

КЭЙС DISHA

АНАЛИЗ ОТДЕЛЬНОГО ПРИМЕРА: РАЗРАБОТКА ИНИЦИАТИВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА СОЦИАЛЬНОЕ И ГУМАНИТАРНОЕ РАЗВИТИЕ, ИНДИЯ¹

Вступление

Индия является самым крупным в мире демократическим государством; однако, правительству приходится бороться с проблемами, связанными с крайней бедностью, недостаточным институциональным потенциалом, а также с общими сложностями демократических процессов в государстве. Процесс разработки бюджета, например, должен быть прозрачным – как для законодательной власти, так и для широкой общественности. Однако, в реальности бюджетный процесс является чрезмерно сложным, что не позволяет большинству граждан полноправно участвовать в нём. В результате, важные политические решения принимаются без учёта мнения тех, на кого они в большей степени распространяются, в особенности, на бедных.

«Бюджет разрабатывается очень маленькой группой людей в бюрократической системе. Если знать этот процесс, то можно сломать монополию.»

М.Д. Мистри, ДИША

Инициатива Социального и Гуманитарного Развития (DISHA) – членская организация, созданная в 1985 году. В задачи этой структуры входит формирование и объединение работников сектора лесоводства и укрепление потенциала местных организаций, решающих проблемы на территориях, где проживают коренное население. С 1992 года DISHA также занимается вопросами политики государственного уровня посредством проведения анализа и разработки политики. Успешная мобилизация общественности, создание институтов в бедных общинах, а также лоббирование интересов граждан во многих политических кругах свидетельствуют об исключительной важности деятельности DISHA и укрепляют доверие к этой организации.

В своих учебных программах и в анализе бюджета DISHA очень чётко обозначает интересы малоимущих граждан. Организация изучает расходные статьи бюджета, требуя от властей отчёта о том, как финансовые ассигнования способствуют борьбе с бедностью. Ввиду того, что DISHA широко известна среди малоимущих, организация считает необходимым высказывать своё мнение перед властями и оказывать содействие другим группам, стремящимся к социальной справедливости в Индии, предоставляя им необходимую информацию, чтобы эффективно бороться за равенство и отстаивать социальные права.

В этом конкретном примере мы рассматриваем деятельность DISHA по разработке бюджета и рассказываем о том, как DISHA помогла другим организациям проявить интерес и укрепить потенциал для того, чтобы самостоятельно выполнить эту работу. В этом примере DISHA рассказывает о своём первом опыте составления бюджета, а также о том, как удалось привлечь к этой деятельности другие организации.

История DISHA

¹ Перевод с A Taste of Success: Example of the Budget Work of NGOs (<https://internationalbudget.org/publications/a-taste-of-succes-examples-of-the-budget-work-of.ngos/>)

DISHA осознала необходимость в проведении анализа бюджета при лоббировании решения властей о повышении возвратности кредитов среди 1 миллиона женщин, сборщиков листьев из общины Тенду. Дело касалось урегулирования земельных прав для местных земледельцев на лесных территориях, а также решения других вопросов по улучшению быта общин, проживающих на исконных территориях штата Гуджарат на западе Индии. С каждым шагом мы всё яснее осознавали, что если у нас не будет сведений о средствах, расходуемых центральным правительством и администрацией этого штата, то будет трудно должным образом отстаивать интересы развития общин. В конечном счёте, мы пришли к осознанию необходимости научиться анализировать бюджет штата.

Одного слова «бюджет» достаточно, чтобы пробудить интерес большинства социальных активистов. И наша группа не была исключением. Обсуждение и изучение бюджетов государства и отдельных штатов – это занятие для учёных и исследователей. Для социальных активистов эта область всегда была «чужой территорией». Однако, мы пришли к выводу о том, что анализ бюджета может стать мощным инструментом для местных общин, и они могут использовать его в переговорах или спорах с властями.

Наш опыт анализа бюджета

Первой задачей было: получить копию бюджетного документа. На это ушло довольно много времени – потому что мы не знали, где искать. Сначала мы обратились в финансовый департамент администрации штата. Несмотря на то, что это открытый для общественности документ, чиновники отказались предоставить его нам. Затем мы узнали, что сотрудники канцелярии администрации могут предоставить этот документ за вознаграждение. Однако, продать его могут только тогда, когда обсуждение бюджета уже почти завершено. В конечном счёте, мы нашли самый простой способ получить копию предложенного на рассмотрение бюджета – от народных избранников (депутатов) – когда проект бюджета представляют в законодательном собрании штата. Так мы и поступили.

