

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕНЬГАМИ

Руководство по
мониторингу бюджетов
и доходов от
нефтегазодобывающей
промышленности

Программа «Наблюдение за доходами»
(Revenue Watch)
Институт Открытого Общества

Центр политических исследований
при Центральноевропейском университете

Международный бюджетный проект

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕНЬГАМИ

Руководство по мониторингу
бюджетов и доходов от
нефтегазодобывающей промышленности

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕНЬГАМИ

Руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефтегазодобывающей промышленности

Джим Шульц

Основано на результатах обмена опытом работы международных бюджетных специалистов и групп мониторинга доходов добывающей промышленности, осуществленного во время семинара, организованного программой «Наблюдение за доходами» (Revenue Watch) Института Открытого Общества, Центром политических исследований при Центральноевропейском университете и Международным бюджетным проектом в апреле 2004 года



OPEN SOCIETY INSTITUTE

New York

Авторское право: © 2005 Институт Открытого Общества. Все права защищены.

ISBN: 1-891385-40-2

Ни одна часть данной публикации не может в какой-либо форме или какими-либо средствами воспроизводиться, храниться в системе поиска информации или передаваться без предварительного разрешения издателя.

Издатель:

Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.soros.org

Дистрибьюторы:

Central European University Press

Nador utca 11, H-1051 Budapest, Hungary

Email: ceupress@ceu.hu

Веб-сайт: www.ceupress.org

400 West 59th Street, New York, NY 10019 USA

Тел: 212 547 6932

Факс: 212 548 4607

Email: mgreenwald@sorosny.org

Library of Congress Cataloguing-in-Publication Data

Возможен заказ CIP каталога.

Дизайн: Jeanne Criscola/Criscola Design

Отпечатано в Венгрии компанией Createch Ltd.

Обложка: AP/Wide World Photos, Al Grillo

Содержание

Предисловие	7
Благодарность	9
Резюме	13
I. Введение	19
II. Работа с бюджетом гражданского общества – обзор	23
Что есть работа с бюджетом?	23
Начало – приоритеты	28
Составные части успешной работы с бюджетом	32
III. Работа гражданского общества в области доходов добывающей промышленности – обзор	37
«Проклятие ресурсов»	37
Экономические причины, лежащие в основе «проклятия ресурсов»	41
Стратегии перемен	46

IV. Четыре ключевых фактора	
успешной работы с бюджетом и доходами	55
Анализ	55
Создание и поддержание деятельности	
пропагандистских коалиций	69
Эффективная работа со СМИ	76
Работа с государственными чиновниками	84
V. Выводы	91
Приложение	95
Участники встречи	95
Интернет-ресурсы	97
Глоссарий	101
Иллюстрации с мест	
Техас – Разговор о налоговом бремени	26
Монголия – Работа с бюджетом: Первые шаги	30
Индонезия – Начало процесса	34
Чад – Стремление избежать «проклятия ресурсов»	39
Азербайджан – В поисках устойчивости и партнерства	42
Казахстан – Механизм прозрачности нефтяных доходов	47
Перу – Формирование культуры гражданской бдительности	57
Уганда – Бюджетный анализ в широкие массы	60
Южная Африка – За рамками «бедности»	66
Мексика – Создание коалиции по охране здоровья матерей	71
Хорватия – Заполнение информационного вакуума	78
Бразилия – Построение бюджетной демократии	89

Предисловие

Многие богатые природными ресурсами страны используют свой потенциал расточительно, обогащая при этом меньшую часть населения и одновременно ввергая большинство своих жителей в нищету вследствие коррупции и неправильного управления.

Таким странам, благодаря их богатым природным ресурсам, не приходится занимать деньги у агентств, предоставляющих многосторонние кредиты, что могло бы привести к требованиям финансовой прозрачности и правильного распоряжения бюджетом. Ведущие мировые демократии, зависимые от импорта нефти, газа и прочих полезных ископаемых, часто не очень склонны оказывать на страны с богатыми ресурсами какое-либо дипломатическое давление и требовать от них правильной финансовой политики. Они не склонны также оказывать какое-либо давление на создание правильного экономического управления и на транснациональные энергетические компании, зависящие от хороших отношений с местными правительствами, позволяющими им за это продолжать добывать природные ресурсы.

Таким образом, особая ответственность в странах, богатых ресурсами, ложится на гражданское общество. В данном контексте императивом для народа – истинного хозяина природных богатств страны – становится подталкивание своего правительства в сторону прозрачности его действий и такого распоряжения средствами, которое бы соответствовало потребностям общества.

Однако осуществление подобного мониторинга является делом далеко не простым. Отсутствие информации, а также запутанность публикуемых данных и давление со стороны правительства приводят в совокупности к тому, что большинство граждан богатых ресурсами стран остаются в полном неведении относительно того, сколько денег их правительство получает и как оно этими деньгами распоряжается.

Данное издание – «Контроль за деньгами. Руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефтегазовой промышленности» – нацелено на оказание гражданам помощи в плане преодоления этих препятствий путем предоставления им практической информации о том, каким образом нужно проводить эффективный мониторинг правительственных доходов и расходов. В нем суммируется опыт работы некоторых наиболее успешных бюджетных групп по всему миру. В апреле 2004 г. представители этих групп собрались в Центрально-европейском университете и обсудили, что необходимо для успешного мониторинга государственного управления общественными средствами. Проведенный в Будапеште семинар был организован Институтом Открытого общества совместно с Центром политических исследований при Центральноевропейском университете и Международным бюджетным проектом.

«Контроль за деньгами» является первым руководством из целой серии, публикуемой в рамках программы «Наблюдение за доходами» Института Открытого Общества, предназначенной для различных аудиторий – неправительственных организаций, журналистов, инвесторов и политиков – как попытка помочь данным заинтересованным сторонам в их содействии достижению прозрачности и подотчетности действий правительства. И, наконец, с помощью детализации и распространения мониторинговых данных и стратегий «Контроль за деньгами» призван оказать содействие в снятии «проклятия ресурсов», препятствующего развитию многих бедных стран.

Светлана Цалик
Директор программы
«Наблюдение за доходами»
Института Открытого Общества

Энтони Рихтер
Заместитель директора
Института Открытого Общества

Благодарность

Руководство *«Контроль за деньгами»* основано на материалах дискуссий, имевших место на встрече бюджетных специалистов и групп, осуществляющих мониторинг доходов добывающей промышленности, которая была проведена в апреле 2004 года в Будапеште. Организаторами встречи явились программа «Наблюдение за доходами» Института Открытого Общества, Центр политических исследований при Центральноевропейском университете и Международный бюджетный проект.

Автор данной публикации Джим Шульц принимал участие в этой встрече. Он является исполнительным директором Центра демократии и автором работы *«Руководство для пользователей демократии - Практическое пособие по изменению мира»* (издание «Rutgers University Press»).

Развитие идеи диалога по поводу мониторинга бюджетных средств и доходов добывающей промышленности принадлежит пяти лицам: Светлане Цалик, представляющей программу «Наблюдение за доходами» Института Открытого Общества; Уоррену Крафчику и Джиму Сент-Джорджу, представляющим Международный бюджетный проект, а также Виолетте Зентаи и Мартину Тисне из Центра политических исследований при Центральноевропейском университете (ЦЕУ). Все они явились организаторами встречи и активно участвовали в редактировании *«Контроля за деньгами»*. Работа, связанная с материально-техническим обеспечением встречи, была проведена Сарой Свенссон, также

представляющей Центр политических исследований ЦЕУ и оказавшей большую поддержку при подготовке данного руководства. Необходимо также выразить большую признательность участникам встречи, перечисленным в конце данной работы, за то, что они поделились своим опытом и видением проблем, представленных далее в этой публикации.

«Институт Открытого Общества» (ИОО) - частный операционный и выделяющий гранты фонд, который имеет своей целью формирование общественной политики, способствующей развитию демократических принципов управления, соблюдению прав человека и проведению реформ в обществе. На местном уровне ИОО реализует целый ряд инициатив в поддержку соблюдения правовых норм, развития образования, общественного здравоохранения и независимых СМИ. В то же время ИОО работает над созданием выходящих за рамки государственных границ и континентов объединений, призванных решать такие вопросы, как борьба с коррупцией и злоупотребление властью.

Программа Института Открытого Общества **«Наблюдение за доходами» (Revenue Watch)** преследует цель достижения прозрачности при использовании доходов, формирующихся при продаже и транспортировке природных ресурсов, как важного условия регионального развития и становления гражданского общества. Программа предназначена для инициирования и опубликования исследований и информации об инвестировании и распределении доходов и о том, как правительства и добывающие компании реагируют на требования гражданского общества в вопросах подотчетности. Она направлена также на создание для местных групп возможностей мониторинга государственного управления нефтяными доходами и обеспечение того, чтобы доходы от существующих и будущих природных ресурсов инвестировались и тратились на благо общества.

Центр политических исследований является научным подразделением Центрально-европейского университета, чья деятельность посвящена улучшению качества управления в регионе путем проведения независимого общественно-политического анализа и предоставления консультаций. Центр считает, что опыт постсоциалистического переходного периода может быть с пользой применен в странах, претерпевающих большие социальные трансформации, однако интерпретация местного опыта требует качественной оценки политического контекста. Деятельность Центра направлена на повышение местных возможностей для проведения критического политического анализа, научных исследований и реализации публикаций, междисциплинарных по своему характеру и проводимых совместно с партнерами по глобальному политическому сообществу, особенно в Центральной и Восточной Европе и в бывшем

Советском Союзе. Центр осуществляет тесное сотрудничество с институтами и исследователями в Европе по широкому ряду проектов, предлагает магистерские программы по государственной политике, предоставляет доступ к онлайн-библиотеке работ и документов по политическим исследованиям и в партнерстве с Институтом Открытого Общества, поддерживает ежегодные стипендиальные программы.

Международный бюджетный проект Центра бюджетных и политических приоритетов оказывает содействие неправительственным организациям (НПО) и исследователям в их попытках проведения анализа бюджетных политик и усовершенствования бюджетных процессов и учреждений. Проект особо заинтересован в оказании содействия прикладным исследованиям, полезным при проведении дебатов по осуществляемой политике, и исследованиям по воздействию бюджетной политики на ситуацию с бедностью. Наиглавнейшая цель проекта – сделать бюджетные системы отвечающими требованиям общества и, соответственно, более прозрачными и подотчетными общественности. Данный проект работает, главным образом, с исследователями и НПО в развивающихся странах либо в новых демократиях.

