публикации в данной области вскоре будут опубликованы на вэб-сайте МБП.

9.3 Обучение и техническая поддержка

Наши текущие курсы включают основные семинары, проходящие в Центре по Бюджету и Политическим Приоритетам в США и ИДАСА в Южной Африке. Эти семинары предоставляют собой полный обзор данных бюджетных организаций, а так же введение в аналитические методы и распространение знаний о бюджете. Эти курсы могут быть особенно полезны руководителям новых бюджетных организаций, а так же новому персоналу в уже существующих организациях. МБП, совместно с Мировым Банком, так же имеет вводный курс по управлению государственными расходами, и регулярно принимает участие в обучающих программах, предпринимаемых международными организациями по развитию. В будущем, МБП изучает возможность расширения своей учебной деятельности в наших организациях-партнерах, например, проведение курсов средней сложности по методам бюджетного анализа, бюджетным системам и продвижению знаний о бюджете, которые будут основываться на опыте специалистов.

МБП в ограниченном количестве и на основании доступности наших собственных ресурсов, так же предоставляет техническую поддержку и обучает некоторые группы.

9.4 Конференции и региональные встречи

МБП периодически проводит международные конференции и региональные встречи. Обычно эти сессии фокусируются на конкретных темах, таких как прозрачность бюджетного процесса, бюджет и вопросы бедности, развитие региональных программ, но так же они включают обучение прикладной бюджетной работе. Новые исследователи и группы считают

участие в этих конференциях и встречах отличным механизмом для развития их собственной бюджетной работы и установления контакта с другими группами по всему миру, с которыми они, возможно, хотели бы обмениваться информацией.

К настоящему моменту МБП провел три международных конференции. Первая прошла в Вашингтоне, в декабре 1997 года и МБП был единственным организатором. Вторая была проведена совместно с ИДАСА и прошла в Кейптауне, Южная Африка в феврале 1999 года. Темой этой конференции была “Прозрачность и участие в бюджетном процессе.” Третья конференция, проведенная совместно в Фондом Форда (Нью-Дели), Центром Изучения Бюджета и Политики (Бангалор), Инициативы по Развитию Социальной и Человеческой Деятельности (Ахмедабад), Национальным Центром Изучения Защиты Интересов (Пун), Центром Изучения Бюджета имени Видхаяка Сансада (Мумбай) и организацией Молодежь за Единство и Свободу Действий (Мумбай), прошла в Мумбае, Индия в ноябре 2000 года; её темой был “Анализ бюджета для борьбы с бедностью и правовая работа”.

Результаты этих конференций и региональных семинаров зафиксированы в деталях. Они представлены на компакт-диске с материалами третьей конференции, упомянутой в разделе 9.2. Плюс к этому повестка дня, участники и содержание большинства презентаций со второй конференции могут быть найдены на вэб-сайте МБП. Эти презентации раскрывают тему конференции о прозрачности и участии в бюджетном процессе, а так же примеры развития организаций и бюджетного обучения. Посетите <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/>.

Региональный семинар на тему роста использования бюджетного анализа в Индии так же предоставлен в виде информативного отчета. Эта публикация, подготовленная персоналом Фонда Форда в Нью-Дели, подытоживает презентации и обсуждение на семинаре, просвещенному бюджетному анализу на государственном, региональном и местном уровнях; исследует влияние бюджетной работы на уровень бедности. Смотрите <http://www.internationalbudget.org/resources/library/goaworks.pdf>.