К своему удивлению, я обнаружил, что бюджеты штата и районов – изумительные документы. В этих бумагах не только цифры. В них говорится о намерениях властей, о политике, а также о распределении финансовых ресурсов, что способствует формированию богатых и бедных регионов и групп внутри штата.

Бюджетные цифры являют собой огромный объём сведений. Специалист, имеющий опыт бюджетного анализа, обнаружит скрытые приоритеты властей. Они могут быть заинтересованы в сокращении бедности, или обеспечении доступа детей из малоимущих семей к начальному образованию, строительстве водопроводов в сёлах, или лечебных учреждений в отдалённых регионах.

Однако обретение таких навыков требует времени. Когда мы впервые увидели бюджетные документы, пришли в замешательство. Сначала нам предстояло разбить данные по категориям. Это была трудоёмкая работа. Но у нас не было иного выбора – потому что мы искали необходимые сведения. Затем нужно было разобраться в бухгалтерской системе администрации. Далее, мы хотели убедиться в правильности нашего анализа цифр. Потребовалось дополнительное время, чтобы исключить субъективные погрешности и создать систему, защищённую от случайных ошибок и не допустить повторения ранее допущенных неточностей. Наконец, мы готовы были опубликовать собственный анализ, который назвали «Несправедливое отношение к местным общинам».

Это была первая попытка общественной группы представить такого рода анализ; поэтому мы тщательно продумали, что следует включить в документ. Мы решили обозначить стратегию развития, указав на то, что малоимущие граждане остаются в стороне от бюджетной политики, и как эта политика отрицательно влияет на этих граждан. Мы тщательно проанализировали бюджетные цифры, указав на 172 математические погрешности в 22 бюджетных документах. Мы также обозначили вопросы, относящиеся к «далитам» (неприкасаемым), к общинам, к женщинам и крестьянам.

Мы также задумались о том, как привлечь внимание избранных членов к нашим замечаниям, которые должны выделяться на фоне несметного количества документов, получаемых от правительства каждый день во время бюджетных слушаний. Мы решили подготовить краткие замечания – максимум шесть страниц. Мы разослали замечания в министерства и ведомства, а также в СМИ, в исследовательские учреждения и добровольные организации, и стали ждать ответов.

Реакция на наш бюджетный анализ

Документ «Несправедливое отношение к местным общинам» вызвал живой интерес. Газеты запестрели заголовками о том, что власти допустили ошибки в расчётах. Министр финансов оказался в весьма неудобном положении. Его заместитель примчался к нам в офис с вопросом: «Как вы обнаружили ошибки?» Правящая партия и чиновники были застигнуты врасплох; до них дошло, что кто-то посторонний проявляет живой интерес к бюджетным документам. Оппозиционные партии воспользовались нашими замечаниями, чтобы озвучить свои претензии.

Каждый день перед началом обсуждений мы готовили новые замечания и передавали их членам собрания. Многие из них увлеклись нашими замечаниями. Они желали получить их как можно скорее, чтобы сформулировать собственные доводы и оказать давление на правительство.

Каждый член ассамблеи штата считал наши замечания полезными по следующим причинам:

- Наши замечания формировали бюджетные дискуссии в ассамблее. Мы готовили их на местном языке, принимая во внимание уровень образованности членов собрания, и поэтому они доминировали в процессе обсуждения бюджета.
- Члены правительства более чутко стали относиться к вопросам, возникавшим в ассамблее.
- Обсуждение бюджета стало более острым и обоснованным, что заставило министров комментировать факты и заставлять правительственных чиновников принимать меры.
- Положение малоимущих обсуждалось впервые; начали звучать ответы на вопросы, и дебаты стали проходить по существу.
- В коридорах власти знали о нашей организации. Нам легче было получить доступ к чиновникам, министрам, избранным представителям и к прессе. Нас принимали с теплотой, и отношение этих лиц к нам стало менее надменным; иногда к нам относились даже с симпатией. Это очень помогло нам в решении проблем граждан.

Наши замечания стали настолько популярными, что многие Члены Законодательного Собрания (ЧЗС) попросили нас провести для них учебные курсы по анализу бюджета. Некоторые начали обращаться лично к нам в офис. Многие обращались за новыми сведениями, просили что-то разъяснить и указать на скрытую правду в бюджетных документах.