Аббревиатуры

ВВП	Валовой внутренний продукт
ДСУ	Долговая сеть Уганды
ИОФ	Институт общественных финансов, Хорватия
ИДЮА	Институт демократии Южной Африки
ИОО	Институт Открытого Общества
ИПДП	Инициатива по прозрачности добывающих отраслей промышленности
ККННР	Колледж контроля и надзора за нефтяными ресурсами, Чад
МБП	Международный бюджетный проект
МВФ	Международный валютный фонд
МФУ	Международное финансовое учреждение
KRW	Kazakhstan Revenue Watch
НПО	Неправительственная организация
ПССН	Процесс реализации Стратегии снижения уровня бедности
ЦЕУ	Центральноевропейский университет
ЦОПП	Центр общественно-политических приоритетов, Техас
PWYP	Глобальная коалиция «Publish What You Pay» («Публикуй, что платишь»)

Резюме

Государственные бюджеты являются теми инструментами, которые правительства используют для утверждения своих приоритетов. За последнее десятилетие значительно выросло мировое движение, выступающее за то, чтобы граждане и гражданское общество имели право голоса в решении бюджетных вопросов. Основной частью бюджетной работы является мониторинг доходов от добычи и продажи газа, нефти и прочих полезных ископаемых. В апреле 2004 года Институт Открытого Общества, Международный бюджетный проект и Центр политических исследований при Центральноевропейском университете собрали работающих по данным вопросам ведущих представителей гражданского общества, чтобы определить, как можно наилучшим образом использовать навыки бюджетной работы для мониторинга доходов добывающей промышленности. В данной работе суммируются их взгляды и рекомендации. В приложении приводится список Интернет-ресурсов для дальнейшего ознакомления, а также глоссарий терминов, относящихся к мониторингу бюджета и добывающей промышленности.

Работа с бюджетом гражданского общества – обзор

Основной частью бюджетной работы гражданского общества являются вовлечение и мобилизация общественности путем демонстрации того, как бюджет-

ные показатели соотносятся с вопросами, влияющими на повседневную жизнь людей, – от здравоохранения и образования до распределения общественных богатств. Особым приоритетом является обеспечение условий для использования государственных средств на удовлетворение базовых потребностей общества, особенно бедных слоев населения. Бюджет гражданского общества может выступать в шести формах, часто представляющих в различных комбинациях: 1) упрощение и распространение бюджетной информации; 2) определение и постановка приоритетов; 3) влияние на политику доходов; 4) определение тенденций и построение проекций; 5) фиксирование лучшего практического опыта; 6) отслеживание доходов и расходов.

Работа гражданского общества над бюджетом начинается с самых разных отправных точек – антикоррупционных компаний, требований соблюдения прав человека, мониторинга снятия долгового бремени, а также конкретных вопросов, таких как здоровье женщин и услуги, оказываемые детям. После того как группы выбирают отправную точку для своей бюджетной работы, они сталкиваются с важными, стратегическими вопросами: Как сбалансировать аналитическую и пропагандистскую работу? Следует ли поддерживать или критиковать правительство? Фокусировать ли свое внимание на объемных отчетах или более кратких статьях? Создавать ли собственный аналитический потенциал или работать по контракту? Некоторые подходы к решению данных вопросов и ответы на них содержатся в настоящей работе.

Работа гражданского общества в области доходов добывающей промышленности – обзор

В результате объемных исследований был выявлен парадокс: вместо того чтобы приносить странам экономическую и политическую пользу, добытое ими богатство обладает скорее обратным эффектом – это и есть явление, известное как «проклятие ресурсов». Негативные последствия богатства ресурсами включают более высокий уровень бедности, замедленный рост и вяло текущее развитие; таким образом, богатые ресурсами страны занимают одни из самых последних мест по основным моментам человеческого развития. Другим последствием являются коррупция и слабость демократии, при которых природные богатства становятся мощным стимулом авторитаризации власти. Когда же желание контролировать ресурсы достигает своего максимума, природные богатства становятся причиной насилия и гражданских войн.

Что же связывает богатство природными ресурсами с такими глубокими

экономическими и политическими проблемами? Развитие нефтегазовой промышленности связано с интенсификацией капитальных затрат, что в целом не создает большого количества дополнительных рабочих мест. Богатые ресурсами страны зачастую попадают в зависимость от полученных с данных ресурсов доходов, зависящих от внезапных и резких падений цен. Большой приток иностранных капиталов оказывает также воздействие на поддержание завышенного курса местной валюты, что негативно отражается на рынках прочей местной продукции. Извлекаемые ресурсы, такие как нефть и газ, не возобновляются и, в конце концов, истощаются. При этом также прекращается и поступление доходов. И наконец, доходы от ресурсов, конечно, могут на какое-то время покрыть все потребности правительства, но одновременно с этим большой объем таких доходов защищает правительство от необходимости решать серьезные проблемы и осуществлять эффективное руководство экономическими процессами.

Гражданско-общественными группами, работающими по вопросам доходов добывающей промышленности, осуществляется целый ряд стратегий, важных в плане возможности изменения ситуации. На национальном уровне группы требуют от своих правительств прозрачности, так же как и от корпораций, занимающихся добычей минеральных ресурсов. Они требуют, чтобы доходы добывающей промышленности направлялись на долгосрочное инвестирование в национальную экономику. Они претендуют также на прямое участие в контроле за поступлением средств и их распределением. Кроме того, гражданско-общественные группы пытаются развить у общества способность понимать все эти вопросы, а также влиять на их решение.

На международном уровне в данный момент несколько важных инициатив стимулируют развитие прозрачности и общественного участия в решении вопросов, связанных с формированием бюджетов и деятельностью добывающего сектора. Кампания «Опубликования данных об оплате» призывает к обязательному раскрытию информации о платежах, произведенных нефтяными, газовыми и горнодобывающими компаниями в адрес местных правительств. Деятельность «Global Witness» нацеливается на прояснение связи между природными ресурсами и насильственными конфликтами и нарушениями прав человека с помощью опубликования впечатляющих отчетов, центром внимания которых становятся чиновники и интересы, влияющие на формирование бюджетов, а также контроль за природными ресурсами. Программой «Наблюдение за доходами» Института Открытого Общества проводится исследование по управлению доходами в богатых ресурсами странах и оказывается поддержка местным наблюдателям за формированием и исполнением бюджета. Центрально- и восточноевропейская группа наблюдателей – сеть НПО из 12 стран – формирует гражданскую информи-

рованность и участие в конкретных проектах развития, включая добычу нефти и газа. Инициатива по прозрачности добывающих отраслей промышленности (EITI), запущенная британским правительством, добивается прозрачности доходов добывающей промышленности путем стимулирования добровольных договоров между корпорациями и правительствами.

Ключевые факторы успешной работы с бюджетом и доходами

В настоящее время растет взаимопонимание того, что успешное вовлечение гражданского общества в бюджетную политику и в решение вопросов, связанных с добычей природных ресурсов, зависит от четырех важных факторов.

Анализ

Основой практически всех действий гражданского общества в отношении бюджетов и доходов является обстоятельная аналитическая работа. Сначала гражданско-общественные бюджетные группы должны получить необходимую информацию через доступ к правительственным отчетам и данным и задействовать прочие источники – от утечек информации в чиновничьих кругах до исследований на коммунальном уровне. Группы должны развивать свои возможности анализа информации и определения приоритетности вопросов, необходимых для продвижения целей их политики. Очень важно перевести эту аналитическую работу в форму, понятную для широкой общественности, СМИ и разработчиков политических методик и стратегий, и довести ее до широкого тиражирования.

Создание и поддержание деятельности пропагандистских коалиций

Делу пропаганды данных идей могут в значительной мере способствовать эффективно работающие коалиции. Они могут усилить политическое воздействие и, кроме того, связать техническую часть бюджетной работы с пониманием основополагающих принципов и партнерским участием. В целом сильные коалиции начинаются с общей цели и при общем лидерстве, что может подвигнуть группы на присоединение к ним и участие в их работе. При принятии на себя решения долгосрочных вопросов коалиции могут нуждаться также в структуре, позволяющей им функционировать без ненужных споров за власть и контроль.

Эффективная работа со СМИ

Стратегическая и всеохватывающая работа со средствами массовой информации является основополагающим элементом эффективной пропагандистской работы. Посредством СМИ группы могут информировать общественность, нарушать государственную монополию на информацию и влиять на действия государственных чиновников. Для наилучшего соответствия своим целям группы должны выбрать следующие виды СМИ: газеты и журналы, радио, телевидение, Интернет. Им необходимо представлять свою информацию убедительно и интересно, а также иметь жесткую стратегию презентации данной информации журналистам. Важными являются также налаживание постоянных взаимоотношений с журналистами и повышение потенциала самих СМИ в освещении событий. Кроме того, группам необходимо распространять их сообщения в собственных бюллетенях, газетных разделах и в прочих форматах.

Работа с государственными чиновниками

Конечной целью работы гражданского общества являются вовлечение в нее государственных чиновников и направление их в сторону решения вопросов, стоящих на повестке дня гражданского общества. Защитники идей гражданского общества должны обращать внимание сразу на многие стороны деятельности правительства: руководителей исполнительной ветви власти, технократов среднего уровня, законодательную ветвь власти, аудиторов, местных чиновников и т. д. Группы должны решить вопрос, как им сотрудничать с властями, либо стать их консультантами. Они должны определиться в том, какие стратегии им понадобятся для привлечения чиновников к достижению своих целей – от получения неофициальной информации до создания формальных процессов и структур для участия в них граждан.

В конечном счете, несмотря на ряд важных различий между двумя данными вопросами, бюджетная работа и работа, связанная с доходами добывающего сектора, имеют между собой много общего. Работа по вопросам доходов добывающего сектора является важной частью работы по формированию бюджета, а в будущем она станет еще важнее. Способствуя вовлечению общественности в понимание вопросов формирования бюджета и участию в нем, а также анализируя процесс получения доходов от добывающей промышленности, гражданское общество помогает формировать государственный бюджет более эффективно при одновременной консолидации демократических процессов.