9.5 Африканский бюджетный проект

Региональная база МБП в Африке, Африканский Бюджетный Проект, может помочь исследователям и НПО на этом континенте. Африканский Бюджетный Проект является частью бюджетного проекта Института Демократии в Южной Африке. Этот проект сотрудничает с другими организациями для повышения возможностей привлечения гражданского общества, законодателей и средств массовой информации к бюджетным вопросам. Деятельность включает совместные исследовательские проекты (усилия по установлению прозрачности бюджета между странами), обучение, сбор информации, распределение (база данных по участвующим организациям, Африканским бюджетным вопросам, технической поддержке и сетевому взаимодействию). Их вэб-сайт находится по адресу:

http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2200&webzone_id=2000&project_name=AfricaBudgetProject, или пошлите электронную почту по адресу: juliana@idasact.org.za

10. Дополнительные ресурсы

Данная глава описывает четыре типа источников, содержащих дополнительную информацию на бюджетную тему. В первую очередь, конечно, важно посмотреть, какая информация

доступна о вашем национальном или субнациональном бюджете. Раздел 10.1 описывает с чего можно начать поиск подобной информации.

Общий взгляд на бюджетную систему страны и бюджетные вопросы может быть доступен на основе международных источников, описанных в разделе 10.2, так как попытки понять и улучшить бюджетную систему продолжают развиваться по всему миру. В сборе информации о стране полезной также может оказаться региональная информация, важно изучить бюджетную информацию о других странах, похожих на вашу.

Существует все возрастающее количество международной бюджетной литературы, большое количество которой собрано на веб-страницах международных институтов. Основные веб-страницы, которые предоставляют широкий спектр подобных ресурсов, представлены в разделе 10.3.

Также существует некоторое количество важных документов по бюджетным вопросам, которые доступны через веб. Эти документы, в основном носящие общий характер, перечислены и описаны в разделе 10.4.

Следует так же отметить, что веб-страницы международных организаций и собранные на них документы, зачастую доступны на множестве языков.

10.1 Где искать информацию по бюджетным вопросам в стране

При попытке сбора информации о бюджете вашей страны вы наверняка столкнетесь с той же проблемой, что и другие группы: неадекватная информация и данные. Некоторые страны традиционно сохраняют в секрете информацию, касающуюся бюджетных вопросов. Другие обладают достаточно хорошо структурированной правовой системой, которая предоставляет возможность доступа к бюджетной информации, но эта информация может быть малополезной, с недостаточно качественными данными. Некоторые страны могут находиться в переходном периоде, когда бюджетная система претерпевает реформы, и процедурные вопросы, законодательный процесс и финансовая отчетность трудно доступны и интерпретируемы.

Тем не менее, какая-то полезная информация, скорее всего, всё же окажется доступной. Отправной точкой является бюджетная документация или книги, изданные Министерством финансов или местным финансовым органом. Теоретически Министерство финансов отвечает за предоставление законодателям и общественности информации о бюджетах в полном объеме и в легко доступной форме. Существуют и другие источники, где можно получить полезную информацию: Администрация президента, отдельные министерства, Центральный банк, Государственный комитет по статистике, Министерство по налогам и сборам, комитеты законодательного органа власти, государственные аудиторы, Счетная палата и другие контрольные органы, исследовательские институты, университеты, другие финансовые органы. (Плюс к этому, ваша страна, возможно, завершила написание «статьи по стратегии снижения бедности», которая, как отмечено в следующей части, может быть найдена на веб-странице Мирового Банка.)

Изобретательность так же может помочь. Например, Индийская организация DISHA начала сбор бюджетной информации, которая не была доступна общественности, путем обращения напрямую к членам законодательных органов власти, которые зачастую выбрасывали бюджетные книги, предоставляемые им исполнительными органами власти. Депутаты просто не могли воспринять бюджет в такой форме. Эти неиспользованные копии и получала DISHA, а вскоре стала интерпретировать эти документы для самих законодателей.

10.2 Отчеты международных организаций

Если ваша работа фокусируется на национальном уровне, то международные организации, такие как Мировой Банк или Международный Валютный Фонд, или региональные организации, такие как Внутриамериканский Банк Развития или Азиатский Банк Развития, возможно, уже подготовили отчеты по бюджетным вопросам в вашей стране. Подобные веб-сайты обычно собирают всю имеющуюся о стране информацию в отдельный раздел; так что в качестве первого шага стоит взглянуть на «страницы страны», содержащиеся на веб-сайтах различных международных организаций. Для Азиатского Банка Развития, МВФ и Мирового Банка эти адреса можно найти здесь:

- <http://www.adb.org/Countries/default.asp>
- <http://www.imf.org/external/country/index.htm>
- <http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm>

Ниже перечислены несколько отчетов Мирового Банка и МВФ, а так же ссылки на страницы, с которых они были получены. На этих веб-сайтах так же можно найти дополнительную информацию по странам.