Наши замечания стали основой для дискуссий о жизни местных общин. В различных политических партиях и среди социальных активистов сложился положительный образ нашей организации:

- Мы были не просто организацией, настроенной на борьбу и громкие лозунги. У нас были интеллектуальные возможности, чтобы озвучить наши соображения, пользуясь «священными терминами», которые использует правительство.
- У правительственных чиновников не было иного выбора, кроме как принять наши выводы, потому что основой для таковых были факты и цифры, полученные из правительства.
- Учёные и исследователи принимали нас в своих кругах.

Значение бюджетного анализа для местных общин

Я убедился в том, что бюджетный анализ очень мощный инструмент. Разумеется, есть разница между научным анализом и анализом отдельных ситуаций, сложившихся в местных общинах:

- Наш анализ более конфронтационный по сути своей и разработан для того, чтобы требовать объяснений от властей во время бюджетных слушаний по вопросам, касающимся малоимущих.
- Наш анализ также направлен на региональное развитие. Мы особо подчеркнули, что средства, выделяемые различными руководителями, должны приносить пользу малоимущим, а также напомнили о недопустимости нарушения баланса по причине ненадлежащего распределения финансовых ресурсов и неправильной фискальной политики.

Мы извлекли несколько важных уроков из бюджетного анализа:

- Деньги приходят к тому, кто имеет власть. Те, кто владеет деньгами, начинают беспокоиться, когда неправительственные организации (НПО) задают вопросы и требуют отчёта о том, почему люди не получили то, что им причитается.
- Благодаря нашему анализу сместился баланс власти. В целом, НПО и добровольные организации редко затрагивали вопросы, касающиеся «власти». До недавнего времени их роль была ограничена – они получали от правительства либо «финансы», либо «информацию». Посредством бюджетного анализа группа действует в качестве партнёра в формулировании бюджета, заставляя государство собирать информацию и делиться таковой с гражданами.
- Бюджет подготовлен небольшой группой чиновников. Чтобы сохранить свою монополию, они не желают делиться своими секретами. Если другие узнают о том, как устроен процесс подготовки бюджетных документов, чиновники лишатся своей монополии. НПО должны знать процесс. Чем больше кто-то знает о финансах государства, тем более уверенным и властным он становится.
- Прежде чем приступить к анализу бюджета, мы обратились к избранным представителям с вопросами. Много раз они пытались избегать контактов, игнорируя нас и давая понять, что людям, стоящим у власти, мы не нужны. Однако, в какой-то момент мы оказались «самыми желанными гостями», особенно в период бюджетных слушаний. Мы почувствовали, что сами задаём тему дискуссии о бюджете в ассамблее и даже сами формируем этот бюджет.
- Так как мы являемся общественной организацией, критика в адрес правительства по вопросам бюджета может привести к тому, что мы сами выполним работу правящей партии, ЧЗС или чиновников. Если мы похвалим правительство за хорошую работу, доверие к нам может оказаться подорванным в глазах

общественности. По этой причине, мы всегда помнили о членах нашей организации, когда писали замечания о бюджете для избранных представителей.

- Наши доводы обретали значимость за счёт использования фактических сведений при обсуждении вопросов развития общин. Бюджетный анализ также позволил нам расширить видение, выбрать правильные темы и сосредоточиться на них.

Анализ бюджета имеет свои ограничения. Мы не можем найти объяснение всем действиям властей штата только посредством анализа бюджета. Тем не менее, этот процесс действительно помог нам разобраться в большинстве вопросов, с которыми сталкиваются граждане.

Дальнейшие шаги: привлечь остальных

Принимая во внимание всё вышеизложенное, DISHA решила наглядно показать другим активистам и организациям, занимающимся вопросами обеспечения социальной справедливости, как осведомлённость о распределении финансовых ресурсов властями штата может укрепить эффективность организации, защищающей интересы граждан. Для этого DISHA разработала учебные программы для правозащитных групп и активистов. В эти программы были включены различные вопросы, касающиеся малоимущих, в частности: дополнительное питание для общин, права неприкасаемых в Дели, интересы женщин и детей. Стратегия DISHA заключалась в том, чтобы пробудить заинтересованность в проверке финансовых ассигнований в штате, а затем оказать содействие в обретении навыков, необходимых для проведения анализа.

DISHA выбрала НПО, способное провести анализ бюджета штата через призму своей профильной деятельности. DISHA ознакомилась с публикациями организации, с ежегодными отчётами о её деятельности, чтобы определить перспективы НПО и сложности, с которыми она может столкнуться в своей работе. Затем DISHA проанализировала бюджет того штата, в котором работает НПО, чтобы понять, как бюджетная политика воздействует на вопросы, которыми занимается НПО, и как распределяются бюджетные средства. Организации сразу поняли, что информация, полученная в результате бюджетного анализа, может стать мощным инструментом в переговорах и дебатах с властями.