Сколько получают правительства богатых ресурсами стран
от нефтегазовых операций, и справедливо ли это?
Как и насколько эффективно эти средства используются?

I. Введение

Государственные бюджеты являются теми инструментами, с помощью которых правительства устанавливают свои приоритеты, определяя, например, сколько они будут инвестировать в здравоохранение, государственное образование и снижение уровня бедности.

На протяжении последнего десятилетия возникло важное, глобальное гражданское движение, ставящее своей целью обеспечение всем гражданам и гражданскому обществу права голоса при решении бюджетных вопросов – через мониторинг, анализ и способствование пропагандистской деятельности. С помощью различных попыток, предпринимаемых как в богатых, так и в бедных странах мира, гражданско-общественные группы извлекли для себя ряд важных и ценных уроков.

Намеченная расходная часть государственных бюджетов зависит от того, что правительство получит через свои системы налогообложения и извлечения доходов. Во многих странах, особенно в самых бедных, главным источником государственных средств является доход, получаемый от добычи и продажи газа, нефти и прочих полезных ископаемых. При этом во многих странах в государственный бюджет поступает лишь небольшая часть формируемых таким образом доходов, а народ получает от государственных природных богатств, по праву ему принадлежащих, немного либо не получает вообще ничего.

Поэтому одной из главных новых сторон бюджетной работы являются мониторинг и пропаганда соответствующих вопросов, касающихся доходов

добывающей промышленности. Гражданско-общественные группы осуществляют мониторинг и проводят пропагандистскую работу путем постановки следующих основных вопросов:

- ▶ Сколько получает правительство от нефтегазовых операций, и справедливо ли это?
- ▶ Как и насколько эффективно данные средства тратятся?
- ▶ Каким образом общественность может быть постоянно в курсе происходящего и более эффективно участвовать в принятии решений по сбору и расходованию данных средств?

По данным вопросам готовятся новые проекты, в то время как результаты мониторинга доходов добывающей промышленности должны оказаться в центре внимания бюджетных групп во многих странах мира. На встрече, прошедшей в апреле 2004 года в Будапеште, собрались ведущие представители гражданского общества, работающие над вопросами формирования бюджетов и доходов добывающей промышленности. Участники из стран Азии, Ближнего Востока, Африки, Латинской Америки, Восточной и Западной Европы, а также США продемонстрировали богатый опыт работы как в конкретных странах названных регионов, так и по всему миру. Цель их заключалась в определении наилучших методов бюджетной работы, которые гражданско-общественные организации могли бы применить для мониторинга того, как их правительства распоряжаются доходами, полученными от нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности.

Основанное на этой апрельской встрече руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефтегазовой промышленности *«Контроль за деньгами»* начинается с обзора работы над гражданско-общественным бюджетом: что это такое, почему это важно, каковы главные его элементы и стратегии, а также факторы, способствующие его успеху. После этого начинается обзор экономики и политики добывающих отраслей промышленности: что происходит в мире; главные сражения за право добывать минеральные ресурсы и нефть; как организации реагируют на то, что обычно именуется «проклятием ресурсов», при котором природные богатства приводят к слаборазвитой экономике и слаборазвитой демократии.

Затем работа концентрируется на четырех основных факторах, необходимых для успешной работы с вопросами формирования бюджетов и извлечения доходов добывающей промышленностью:

- ▶ *Анализ.* Что и как должны изучать гражданско-общественные группы?

- ▶ *Организация и формирование коалиций.* Каковы потенциальные союзы и их совместные усилия, способные придать данной работе большее политическое влияние?
- ▶ *Средства массовой информации и государственное образование.* Как работающие с бюджетами и доходами группы могли бы распространять свою информацию за пределы незначительного количества экспертов и, в идеале, сделать ее всеобщим достоянием?
- ▶ *Работа с государственными чиновниками.* Как работающие по этим вопросам гражданско-общественные организации могли бы задействовать государственных чиновников в целях изменения государственной политики или воздействия на нее?

В работе определяются ключевые уроки для тех, кто намерен проводить свою пропагандистскую деятельность более эффективно, с предоставлением соответствующих выводов и общих впечатлений.

Отчет содержит также иллюстрации того, как в действительности проводится работа над бюджетами и доходами добывающих компаний (взято из более широких исследований, написанных участниками встречи в Будапеште). Приведенные материалы дают представление о том, как во всем мире группы решают проблему вовлечения гражданского общества и граждан в политические дебаты по поводу того, как государства распоряжаются денежными средствами, – дебаты, крайне важные, но иной раз воспринимаемые как частные случаи, исключающие необходимость участия в них широкой общественности.

Приведенные здесь анализы и предложения синтезируют идеи, выраженные участниками встречи из самых разных уголков мира. Наша основная цель – создание инструмента, которым граждане могли бы пользоваться, чтобы заставить власти прислушиваться к их голосам и сделать под их влиянием процесс расходования государственных средств более справедливым и беспристрастным.

Достигают ли в действительности бюджетные деньги школ или клиник?

Что на них покупают?

«Временами люди на самом веру власти чувствуют себя в такой же степени разочарованными, как и жители деревень – в том плане, что они не знают, что происходит с деньгами, после того как те были внесены в бюджет».

ДЖИМ СЕНТ-ДЖОРДЖ

II. Работа с бюджетом гражданского общества – обзор

«Проблемой формирования бюджета, стоящей перед гражданским обществом», – как подчеркивал Джим Сент-Джордж из Международного бюджетного проекта (МБП), – «является поднятие данного вопроса, который в целом является скучным, и его превращение в интересный». Для большинства людей, за исключением аналитиков и экономистов, бюджет является лишь множеством страниц, помеченных номерами, непонятных, неинтересных и неважных. Тем не менее за номерами и цифрами скрываются одни из самых важных вопросов, к которым может обратиться как местная общественность, так и вся нация, – качество работы школ, доступность здравоохранения, поддержание дохода на определенном уровне, услуги для детей и женщин, инвестирование в инфраструктуру, содействие в приобретении жилья и многие другие вопросы общественного значения.

Что есть работа с бюджетом?

Основной частью бюджетной работы гражданского общества являются превращение цифр в волнующие людей вопросы и проблемы и организация об-

щественных действий, способных оказать влияние на проводимую политику. Большая часть бюджетной работы гражданского общества посвящена также принципу, гласящему, что главным приоритетом расходования государственных средств является приведение ресурсов в соответствие с требованиями общества. Многие гражданско-общественные бюджетные группы полагают, что интересы людей с низкими доходами в процессе формирования бюджета представлены недостаточно, считая исправление данной ситуации задачей первостепенной важности. Согласно Джиму Сент-Джорджу, бюджетную работу можно разделить на шесть основных узловых частей. Большинство из групп предпринимают действия, представляющие собой сочетание нескольких из них.

1. Упрощение и распространение информации

Внешне бюджеты кажутся сложными наборами цифр. Однако при внимательном их прочтении становятся видны их основные политические приоритеты. Ключевой задачей работы с бюджетом являются превращение этой сложности в простоту и презентация политических приоритетов в манере, понятной для широкой публики, средств массовой информации, гражданско-общественных групп и политиков.

После упрощения информации целью бюджетных групп становится доведение ее до сведения общественности. Группы, работающие в таких странах, как Перу, Хорватия, Мексика и Уганда, активно проводят бюджетные тренинги для защитников гражданского общества, средств массовой информации и политиков. Они стремятся открыть для граждан и общественных групп возможность более активного участия в процессе создания бюджетов.

2. Определение и постановка приоритетов

Государственные бюджеты нацелены главным образом на распределение весьма ограниченных ресурсов. Даже в самых процветающих странах денег для удовлетворения всех бюджетных потребностей никогда не хватает. Главная роль разработчиков бюджетной политики заключается в сбалансировании этих потребностей и принятии решений по поводу того, что следует поддержать и от чего придется отказаться. Гражданско-общественная бюджетная работа освещает этот выбор и помогает гражданам выразить их собственное мнение о том, какие программы и потребности должны рассматриваться в качестве приоритетных. «Насколько, например, важна общественная безопасность по сравнению с доступностью медицины для детей из бедных семей?» – задается вопросом Джим Сент-Джордж.

3. Влияние на политику доходов

Оборотной стороной выбора, осуществляемого правительствами в отношении использования денежных средств, является выбор в части получения доходов. Для гражданско-общественной бюджетной работы эта область является важной и новой. Многие заинтересованные группы фокусируют свое внимание на том, как заставить правительство тратить деньги соответствующим образом: на улучшение образования, здравоохранения, транспорта и т. д. Гораздо меньшее количество беспокоят проблемы размера доходов и их происхождения. На повестке дня в относящихся к политике доходов дебатах стоят следующие вопросы:

- ▶ Сколько всего правительству следует тратить средств на реализацию своей макроэкономической политики?
- ▶ Является ли налоговая политика справедливой в плане соотносимости налогового бремени, накладываемого на бедные и богатые слои населения? Является ли справедливой доля, выплачиваемая коммерческими отраслями, такими как добывающая промышленность?
- ▶ Должны ли правительства влезать в долги в целях финансирования определенных программ, и если да, то насколько глубоко?

С каждым годом бюджетные группы становятся в этих вопросах все более и более компетентными.

4. Определение тенденций и построение проекций

Бюджетные группы часто определяют тенденции расходования средств на протяжении какого-либо времени – например, выявление повышения или сокращения расходов на образование или процентной доли правительственных расходов в ВВП страны. Аналогичным образом бюджетные группы выстраивают полезные в любом отношении проекции: чем правительство не занимается или что оно хочет от общества утаить. Ими могут проецироваться долгосрочные затраты по расходным программам или предложения по налогообложению. Они могут сопоставлять демографические тенденции с государственным финансированием. В области добычи полезных ископаемых бюджетные группы могут перепроверять правительственные планы, основывающиеся на предположении о неисчерпаемости минеральных ресурсов, выстраивая проекции того, как долго потоки доходов продержатся в действительности.

5. Фиксирование лучшего практического опыта

«Одним из направлений, которыми бюджетные группы занимаются в различных странах, является демонстрация успехов других стран в целях стимулирования действий собственного правительства», – говорит Джим Сент-Джордж. «В частности, это касается вопросов, связанных с прозрачностью, – доступности того или иного вида информации и степени ее доступности, – но также это относится и к таким вопросам, как финансирование борьбы со СПИДом и улучшение здравоохранения, и наконец, как нам хотелось бы надеяться, политики налогообложения».