- **Обзор государственных затрат (ОГЗ)** – это отчет страны по деятельности государственного сектора в целом, и по вопросам общественных затрат в частности. Одной из основных целей ОГЗ является помощь стране в установлении эффективных и прозрачных механизмов распределения имеющихся общественных ресурсов в виде, способствующем экономическому росту и снижению уровня бедности. Общие темы ОГЗ включают в себя: анализ и проектирование доходов, определение уровня и состава общественных затрат, внутри- и внешне отраслевой анализ, финансовые и нефинансовые государственные предприятия, структуры управления и деятельности общественных организаций. (смотри <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm>.)

- **Статьи о снижении уровня бедности (ССУБ)** – в недавнее время было написано некоторое количество промежуточных ССУБ для многих стран с низкими доходами. Целью такой работы было развитие процесса, в котором страна будет разрабатывать свою собственную стратегию по снижению уровня бедности при участии гражданского общества и частного сектора. Окончательные версии статей должны стать основанием для предоставления кредитов Мировым Банком и МВФ, а так же для снижения долгового бремени в соответствии с инициативой о «Бедных странах-должниках». ССУБ намечают план по обеспечению роста и снижению бедности через трёхгодичные программы, включающие в себя макроэкономические, структурные и социальные меры, и в этом контексте данные документы содержат много полезной информации о бюджетах. Более того, вероятно, что будущие ССУБ будут в большей степени фокусироваться на вопросах бюджета (см. <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>).

- **Отчеты МВФ о соблюдении стандартов и законов (ОССЗ)** – представляют собой подробный материал по темам, включающим в себя международные стандарты по налоговой, денежной и финансовой политике; регулированию банковской деятельности; распространению данных; рынкам ценных бумаг и страхованию. Все темы прямо или косвенно относятся к государственным финансам. Число стран, принявших ОССЗ, постоянно увеличивается и такая работа, по всей видимости, будет продолжать расти по значимости, хотя она и не является обязательной для стран, имеющих договор с МВФ. Отчеты предоставляют полезную информацию для анализа страны и сравнений между странами. Большое количество статей доступно он-лайн, по адресу: <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>, включая отчеты по развивающимся странам, таким как Уганда.

Группы, которые работают в странах с небольшим количеством исследований на тему бюджета, могут извлечь уроки из работ, проведенных в других странах с похожим устройством. Например, страны-члены СНГ найдут анализ бюджетных вопросов в других странах Содружества более полезным, чем аналогичный анализ из стран не членов Содружества. Аналогично, страны бывшего Восточного блока могут почерпнуть полезную информацию из работ по определенным частям бюджета, проведенным в других странах, бывших членах Восточного блока. Так же возможно, что группы, работающие в странах с парламентской системой, захотят узнать больше информации о других парламентских системах. Такой же принцип применим к группам, работающим в странах с президентскими системами.

10.3 Международные вэб-сайты и обучающие курсы

Несколько международных вэб-сайтов содержат ресурсы на тему бюджетов, которые можно использовать. Каждый из этих сайтов имеет свою направленность в зависимости от задач организаций, которые их содержат. Но некоторые разделы, очевидно, могут быть полезны в работе бюджетных групп. Сайты часто обновляются и содержат специфическую для страны информацию в дополнение к общим материалам на темы, относящиеся к бюджетам.

Пример: “Государственные расходы он-лайн” Мирового Банка.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>

Этот сайт содержит информацию на различные темы, относящиеся к бюджетам и государственным расходам. Это хорошая отправная точка для любого интересующегося видением этих вопросов в Мировом Банке. Он включает большое количество ссылок на документы и отчеты по конкретным странам.

Пример: Управление государственными расходами Азиатского Банка развития.