У НПО возник живой интерес к информации о бюджете, и DISHA предложила провести учебный курс для руководителей организации. Особое внимание было уделено руководителям – потому что DISHA рассчитывает на то, что именно руководители будут вносить изменения в политику своей организации, и поэтому будут заниматься вопросами бюджета. Ввиду того, что большинство социальных активистов не знают как работать со статистическими данными в бюджетных документах, значительная часть учебного курса направлена на то, чтобы участники научились интерпретировать цифры. Вторая часть учебных занятий сосредоточена на понимании бухгалтерской системы в Индии – чтобы участники могли разобраться в бюджетных ассигнованиях на территории их штата. Бухгалтерская система в Индии довольно сложная, и участникам приходится обстоятельно знакомиться с таковой, чтобы разобраться с цифрами в бюджетных документах.

DISHA также научила участников читать бюджетные документы. Если организации разбираются в том, на что тратятся деньги, они могут призвать к ответственности чиновника из департамента, представителя районной администрации или избранного представителя – если средства были использованы не по назначению. DISHA часто вступает в контакт с общинами, которые должны были получить помощь из бюджета, чтобы проверить легитимность и эффективность использования предоставленных

материальных средств или услуг. Эта деятельность была открытой и простой и её легко было распространить повсеместно. Поэтому стало возможным обучить другие группы, которые начали применять бюджетный анализ в тех штатах, где они действовали. До настоящего времени DISHA провела учебные сессии для НПО в штатах Тамил Наду, Раджастан и Махарашта, а также для более чем 50 групп в Непале. Все эти НПО в настоящее время работают самостоятельно.

DISHA также проводит более интенсивные четырёхдневные занятия для тех, кто участвовал в однодневных семинарах и пожелал обрести более прочные навыки. Учебные занятия проводятся в офисах DISHA; сначала проводятся двухдневные семинары по классификации данных в бюджетных документах правительства. Ещё два дня занятий посвящены интерпретации данных и подготовке отчёта о том, что обнаружила организация и какое значение могут иметь эти выводы. Значительное время уделяется обсуждению документов, подготовленным НОП; особое внимание уделяется навыкам анализа бюджетных документов. В течение четырёх дней участники занимаются классификацией данных. При этом они учатся не допускать никаких ошибок, даже если приходится проверять тысячи различных статей; и проверяют они эти данные вручную – чтобы не допустить фактора человеческой оплошности. Им приходится проверять бюджетные документы различных правительственных ведомств – поэтому задача перед ними стоит не из лёгких. Для выполнения таких задач нужна группа специалистов, обладающих терпением и навыками. Но если они справляются с поставленной задачей, то результатом их работы становится очень эффективный инструмент для мониторинга всего, что обещали власти в плане социального развития и соблюдения прав граждан. Это самый лучший индикатор – потому что он свидетельствует о том, насколько правильно национальное правительство и местные администрации используют ассигнования для намеченной деятельности и целевых групп. DISHA провела более длительные учебные курсы для 25 организаций в Индии и в Непале.

После учебных курсов, организованных DISHA, НПО самостоятельно проводят бюджетный анализ там, где им удобно; однако, DISHA всегда готова ответить на их вопросы касательно источников данных, интерпретации или классификации.

Выводы

История развития DISHA в качестве группы бюджетного анализа в своём роде уникальна – потому что организация начинала свою деятельность совсем в другой области. Это ещё раз подтверждает предположение о том, что в не зависимости от типа деятельности, организация может получить пользу от бюджетного анализа. Всё, что требуется, это желание обрести необходимый опыт. Более того, власти с большим уважением стали относиться к организации, которая производит тщательный анализ. Власти более внимательно стали заниматься решением проблем тех, чьи интересы отстаивает DISHA.

Модель DISHA интересна ещё и тем, что с самого начал организация была сосредоточена не только на бюджетном анализе, но и на обучении как можно большего количества других организаций – чтобы те могли проводить подобную работу в своих регионах. Благодаря этому, опыт DISHA и извлечённые выводы имеют воздействие далеко за пределами штата, в котором располагается организация. В такой большой демократической стране, как Индия, деятельность, направленная на укрепление подотчётности и прозрачности властей, должна проявляться на различных уровнях и в различных регионах – чтобы создать условия для преобразований на национальном уровне.

Selected contents of this publication were adapted from materials originally developed by the International Budget Partnership, which authorizes their use with acknowledgement