6. Отслеживание доходов и расходов

Бюджетная работа гражданского общества не заканчивается напечатанными на бюджетной странице цифрами, говорящими о том, куда и сколько государственных средств предполагается вложить. Конечными являются следующие вопросы: Действительно ли запланированные бюджетом денежные суммы достигают местной школы или местной больницы? Что на них покупают? Какой реальный эффект они оказывают на жизнь людей? Ответы на эти вопросы интересуют не только местное население и гражданско-общественные группы, но и правительственных чиновников. «Временами люди на высших уровнях управления так же, как и местные сообщества, обескуражены тем фактом, что они не знают, что в действительности происходит с денежными средствами после их ассигнования по бюджету», – заявляет Джим Сент-Джордж.

Действующая в Уганде «Долговая сеть Уганды» (ДСУ) явилась зачинателем мониторинга, осуществляемого на местном уровне в отношении бюджетных средств и расходов. Другие бюджетные группы, такие как ИДЮА в Южной Африке, приступают к выработке методологии оценки эффективности программ, которая сможет ответить на вопрос: что в действительности мы получаем за те деньги, которые тратим?

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Техас – Выравнивание налогового бремени

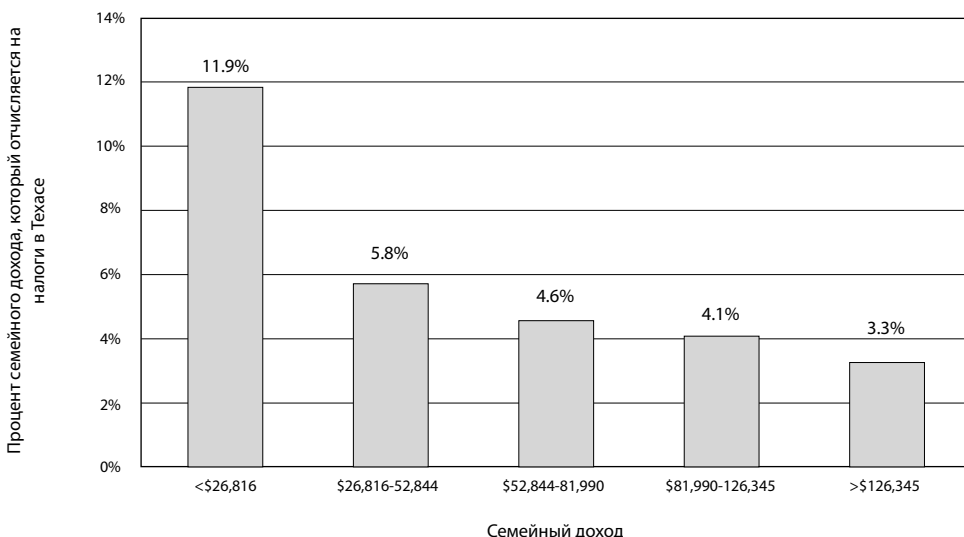
В гражданско-общественной работе с бюджетами гораздо легче найти группы, заинтересованные в изучении расходной части – финансирования своих программ,

чем доходной части бюджета. «Люди боятся взглянуть на доходы, так как чувствуют, что для участия в этом процессе знают весьма недостаточно», – говорит Дик Лавайн из техасского Центра общественно-политических приоритетов (ЦОПП).

Находясь в 1997 году на посту губернатора Техаса, Джордж Буш-младший прямо поставил этот вопрос, выдвинув предложение о сокращении налогов на имущество на один миллиард долларов. По мнению Дика Лавайна, Центр усмотрел в предложении Буша серьезную проблему. Сокращение налога на имущество с введением ряда новых налогов на потребление (налог с продаж и налог на добавленную стоимость) привели бы к значительному ослаблению налогового бремени за счет понижения уровня доходов, что сделало бы налоговую систему гораздо более регрессивной. И Центр начал работу по привлечению общественного внимания к слабым моментам плана губернатора.

«В правительстве штата не нашлось ни одного источника для проведения расчета результатов такого распределения налогового бремени», – говорит Дик Лавайн. – «Мы обратились в исследовательскую и правозащитную организацию «Граждане за налоговую справедливость», Вашингтон, федеральный округ Колумбия, способную предоставить нам расчеты воздействия данного генерального плана на семьи с различным уровнем доходов. По мере того как данный план менялся в процессе своего прохождения через законодательные органы, эти расчеты постоянно корректировались».

Самый высокий процент при уплате налогов штата и местных налогов приходится на семьи с самыми низкими доходами



Чтобы сделать эти данные понятными для политиков и средств массовой информации, Дик Лавайн привел описание того, как Центром была создана диаграмма плакатного размера (см. выше), показывающая регрессивность системы налогообложения в Техасе. Он заявил, что «благодаря своим большим размерам график получил широкую известность в Капитолии и помог прояснить понятие регрессивности».

В конечном счете, техасские законодательные органы одобрили альтернативную меру по сокращению налога на имущество – не такую регрессивную, как первоначально было предложено Бушем. Кроме того, особое внимание Центра к вопросу регрессивности привело к важной побочной победе – положению, требующему от главных финансовых чиновников штата регулярно публиковать исследования по «распределению налогового бремени», дающие представление о том, как основные налоги штата и налоговые льготы сказываются на доходах семей. Дик Лавайн подчеркивает: «Сейчас вопросу информированности о справедливости налогообложения придается гораздо больше внимания».

Начало – приоритеты

Работа над бюджетом гражданского общества начинается с самых разных отправных точек. В Мексике FUNDAR сводит свою бюджетную работу к судебному разбирательству против мексиканского президента, требуя открыть информацию о тайном президентском фонде. В Уганде бюджетная работа началась с кампании ДСУ за снижение долгового бремени. В Хорватии Институт общественных финансов (ИОФ) приступил к своей работе как научная организация; на данный момент он проводит аналитическую работу по формированию национального бюджета. Гражданско-общественная работа над бюджетами появилась как продолжение развития работы по вопросам защиты прав человека, борьбы с коррупцией, защиты прав женщин, а также по многим другим проектам.

Не существует ни одной какой-либо единственно *правильной* отправной точки, с которой следовало бы начинать работу над бюджетом. Тем не менее имеется ряд мнений и приоритетов, которые необходимо учитывать, поскольку организации хотели бы обеспечить себя технически, реализовать свои начинания и позиционировать себя политически. Сент-Джордж из МБП определил четыре ключевых вопроса, которые организациям необходимо принять к рассмотрению.

1. Аналитическое мышление против пропаганды идей и формирования коалиций

Бюджетная работа существует в пределах определенного диапазона. С одной стороны, чисто научный анализ, в котором не предпринимаются никакие активные попытки повлиять на политику, фокусирующийся не на непосредственных темах текущих общественных дебатов, а более всего на долгосрочных вопросах. С другой стороны этого же диапазона – пропагандистская работа, нацеленная на изменение общественной политики. Как подчеркивает Джим Сент-Джордж: «Для наилучшей работы с бюджетом вы должны быть где-то посередине».

Изменения в бюджетной политике редко происходят лишь потому, что некто предоставил в нужное время нужную информацию. Бюджетные группы должны учитывать, сколько усилий они должны приложить для набора, обучения и организации своих союзников для оказания политической поддержки вытекающих из их анализа положений. Кроме того, это вопрос сбалансирования анализа, с одной стороны, и с пропагандой и коалициями – с другой. Как говорит Джим Сент-Джордж, «лучшим балансом является анализ, тесно связанный с пропагандой».

2. Правительство-союзник против правительства-критика

Бюджетным группам необходимо определиться насчет того, какие бы они хотели иметь отношения с государственными чиновниками. Будут ли они резкими и публично критическими, либо будут продолжены попытки поддержания сердечных взаимоотношений и оказания влияния путем спокойного обмена информацией и результатами анализа? Ориентирована ли группа в большей степени на «внутреннюю стратегию» построения взаимоотношений или на «внешнюю» стратегию конфронтации? На встрече в Будапеште многие бюджетные группы сообщали об обоих типах взаимоотношений. Катарина Отт из ИОФ в Хорватии отметила, что при нахождении у власти какой-либо политической партии критика ИОФ может привести к враждебным с ней отношениям при одновременно сильном союзе с оппозицией. При изменении ролей политических партий изменяется и их позиция по отношению к ИОФ. «Люди, не замечавшие нас или критиковавшие нас при нахождении у власти, начинают с нами консультироваться», – говорит Катарина Отт. – «Иногда это действительно может быть очень забавным».

Главной задачей всех бюджетных групп является сохранение независимости, доверия и базирование своей позиции на конкретных вопросах, а не на политических союзах или конфликтах, к которым эти позиции могут привести. Джим Сент-Джордж назвал это «критическим союзничеством», имея в виду, что

бюджетная группа считается важным союзником всех политических деятелей при сохранении ею достаточной независимости, для того чтобы свободно критиковать любого деятеля, когда это необходимо. В странах с репрессивными режимами личная безопасность является законным обоснованием принятия решений о том, насколько критичными могут быть группы или правозащитники, чтобы не испортить отношения с правительством.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Монголия - Работа с бюджетом: Первые шаги

Монголия, являвшаяся некогда сателлитом Советского Союза, за последнее десятилетие провела ряд рыночных и политических реформ. Гражданско-общественные группы пытаются осуществлять в ней мониторинг государственного бюджета как часть процесса происходящих в стране исторических изменений. «Вообще-то, мониторинг правительственной деятельности в Монголии не распространен», – сообщает Дордждари Намхайдзанцан из Монгольского фонда открытого общества. «У НПО для осуществления мониторинга нет ни навыков, ни финансов; у общественности мало веры, что немногочисленные попытки мониторинга смогут к чему-либо привести; а правительство эти попытки беспокоят или раздражают – оно считает, что то, чем оно занимается, является его личным делом». По словам Дордждари Намхайдзанцана, когда какие-либо группы граждан просят у министерства финансов и экономики копии бюджетных документов, министерство отвечает, что «их печатание слишком дорого».