<http://www.adb.org/Governance/govpub.asp>

Основное назначение управленческого отдела АБР - это повышение потенциала банка для эффективной помощи в области управления общественным сектором (включая антикоррупцию). Этот сайт включает большое количество статей и отчетов на тему государственных финансов.

Пример: Стандарты и законы МВФ <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

МВФ разработал международно признаваемые стандарты, “правила хорошего тона” для различных областей. Целью этих стандартов является улучшение практики принятия экономических решений и укрепление международных финансовых систем. Некоторые из этих законов относятся к областям, непосредственно связанным с бюджетной работой, такие как “Правила хорошего тона для обеспечения финансовой прозрачности”. Другие охватывают темы больше относящиеся к операционным обязанностям МВФ. Этот сайт включает большое количество отчетов по разным странам.

Пример: Программа организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) в области государственного управления (ГОУ)

<http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-home-notheme-9-no-no-no-0,00.html>

Сайт ОЭСР ГОУ охватывает широкий ряд вопросов, связанных с управлением и бюджетом. Например, формирование бюджета в государственном секторе; этика и коррупция; государственная статистика; информация по странам. Этот сайт так же содержит специальный раздел по странам центральной и восточной Европы.

Пример: комитет ОЭСР по финансам (хороший сайт по налоговым вопросам)
http://www.oecd.org/daf/fa/first_en.htm

Задачей этого комитета ОЭСР является “предоставление возможности для разработчиков налоговой политики и управленцев стран-членов и других стран обсуждения текущих вопросов методики; для помощи странам-членам в улучшении разработки и функционирования их налоговых систем; для развития кооперации и координации среди этих стран в вопросах налогообложения; для стимулирования стран не членов к принятию практик налогообложения, способствующих экономическому росту посредством развития международной торговли и инвестиций”.

Пример: Ключевые инструменты для институционального и управленческого анализа, Мировой Банк. <http://www1.worldbank.org/publicsector/keyinstruments.htm>

Этот сайт включает основные аналитические инструменты, используемые Мировым Банком в работе над проблемами, относящимся к государственным бюджетам.

Пример: Страница со стандартами и законами казначейства США.

<http://www.ustreas.gov/standards/>

Этот веб-сайт предоставляет ссылки на 12 стандартов, определенных Форумом по Финансовой Стабильности, как наиболее важные для развития финансовой стабильности, включая стандарты хранения данных и бухгалтерию. (Форум является новой международной попыткой укрепления финансовой стабильности и включает в число своих участников членов национальных правительств, международных организаций и центральных банков.)

Глава 6 этого руководства включает три подробных курса Мирового Банка на тему бюджетов и управления государственными расходами, которые могут служить моделью для НПО, разрабатывающих свои собственные обучающие курсы. Здесь мы упоминаем про них ещё раз, так как может быть полезно пройти эти курсы самостоятельно. Эти курсы описаны более подробно в разделе 6.2; вкратце это:

Пример: «Межправительственные финансовые отношения и территориальное финансовое управление», Институт Мирового Банка.

<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm>

Это полный курс на тему межбюджетных отношений и территориального финансового управления.

Пример: «Бюджетные процессы и управление общественными затратами», Институт Мирового Банка, 2000. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>

Это полная программа обучения для управленцев высшего звена в странах-клиентах Мирового Банка.

Пример: «Курс анализа общественных затрат и обучения менеджменту», Мировой Банк, Май 22-246 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

Этот основной курс Тематической Группы Мирового Банка на тему анализа общественных затрат и управления.

10.4 Избранная литература

Среди вышеупомянутых веб-сайтов существует некоторое количество документов, заслуживающих дополнительного упоминания, которые рассматривают общие бюджетные вопросы.