Тем не менее можно сообщить о нескольких первоначальных шагах в направлении осуществления гражданской бюджетной работы. В январе 2004 года Форум Открытого общества, при сотрудничестве с Всемирным банком, созвал общественную встречу в целях обсуждения бюджетного процесса и рассмотрения бюджета, предложенного на 2004 год. Всемирный банк и МВФ повысили также бюджетную прозрачность в отношении условий последних пакетов кредитования. На местном уровне НПО «Женщины за социальный прогресс» провело работу с губернатором в целях опубликования бюджетной информации в местной газете, подконтрольной данной группе.

Монгольский фонд открытого общества определил следующие шаги в направлении эффективного бюджетного мониторинга и пропагандистской работы. «Хорошим началом было бы привлечь интерес двух-четырех НПО, дабы

они посвятили значительное количество своего времени работе с бюджетом», – сказал Дордждари Намхайдзанцан. Приоритетным направлением является также поддержка СМИ в освещении ситуации. Дордждари Намхайдзанцан заметил, что монгольским средствам массовой информации недостает навыков работы, финансирования и политической независимости для эффективного освещения связанных с бюджетом вопросов. Кроме того, фонд хотел бы привлечь к своей работе соответствующих государственных чиновников в целях построения лучших взаимоотношений и повышения собственных возможностей тех же чиновников в бюджетной сфере. Дордждари Намхайдзанцан отметил: «Они могут сами не иметь необходимой информации или необходимых навыков».

3. Крупные исследования и отчеты против кратких сообщений

Группы, проводящие аналитическую работу по вопросам бюджетов, должны решить, какой материал им производить – объемные отчеты, краткие сообщения или нечто среднее. Как пошутил Джим Сент-Джордж, «объемные отчеты очень хороши, если вам нужна дверная пружина или тяжелое пресс-папье». Более крупные исследования часто важны для установления доверия к организации по какой-либо конкретной теме и обеспечения фоновой информации, необходимой для более коротких анализов.

В конце концов, анализ бюджета является полезным лишь тогда, когда его действительно прочтает и поймет заинтересованная аудитория – политики, СМИ, гражданско-общественные группы и широкая публика. Многие бюджетные группы фокусируют свое внимание на более кратких сообщениях и информационных бюллетенях. Катарина Отт сообщила: «Мы начали публикацию относительно популярно написанных бюллетеней и их рассылку членам парламента, парламентским комитетам, министерствам, агентствам, средствам массовой информации и НПО. Мы также помещаем их на своей веб-странице». И ее группа быстро обнаружила, что данные краткие сообщения цитируются как членами правительства, так и журналистами. Бюджетные группы должны предоставлять информацию в ее самых различных видах, в зависимости от того, что по данному вопросу или в данной ситуации требуется. Тем не менее руководящим правилом является то, что эффективность не обязательно зависит от количества слов.

4. Внутренние возможности в противовес аналитическим альянсам и работе по контракту

Наконец, бюджетным группам необходимо решить, какого типа аналитические возможности должны иметься у их организации (путем найма аналитиков) и для выполнения какой аналитической работы лучше заключить контракт с экспертами-консультантами. Конечно же, каждая группа, намеревающаяся принять участие в работе над бюджетом, в существенной степени нуждается в собственном базовом аналитическом потенциале, необходимом для понимания основных политических вопросов, их рассмотрения, интерпретации, а также оценки аналитической работы других и выполнения некоторых видов аналитической работы собственными силами.

Однако собственные глубокие аналитические способности необходимы не всем группам. Некоторые пропагандистские группы образуют союзы с группами, обладающими навыками аналитической работы. Например, в Мексике правозащитные и сервисные группы, занимающиеся вопросами материнской смертности, вступили в рабочий союз с FUNDAR, широко признанным в качестве эксперта по бюджетам, чтобы совместно начать целую кампанию по улучшению медицинского обслуживания беременных женщин. В некоторых случаях группы, имеющие большой опыт в области работы с бюджетами, могут, тем не менее, предпочесть заключить контракт на получение специализированной аналитической информации. Так, техасский ЦОПП вступил в спор с бывшим губернатором штата Джорджем Бушем-младшим по вопросу сокращения налогообложения. «Мы заключили контракт со специализированной аналитической организацией, с тем чтобы та подготовила для нас налоговый анализ, необходимый для правильного комментирования возможных последствий губернаторского предложения», – объяснил Дик Лавайн из ЦОПП.

Составные части успешной работы с бюджетом

Что следует сделать, чтобы бюджетные группы были по-настоящему эффективными, способствовали появлению настоящего гражданско-общественного голоса при обсуждении бюджета и влияли на проводимую политику?

Конечно же, правильная формула любых подходов и действий во многом зависит от местного политического контекста. Бюджетным группам необходимо провести оценку восприимчивости правительства к вкладу, осуществляемому гражданским обществом, к возможностям гражданского общества и его ин-

тересам в вопросах формирования бюджета, а также к количеству ресурсов, имеющихся для предоставления коммунальных услуг и реализации общественных программ. Все эти факторы сильно разнятся в зависимости от страны. Тем не менее, по мнению Джима Сент-Джорджа, три фактора можно признать практически универсальными.

1. Точный и своевременный анализ

Следует еще раз повторить, что анализ является крайне важным. Работа с бюджетами почти полностью базируется на информации – ее получении, понимании, интерпретировании, превращении ее в понятную для широкой аудитории и использовании для воздействия на результаты политической деятельности и жизнь простых людей. Для этого анализ должен быть не теоретическим, а прикладным; он должен быть полезным для использования в обсуждении текущих политических вопросов.

Для проведения эффективной бюджетной работы гражданско-общественные группы нуждаются в анализе, который должен быть точным – как говорят некоторые участники, «пуленепробиваемым», способным выдержать любую критику и нападки со стороны. Даже самые незначительные неточности могут подорвать долго приобретаемое доверие к аналитическим способностям группы. Анализ должен быть также своевременным. Например, всестороннее рассмотрение воздействия предлагаемого сокращения бюджета в области образования не имеет большой ценности, если оно предпринято уже после того, как данная политика была официально одобрена. Кроме того, аналитическая работа бюджетных групп должна быть доступной – такой, чтобы, как сформулировал это Петр Глобил, координатор кампаний, проводимых Центрально- и восточноевропейскими наблюдателями, «ее могли понять наши бабушки».

2. Эффективная пропаганда

Пропагандистская деятельность – организованная и стратегическая попытка влияния на политику – является еще одним главным элементом успешной бюджетной работы. Правильная аналитическая работа обеспечивает основу работы над бюджетом. Эффективная пропаганда зависит от выстраивания постоянных отношений с государственными чиновниками: не просто «сегодня по этому вопросу Вы мне нужны», но обмен, основанный на взаимоуважении на много лет вперед. Данные взаимоотношения не должны развиваться только с людьми, находящимися на высших ступенях управления. При работе с бюджетом довольно важно, как отмечает Катарина Отт, выстраивать взаимоотношения с

людьми, занимающими промежуточные позиции, то есть с теми, кто зачастую находится в стороне от общественной жизни.

Кроме того, пропагандистская деятельность включает установление партнерских отношений, организационную работу и формирование коалиций (более подробно см. дальше в данной работе). И наконец, все бюджетные группы подчеркивают важность «извлечения из этого своей информации». Это включает активные взаимоотношения со средствами массовой информации и публикации в различном формате, с использованием в качестве дистрибутивного инструмента Интернет и доведением результатов аналитической работы непосредственно до групп, которые могут их использовать.

3. Специализированная круглогодичная работа с бюджетом

Кроме предложения основательных и независимых бюджетных анализов, гражданско-общественные организации должны работать над бюджетными вопросами на любой стадии бюджетного процесса – от разработки бюджета исполнительной ветвью власти до его рассмотрения и одобрения законодательными органами, реализации, а также конечного аудита и рассмотрения результатов. Бюджетная работа представляется гораздо более эффективной, если организация выделяет для этого достаточно времени, ресурсов и персонала, особенно для проведения анализа. Бюджетная работа не является какой-либо побочной деятельностью, которую можно произвольно использовать при осуществлении других видов работы.

Группы не должны ожидать от своей работы моментальных результатов. Уоррен Крафчик из МБП отметил: «Результаты занимают много времени. Нельзя предпринять что-либо в один год и ждать от этого что-либо существенное». Он подчеркнул, что «эффективная, долгосрочная гражданско-общественная работа с бюджетом вносит свой вклад в построение основополагающих идей истинной демократии».

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Индонезия – Начало процесса

Законы Индонезии гласят, что национальные и местные бюджеты должны управляться в «эффективной, прозрачной и подотчетной манере» с целью достижения максимально возможного процветания общества. Предполагается

также, что бюджеты должны формулироваться с учетом значительного общественного участия. Тем не менее Лаоде Ида из базирующегося в Джакарте Форума прозрачности бюджета заявил, что в действительности бюджетный процесс для города с населением в 9 миллионов человек представляет собой нечто другое.

По словам Лаоде Ида, формирование бюджета Джакарты традиционно основывается не на потребностях общества, а на финансировании «правительственного аппарата» – расходах, необходимых для поддержания лидирующей роли правительства города. Разработка бюджета и управление им являются закрытым процессом. Как сказал Лаоде Ида, «бюджетные документы никогда не распространяются в обществе. Члены общества остаются в полном неведении о протекании бюджетного процесса». Он привел множество свидетельств о результатах такого пренебрежения – миллионы жителей, живущих в нищете, плохом здравоохранении и высоком уровне детской смертности, детском недоедании и плохих жилищных условиях.

Дабы «раскрыть» этот закрытый процесс бюджетообразования Джакарты, форум предложил целый ряд пропагандистских действий. Его анализ бюджета базируется на любых доступных данных; деятельность форума включает активную работу со средствами массовой информации, городскими властями, спонсорскую помощь при проведении общественных дебатов с прочими основными заинтересованными сторонами (бизнес, студенты и т. д.), образование союзов с другими НПО, проведение тренингов и публикацию различных материалов.

Данные постоянные «вмешательства» обычно имеют определенный эффект. Несмотря на то, что официальный доступ к бюджетным материалам так и остается проблемой, гражданско-общественные группы выходят на некоторых чиновников в неофициальном порядке. По словам Лаоде Ида, с 2000 г. до 2004 г. бюджетные ассигнования на коммунальные услуги, включая программы по борьбе с бедностью, выросли с 30% до 68% при соответствующем снижении ассигнований на расходы городских властей.

Как сказал Лаоде Ида, главными проблемами, стоящими перед гражданско-общественными бюджетными группами Джакарты, являются расширение их деятельности – от уже налаженной среди элитных кругов общества до остальных слоев населения, а также улучшение всеобщей информированности по вопросам, связанным с бюджетом.

«Лидеры, чье пребывание у власти зависит от расходования средств, полученных в виде доходов от ресурсов, обычно не приветствуют прозрачность государственных финансов или систем контроля за бюджетными средствами».

СВЕТЛАНА ЦАЛИК

«Если государственные доходы поступают от выплачиваемых гражданами налогов, то граждане имеют определенное право настаивать на своем голосе в данном процессе. Если доходы поступают от нефти, то правительство может легко стать менее подотчетным по отношению к своему народу».

МАРТИН ТИСНЕ

III. Работа гражданского общества в области доходов добывающей промышленности – обзор

В странах, где превалирует добывающий сектор, необходимо как можно скорее провести соответствующую работу над бюджетом. Богатство нации в этих государствах находится не в руках рабочих или граждан и даже не в руках большей части предпринимателей. Оно находится глубоко под землей, и существует множество проблемных вопросов, связанных с тем, каким образом оно делится между корпорациями, большинство из которых является крупными ресурсодобывающими транснациональными компаниями, и договаривающимися с ними правительствами, решающими, как использовать свою долю богатств в качестве государственных средств.

Проклятие ресурсов

Согласно мнению Светланы Цалик (Программа «Наблюдение за доходами» Института Открытого Общества), нефтяное и минеральное богатство гораздо

чаще вредит благосостоянию стран, нежели улучшает их условия. По ее словам, «с 1950-х гг. многие экономисты-специалисты по национальному развитию уверовали в силу природных ресурсов в плане их способности вывести развивающиеся страны из состояния бедности. И даже сейчас кредитование добывающего сектора остается одним из наиболее выгодных портфелей банков развития».

Однако за последние 20 лет обширные исследования показали, что зависящее от ресурсов развитие не только не может стимулировать экономический рост, но часто приводит к ухудшению социальных и экономических условий по сравнению с той ситуацией, которая была до начала добычи этих ресурсов. Недавно Всемирный банк учредил группу независимых экспертов, призванных оценить, соответствовала ли поддержка проектов в добывающем секторе, оказываемая банком, цели снижения уровня бедности. Вывод экспертной группы был резким: она порекомендовала банку постепенно свернуть поддержку нефтедобычи к 2008 году.

Как сказала Светлана Цалик, «для объяснения этой странной парадоксальной ситуации с минеральными и нефтяными богатствами было придумано множество терминов: «парадокс избыточной массы», «экономическое несварение» и даже более вычурное «испращения дьявола». Но наиболее подходящим, видимо, является «проклятие ресурсов».

Постоянное и эволюционирующее исследование «проклятия ресурсов», создаваемого богатством добывающего сектора, показывает, что оно может иметь три серьезных негативных эффекта.

1. Повышение уровня бедности, сокращение экономического роста и замедление развития

Некоторые полагают, что, если страна богата ресурсами, то у ее народа должен повышаться уровень доходов на фоне бурного развития экономики. По утверждению Светланы Цалик, все происходит как раз наоборот. Многочисленные исследования показали, что у стран, не имеющих нефти и прочих минеральных ресурсов, валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения выше, чем в странах, богатых ресурсами.

В период между 1960 и 1990 гг. экономический рост в бедных ресурсами странах в два-три раза превышал уровень стран, изобилующих ресурсами.

Из рассмотренных 48 стран (где с 1965 по 1995 гг. нефть составляла свыше 30% всего экспорта) почти половина по своему уровню развития входила в последнюю треть, согласно Индексу человеческого развития ООН на 2002 год. Только одна четвертая их часть занимала места в верхней трети, хотя здесь следует отметить, что многие из этих стран, такие как Норвегия и Канада, явля-

лись преуспевающими задолго до того, как экспорт нефти стал одним из главных источников их доходов. В реальности 12 из наиболее зависимых от минеральных ресурсов и 6 из наиболее зависимых от нефти стран входят в составленный Всемирным банком список государств с наибольшим внешним долгом – самых бедных стран мира.

В Саудовской Аравии году доход на душу населения упал с 28600 долларов в 1981 г. до 6800 долларов в 2001 г. В Эквадоре внешний долг вырос с 217 миллионов долларов (когда в 1972 г. там была обнаружена нефть) до 11,8 миллиарда долларов в 2002 г. В Анголе, как признал Международный валютный фонд (МВФ), ежегодно исчезает порядка 1 миллиарда нефтяных денег.

Нигерия, один из крупнейших экспортеров нефти, заработала с момента начала добычи нефти (40 лет назад) около 340 миллиардов долларов. Тем не менее ее жизненный уровень стремительно падает, и 70 процентов населения живет менее чем на один доллар в день. Как сказал в своем комментарии министр финансов страны, «мы бы жили сейчас гораздо лучше, если бы не нашли нефть. После появления нефти наш сельскохозяйственный сектор обрушился. Нефть сделала нас ленивыми. Когда я был маленьким, я знал, что для достижения успеха нужны мозги. Нефтяное поколение этого не чувствует. Мы развратились»¹.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Чад – Стремление избежать «проклятия ресурсов»

Чад, бывшая французская колония в Центральной Африке, является вполне созревшим кандидатом на «проклятие ресурсов». Одна из беднейших стран на земле, Чад полностью зависит от эксплуатируемых с недавнего времени нефтяных запасов. Добыча нефти началась в 2003 г., и, по словам Оливера Мокома из Католической службы помощи, в потенциале она могла бы удвоить ВВП страны за пару лет. Однако 30 из последних 45 лет Чад потратил на периодические гражданские войны, одним из важных факторов которых явился контроль над нефтяными запасами. Нынешний лидер Чада пришел к власти в результате переворота в 1990 году.

Результатом такой истории стала также крайняя слабость демократических институтов страны. Как заявил Оливер Моком, «демократические реформы

1. Джонатан Пауэр, «Борьба Нигерии с нефтяным проклятием», *«Интернэшнл Геральд Трибьюн»*, 8 января 2004 г.

осуществляются только на словах. Сохраняется чрезмерная централизация власти, а законы постоянно нарушаются. Для истинно демократичных действий пространства практически не остается, и любые попытки значимых неправительственных инициатив и полноценного вовлечения граждан в процесс развития пресекаются».

Появившиеся в результате добычи нефти возможности привели к ряду гражданско-общественных попыток повлиять на проводимую политику и стоящие на повестке дня вопросы получения доходов. Проведенный в 1998 г. гражданско-общественный информационный семинар собрал вместе представителей различных неправительственных организаций, профсоюзов, организаций по защите прав человека и прав женщин, способствовал повышению информированности и вылился в создание новых сетей для проведения лоббистской и пропагандистской деятельности. Эти группы получили также возможность поддерживать связь с занимающимися нефтяными вопросами международными организациями.

Официальным каналом для гражданско-общественного участия в рассмотрении нефтяных вопросов является учрежденная в 1999 г. Коллегия по контролю и мониторингу нефтяных доходов (Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières, CCSRP). Гражданско-общественные группы имеют четыре официальных места в состоящей из девяти членов комиссии, целью которой является «обеспечение должного использования нефтяных доходов государственными институтами для снижения уровня бедности». Однако Оливер Моком сообщил, что правительство различными способами ограничивает полномочия CCSRP в области доходов, а однажды даже направило некоторую часть этих средств на приобретение оружия.² Репрессии всегда представляют собой угрозу. Оливер Моком заметил: «Отстаивание принципов прозрачности в управлении нефтяными доходами, хотя и является ключевым фактором при любом значимом развитии, пугает даже высшее руководство католической церкви в стране».

2. Коррупция и слабость демократии

Еще одной наиболее типичной характеристикой богатых ресурсами стран является высокий уровень коррупции при слабой системе государственного управления. Светлана Цалик подчеркивает: «Страны, обладающие богатыми природными ресурсами, в большинстве своем находятся в конце списка Всемирного банка в плане управленческих показателей».

Данную логику понять легко. Когда бедная страна начинает рассчитывать

2. Всемирный банк, *Проект разработки нефти и строительства нефтепровода Чад-Камерун: Записка по использованию нефтяного бонуса* (июнь 2001 г.), www.worldbank.org/afr/ccproj/project/bonus.pdf

только на свои огромные природные богатства, и все соответствующие решения находятся в руках нескольких государственных чиновников, то возникает коррупция, проявляющаяся как минимум двумя способами. Во-первых, имеется очевидный риск, что переговоры между правительственными чиновниками и заинтересованными транснациональными корпорациями могут привести к взяткам, особым привилегиям и прочим инструментам коррупции. Как отметил Мартин Тисне из Центральноевропейского университета, «транснациональные корпорации сами поощряют непрозрачные отношения. Им легче иметь дело с несколькими высокопоставленными чиновниками, чем с парламентскими комитетами».

Кроме того, поскольку доходы от нефти или горнодобывающей промышленности позволяют правительству стать «первым в городе транжирой», заинтересованные стороны стараются держаться к нему поближе, склоняя правительственных чиновников к трате денег в своих целях, независимо от того, приносят ли эти прибыли какую-либо реальную пользу, – это процесс, известный как «погоня за рентой».

3. Насилие и гражданская война

Доведенное до крайности сильное желание осуществлять контроль политической власти в богатых ресурсами странах часто выходит за рамки простой коррупции и принимает форму насилия и гражданской войны. По мнению Светланы Цалик, несколько проведенных исследований показали, что страны, экспортирующие природные ресурсы, крайне уязвимы к насильственным конфликтам. Исследования вскрыли не только некую корреляцию, но также и причинную связь между природными ресурсами и гражданской войной. Более того, подобные войны обычно длятся дольше и приводят к большим жертвам, чем при конфликтах, не связанных с захватом ресурсов. В результате богатые природными ресурсами страны тратят на военные нужды более значительную часть своего бюджета, нежели страны, таких ресурсов не имеющие.

Экономические причины, лежащие в основе «проклятия ресурсов»

Что же связывает ресурсные богатства с такими глубокими экономическими и политическими проблемами?