Пример: “Управление государственными затратами”, Азиатского Банка Развития, 1999.

http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/

Это подробное, хорошо написанное руководство по современным бюджетным вопросам и системам. Объем примерно 500 страниц, со вступительной главой, представляющей собой полезный обзор остальной части руководства. Предпоследняя глава подытоживает современные достижения стран-членов ОЭСР в области бюджетных реформ. Последняя глава раскрывает трудные вопросы последовательности бюджетных реформ. Остальные главы посвящены вопросам, рассмотренным в стандартных пособиях, таким как классификация, исполнение, управление наличностью, бухгалтерские стандарты, составление программ и функционирование, а так же роль различных органов власти – таких как законодатели – в подготовке и принятии бюджета.

Пример: Современный подход к управлению государственными расходами, Институт Мирового Банка, 1999. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/contemporary.htm>

Эта статья, написанная одним из ведущих экспертов по международным вопросам бюджета, предоставляет сравнительно лаконичное, ясно написанное введение в современное управление государственными расходами. Первая глава раскрывает общее содержание, описывая предпосылки для финансовых реформ, а так же основные инструменты реформирования. Остальная часть текста по шагам проводит читателя через “трехуровневую модель” – общие финансы, эффективность распределения, и операционная эффективность управления государственными расходами.

Пример: Руководство по управлению государственными расходами. Мировой Банк, 1998. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/english.htm>

Это стандартное издание Мирового Банка на тему новой техники управления государственными расходами. Оно раскрывает похожие темы, как и только что упомянутая литература, но основывается на более широком наборе экспериментов; содержание руководства координировалось одним из ведущих разработчиков трехуровневой модели. Приложение предоставляет диагностические инструменты для улучшения бюджетного и финансового управления.

Пример: “Есть ли будущее у бюджета?” ОЭСР, 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/schickpaper.doc>

Эта статья описывает основные сдвиги, произошедшие в последнее время в сфере бюджетных соглашений и методов в развивающихся и развитых странах. Это ясный и доступный исторический очерк, посвященный знакомству с набором возможных путей развития бюджета в мире.

Пример: Управление общественными финансами: справочник для стран с переходной экономикой. ОЭСР, 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>

Этот текст предназначен для специалистов, но написан на доступном языке. Первые несколько глав представляют собой детальное описание основных бюджетных вопросов, таких как альтернативная классификация, программы реформирования бюджета, бухгалтерские стандарты, роль различных органов власти в бюджете и вопросы осуществления бюджетной политики. Остальная часть просвещена более глубокому анализу процедур принятия бюджета в Европейском Союзе.

Пример: Государственные расходы и снижение уровня бедности. Мировой Банк, Апрель 2001, предварительное издание для сбора комментариев.

<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/pubspend/ps0525.pdf>

Эта глава сборника данных, выпускаемого Мировым Банком, описывает правила хорошего тона в проведении реформ в пользу бедного населения. Глава организована вокруг трёх основных практических вопросов: понимание бюджетной системы, рассмотрение альтернативных вариантов затрат и улучшение качества затрат и управления ресурсами. Последний из этих разделов включает в себя набор лучших примеров среднесрочных

бюджетов, практик исполнения бюджетов, прозрачности и участия. Прилагается набор полезных технических замечаний, раскрывающих учет затрат и методологию оценки последствий изменений.

Пример: Составление бюджета и разработка экономического курса, ОЭСР, 1996.

[http://appli1.oecd.org/olis/1996doc.nsf/62f30f71be4ed8a24125669e003b5f73/49bc701efe3f7029c125635e003453b1/\\$FILE/07E69267.ENG](http://appli1.oecd.org/olis/1996doc.nsf/62f30f71be4ed8a24125669e003b5f73/49bc701efe3f7029c125635e003453b1/$FILE/07E69267.ENG)

Этот документ, разработанный отделом Государственного Управления ОЭСР, представляет собой источник информации по бюджетным вопросам для финансовых руководителей и специалистов в странах с переходной экономикой. Он сводит воедино статьи на тему формирования бюджета и его исполнения, используя наилучшие примеры из стран-членов ОЭСР. Также раскрываются разногласия в экономическом курсе и бюджете, системы принятия решений по бюджету, контроль и оценка, проблемные темы для государственных предприятий и трансфертные платежи.