1. Неполная занятость

Развитие нефтегазового сектора требует значительных капитальных средств, но не рабочей силы. Для развития необходимы многочисленные инвестиции, которые, однако, не ведут к существенному увеличению количества рабочих мест. Например, на очень важный для экономики Азербайджана нефтегазовый сектор приходится менее 1 процента общего числа рабочих мест в стране. Поскольку большинство требуемой рабочей силы должно быть высококвалифицированным, то контролирующие добычу транснациональные компании часто заполняют свои вакансии за счет иностранцев из стран с более развитыми, чем в Азербайджане, высшим образованием и техническими секторами экономики.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Азербайджан – В поисках устойчивости и партнерства

На первый взгляд, Азербайджан является вполне благополучной страной, отчасти благодаря существенным государственным доходам от добычи нефти. Здесь наблюдается среднегодовой экономический рост в 10 % – показатель, высокий для любой страны, особенно для развивающейся бывшей советской республики. На данное время этот рост и нефтяные доходы положительно сказываются и на государственных расходах. Тем не менее, несмотря на свою нынешнюю экономическую силу, Азербайджан все еще не решил ряд серьезных вопросов, касающихся как экономической устойчивости, так и недостаточной развитости политической системы.

Реальных запасов Азербайджана, хотя они и значительны, надолго не хватит. По подсчетам «BP», к 2024 г., когда, как ожидается, существующие на данный момент запасы будут исчерпаны, правительство Азербайджана заработает, в зависимости от цен на нефть и газ, от 21 до 58 миллиардов долларов. В этот короткий период наличия соответствующих возможностей Азербайджан должен справиться с серьезными проблемами бедности. Территориальный конфликт в Нагорном Карабахе привел к появлению в стране около 800000 внутренних беженцев, многие из которых все еще проживают со своими родственниками во временных жилищах – железнодорожных вагонах. По данным ПРООН, 49 процентов населения живет в абсолютной нищете. И вряд ли решение правительства выделить в бюджете на 2004

г. дополнительно 35 миллионов долларов на военные расходы окажет какую-либо реальную помощь в борьбе с бедностью.

Азербайджан уже испытал все последствия низких цен на нефть. Как сказал Ингилаб Ахмедов из Центра мониторинга общественных финансов, в 1998 г. государственные доходы Азербайджана значительно снизились из-за резкого падения мировых цен на нефть. Так как доходы правительства продолжают в сильной мере зависеть от нефтяного сектора, следующее падение станет особенно ощутимым. Согласно данным центра, на нефтяной сектор приходится 27 процентов ВВП, а поступающие от нефтяной промышленности налоги составляют примерно 40 процентов от всех поступлений в государственный бюджет.

Прочие вопросы системы налогообложения также проблематичны. Из-за того, что слишком мало людей и предприятий официально заявляют о своих доходах, правительство полагается в основном на потребительские налоги – налог на добавленную стоимость, налоги на алкоголь и сигареты, импортные пошлины. Все данные налоги регрессивны, и их взимание негативно отражается на бедных слоях населения. Большой проблемой является также региональный дисбаланс. По данным центра, налоги, поступающие из столицы страны (Баку) и ее пригородов, составляют 90 процентов всех государственных доходов, хотя в данной местности проживает лишь одна треть населения Азербайджана.

Решение данных вопросов крайне важно для устойчивого развития, однако заинтересовать в этом общественность нелегко. Как сказал Ингилаб Ахмедов, «отношение подавляющего большинства населения к бюджетным процессам остается отчужденным, без какой-либо попытки активно участвовать в формировании государственного бюджета или использовании бюджетных средств. НПО также не спешат заниматься бюджетными вопросами».

Многообещающим исключением из данной незаинтересованности стала попытка поднять вопросы бюджета на президентских выборах в 2003 г. Проведенные центром общественные «круглые» столы позволили кандидатам на пост президента объяснить их платформы в отношении бюджетной политики и прозрачности использования нефтяных доходов.

Важным шагом в сторону улучшения финансовой прозрачности стало добровольное желание Азербайджана отчитываться о своих нефтегазовых доходах через Инициативу по прозрачности добывающих отраслей промышленности. Сформировалась целая коалиция из НПО, нацеленная на осуществление мониторинга правительственной отчетности и выработку рекомендаций в отношении изменений, необходимых для большей информативности предоставляемых общественности данных.

2. Ценовые потрясения

Богатые ресурсами страны зачастую становятся зависимыми от поступающих от них доходов, идущих на финансирование услуг коммунального сектора. Однако на мировом рынке цены на ресурсы подвержены сильным и внезапным колебаниям. В некоторых случаях резкое повышение цен на ресурсы может рассматриваться этими странами как неожиданная удача. И, наоборот, при значительном падении цен эти страны могут испытать экономический шок, связанный с неожиданной необходимостью «затягивать пояса» и возможной потерей как экономической, так и политической стабильности. Это особенно опасно для среднесрочного и долгосрочного планирования в странах, где доходы от ресурсов являются ключевыми.

3. Валютный прессинг и падение спроса на отечественную продукцию – «голландская болезнь»

Когда в какую-либо страну устремляются большие потоки иностранного капитала, например, когда государство продает на внешних рынках значительное количество своих ресурсов, это может привести к явлению, известному как «голландская болезнь». Денежные доходы от продажи природных ресурсов конвертируются в местную валюту, тем самым укрепляя ее по отношению к иностранной валюте. Это, в свою очередь, поднимает цены на отечественные товары относительно зарубежной продукции, что делает экспортные товары страны менее конкурентоспособными на мировом рынке. Падение спроса на местную сельскохозяйственную продукцию, промышленные товары и прочие изделия ведет к сокращению рабочих мест и падению доходов, а также к большей зависимости государственных доходов от нефтяного, газового и горнодобывающего сектора.

4. Невозобновимость ресурсов

Извлекаемые ресурсы, такие как нефть и газ, невозобновляемы по определению. С каждым баррелем откачанной из земли нефти или кубометром газа добывающая страна на шаг приближается к моменту, когда ресурсы и доходы от них станут частью ее прошлого. Самоуспокоительные заявления нефтедобывающих стран об их экономическом росте маскируют тот факт, что страна становится все беднее и беднее, а вовсе не богаче, если, конечно, она не превратит свои валютные запасы в еще один невосполнимый источник богатства. По мнению Светланы Цалик, «в такой стране, как Саудовская Аравия, нефтяные запасы могут обеспечивать финансовую подпитку на протяжении ста лет. Но в стране, подобной Азербайджану, если не обнаружить новых запасов, добыча должна прекратиться через 20 лет. В

Казахстане – к середине столетия». Зачастую у богатых ресурсами стран не имеется никакого плана в отношении того, как использовать их нынешние богатства для создания стабильной экономической базы на будущее.

5. Доходы от ресурсов как оправдание плохого управления

При наличии у страны существенных и растущих доходов от добычи ресурсов эти доходы могут стать щитом, защищающим политических лидеров как от политической подотчетности, так и от разумного планирования на будущее. Если лидер страны может какое-то время обеспечивать гражданам растущий доход от ресурсов для реализации местных проектов, он или она почти не испытывают никакого давления в отношении необходимости проведения свободных и честных выборов. Пока эти доходы продолжают поступать, политическим лидерам почти не нужно принимать трудных решений о том, как жить в будущих условиях дефицита ресурсов или как справиться с неэффективностью работы правительства.

Светлана Цалик убеждена: «Лидеры могут тратить огромное количество денег на создание рабочих мест и благоприятных условий для людей, помогающим им оставаться у власти. Лидеры, чье пребывание у власти зависит от расходования средств, также не очень жалуют прозрачность государственных финансов или систем бюджетного контроля». Во многих богатых нефтью странах информация о том, сколько денег получают правительства от добычи природных ресурсов, является большим секретом. Данная секретность способствует процветанию нездоровой бюджетной политики. По мнению Мартина Тисне, «если правительственные доходы поступают от налогообложения граждан, то граждане находятся в лучшей позиции в плане возможности иметь свой голос в реализации процесса. Если доходы поступают от нефти, правительство легко может стать менее ответственным перед своим народом».

Например, в Индонезии президент Сухарто использовал государственную нефтяную компанию в качестве тайного резерва для контроля нефтяных доходов и распределения средств, которые вызвали бы серьезные вопросы у общественности и министерства финансов. В 1975 г., во многом в результате этой секретности и таких платежей, индонезийская нефтяная компания была вынуждена объявить дефолт на внешний долг в 10 миллиардов долларов, превысивший внешнюю задолженность правительства. Индонезийскому правительству пришлось спасти данную компанию и всю оставшуюся часть десятилетия страдать от вынужденного сильного сокращения займов. В ряде стран нефтяные доходы накапливаются в отдельных нефтяных фондах, которые при отсутствии адекватных контрольных механизмов могут использоваться в политических

целях. Например, в Азербайджане правительство использовало 100 миллионов долларов из нефтяного фонда для выплаты пенсий и повышения зарплаты гражданских служащих в год выборов президента. В Венесуэле же правительство регулярно и бесконтрольно тратило средства из всех своих нефтяных фондов.

Стратегии перемен

Первые возможности появляются еще до того, как правительства и корпорации подпишут контракты, регулирующие добычу нефти, газа и прочих полезных ископаемых. Это период, когда наиболее фундаментальные вопросы еще не обсуждаются. Национализирует ли страна свои ресурсы или проведет их приватизацию? Если часть ресурсов будет приватизирована, то что потребуются для обеспечения получения народом справедливой доли прибыли? Как поступить с неожиданным доходом, связанным с изменениями ситуации на рынке? Что станет со временем с правом собственности как на ресурсы, так и на инфраструктуру добывающего сектора?

Данные вопросы должны по возможности стать предметом общественного обсуждения до подготовки контрактов. Однако существует ряд эффективных стратегий увеличения прозрачности и ответственности при распределении и использовании доходов также и после подписания договоров. Некоторые из таких стратегий можно осуществлять на национальном уровне, в то время как другие могут быть осуществлены на широком международном уровне.

На национальном уровне

В Чаде, Азербайджане и Казахстане группы мониторинга бюджетов рассматривают на национальном уровне следующие вопросы.

1. Требование прозрачности

Крайне важной темой, пронизывающей как бюджетную работу, так и работу добывающей промышленности, является требование прозрачности.

Меруерт Махмутова из казахстанского Центра анализа общественных проблем отметила важность раскрытия информации по договорам о разделе продукции между компаниями и правительством (включающие пакт о разделе доходов), а также по производственным объемам, ценам, которые устанавливают компании, и доходам от продаж.

По словам Ингилаба Ахмедова из азербайджанского Центра мониторинга общественных финансов, также крайне важно, чтобы деятели гражданского общества имели доступ к информации о том, сколько средств из нефтяных фондов перечисляется в национальные бюджеты, для того чтобы можно было отследить и расходы. Как отметил Ахмедов, те, кто осуществляет такой мониторинг, должны требовать от корпораций и правительств «публиковать все, что они платят, публиковать все, что они получают, и публиковать все, что они тратят». Жоау Сукупира из Бразильского института социально-экономического анализа заметил, что в Бразилии, где участие гражданского общества в государственной политике имеет долгую историю, крупные нефтяные компании ежегодно раскрывают и публикуют информацию о проведенных аудитах.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Казахстан – Механика прозрачности нефтяных доходов

Расположенная в Каспийском регионе Республика Казахстан является кладезем разнообразных минеральных ресурсов и имеет высокие темпы экономического роста. Однако выгоды от этих богатств и роста распределяются среди его жителей неравномерно. По словам Меруерт Махмутовой из Центра анализа общественных проблем, «уровень безработицы остается высоким, особенно в сельской местности и среди молодежи и женщин. Официальная статистика показывает, что почти три миллиона человек самозаняты, что в реальности значит «безработные». Доходы от добывающих отраслей промышленности не влияют как на оздоровление экономики Казахстана, так и на развитие страны в целом».

Гражданско-общественные группы считают своими приоритетными задачами проводить мониторинг потока доходов нефтяной промышленности и заставить правительство направлять значительную часть этих средств на борьбу с бедностью и на экономическое развитие. Данные попытки, осуществляемые под руководством Программы наблюдения за доходами в Казахстане (Kazakhstan Revenue Watch, KRW) Фонда Сорос-Казахстан, сфокусированы на достижении двух целей: убедить правительство сделать поток этих доходов прозрачным и дать гражданско-общественным группам все необходимое для того, чтобы полностью разобраться в поставленных вопросах, а также принять участие в мониторинге и оказать влияние на проводимую политику.

Борясь за прозрачность, KRW старается получить копии всех контрактов, подписанных между добывающими компаниями и правительством, отчеты о валовых доходах и расходах данных компаний и цифры их объемов продаж, цен и уплаченных налогов. KRW полагает, что получение такой информации служит предпосылкой для выработки трезвой нефтяной политики. Меруерт Махмутова убеждена: «Опыт нефтяных фондов Аляски и Норвегии показывает, что общественная прозрачность увеличивает шансы на то, что доходы будут использоваться в интересах общества». И ее позицию разделяют многие активисты гражданского общества в Казахстане.

Для того чтобы гражданское общество научилось участвовать в подобном мониторинге, KRW проводит регулярные тренинги по мониторингу нефтяных доходов и бюджетов, а также на местном уровне выделяет гранды организациям, пытающимся проводить такой мониторинг. Данная группа тесно работает также со средствами массовой информации, приглашая журналистов на «круглые столы» и семинары, с освещением этих мероприятий в газетах и телевизионных новостных программах.

Меруерт Махмутова уверена в том, что Центр анализа общественных проблем смог стать мостом между гражданским обществом и правительством, всегда сохраняя при этом как свою политическую независимость, так и приверженность общественным интересам. По ее словам, «разумное дистанцирование от всех политических партий и движений позволило центру стать нейтральной дискуссионной площадкой, на которой могут встречаться любые заинтересованные стороны и группы».

2. Направление доходов от добывающей промышленности на национальное инвестирование

Во многих странах доходы от добывающих отраслей промышленности рассматриваются так, словно их поступление будет продолжаться вечно. Часто их направляют на текущие бюджетные программы вместо стратегического инвестирования, которое помогло бы подготовиться к моменту, когда доходы от ресурсов начнут сокращаться и, наконец, исчезнут.

В Казахстане в 2000 г. правительство страны создало специальный Национальный фонд, в который поступает определенная часть национальных нефтяных доходов. Фонд предназначен для решения двух главных задач: использовать нефтяные доходы для обеспечения социально-экономического развития путем уменьшения экономической уязвимости из-за колебаний цен на

нефть и аккумулировать финансовые ресурсы для будущих поколений. Одним из основных направлений гражданско-общественной работы с добывающими отраслями промышленности в Казахстане является эффективный мониторинг операций, проводимых Национальным фондом.

В 2000 г. правительство Азербайджана также учредило специальный национальный фонд – Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики (ГНФАЗ). Он предназначен для финансирования стратегических капиталовложений, но не текущих расходов. В первые годы работы расходы фонда включали финансирование строительства экспортного нефтепровода и расселения беженцев. В 2003 г. президент издал указ, позволяющий использовать деньги фонда на покрытие бюджетного дефицита страны, что усложнило осуществление мониторинга использования этих средств и поставило под угрозу принцип их использования для инвестирования в будущее.

3. Прямое участие в деятельности по надзору

В Чаде гражданско-общественные группы получили четыре места в официальном правительственном комитете по надзору за нефтяными доходами – Коллегии по контролю и мониторингу нефтяных ресурсов. Как объяснил Оливер Моком из Католической службы помощи, «до создания данной коллегии вообще не было никакой информации о государственных доходах и расходах [нефтяных фондов]». Комитет имеет полномочия осуществлять проверки соответствия выделения средств национальному финансовому законодательству, а также разрешать расходование средств со счетов специального нефтяного фонда. Однако правительство Чада предпринимает определенные усилия для того, чтобы вывести как можно больше нефтяных доходов страны за пределы этих полномочий и осуществлять тщательный контроль за действиями коллегии. Как сообщил Оливер Моком, недавно определенная часть нефтяных доходов «была использована государством для покупки оружия без консультирования с коллегией».

4. Подготовка гражданского общества к осуществлению мониторинга доходов

Независимо от учреждаемых правительствами формальных политик и структур, все еще существует крайняя необходимость обучения гражданско-общественных групп эффективному участию в мониторинге доходов от добывающих отраслей промышленности. Институт Открытого Общества уже инициировал в Казахстане и Азербайджане реализацию двух возможных направлений. Например, Программа наблюдения за доходами в Казахстане (Kazakhstan Rev-

enue Watch) проводит регулярные тренинги для гражданско-общественных групп, заинтересованных в присоединении к мониторингу, и через Фонд Сорос-Казахстан предоставляет гранты группам, которые принимают участие в мониторинге доходов на местном уровне. Создание таких возможностей принесет стране, где демократия все еще в новинку, большую пользу. Как подчеркнула Меруерт Махмутова, «инициируя этот проект, мы надеемся создать еще одну прочную основу для развития открытого общества в Казахстане».

В некоторых странах группы, осуществляющие мониторинг доходов добывающей промышленности, должны осознать, что их действия могут привести к репрессиям и опасным ситуациям. В Чаде правительственные попытки контроля и репрессий принимают еще более крайний характер. Когда местные жители потребовали компенсации за ущерб, причиненный проектом разработки нефтяного месторождения в Добе, то сообщалось о произвольных арестах, внесудебных расправах, пытках и даже коллективных казнях. По словам Оливера Мокома, «жертвы были не виноваты ни в каком преступлении, кроме того, что они задали вопрос о справедливой компенсации за ущерб, причиненный их посевам, пастбищам и заградительным насаждениям».

На международном уровне

Практика работы транснациональных добывающих компаний и государственная политика, принимаемая различными правительствами для регулирования деятельности этих отраслей и взимания с них налогов, являются не только сугубо национальными вопросами. Добыча минеральных ресурсов и нефти представляет собой лишь часть международного рынка и международной системы. По этой причине гражданская деятельность, связанная с добывающими отраслями промышленности, также должна быть интернациональной. Более того, объединяя свои усилия с международными НПО и коалициями, действующие в ресурсодобывающих странах группы могут значительно усилить свое влияние и довести свое мнение до сил, находящихся далеко за пределами их досягаемости. Существенный прогресс в направлении внимания на вопросы, связанные с доходами от ресурсов и мониторингом бюджета, был достигнут благодаря работе в следующих четырех направлениях.

1. Кампания Publish What You Pay и Инициатива по прозрачности добывающих отраслей промышленности (EITI)

Запущенная в 2002 г. 30-ю НПО международная кампания «Publish What You Pay» («Публикуй, что платишь») ныне осуществляется коалицией из 200 НПО

со всего мира. Целью кампании явилось оказать гражданам богатых ресурсами развивающихся стран помощь в установлении подотчетности своих правительств в отношении управления доходами от нефти, газа и прочих минеральных ресурсов. «Publish What You Pay» требует обязательного раскрытия информации о платежах, осуществленных нефтяными, газовыми и горнодобывающими компаниями в адрес местных правительств, на чьей территории они работают. Согласно опубликованным данным, эта кампания «не призывает компании раскрывать коммерчески конфиденциальную информацию. Мы лишь требуем, чтобы компании публиковали некоторые основные данные о нетто-платежах правительству и прочим государственным органам, необходимые для придания гласности во многих развитых странах».

Осуществляющие кампанию «Publish What You Pay» считают, что раскрытие данной информации должно быть обязательным и должно освещать все стороны промышленной деятельности. Добровольное раскрытие такой информации не является жизненно важной обязанностью; отдельные компании могут понести убытки ввиду того, что другие компании могут подобные данные и не предоставлять. В ходе кампании также используются растущие требования корпоративной прозрачности в отношении части инвесторов, которые присоединяются к требованиям защитников окружающей среды, потребителей, налогоплательщиков и прочих групп граждан.

Кампания «Publish What You Pay» осуществляет широкую деятельность по всему миру. Посредством писем, действий СМИ и применения других подходов она оказывает давление как на правительства, так и на добывающие корпорации, требуя от них перехода к практике прозрачности и открытости информации. Кампания действует совместно с другими международными инициативами, например, с британской Инициативой по прозрачности добывающих отраслей промышленности (см. ниже). Она явилась предпосылкой одобрения международного законодательства о прозрачности Конгрессом США и оказывает поддержку и консультационные услуги при проведении данной кампании на национальном уровне.

В 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Южной Африке британское правительство выдвинуло инициативу по прозрачности добывающих отраслей промышленности (EITI, или ИПДП). Заявленной целью ИПДП является расширение прозрачности в плане платежей, осуществляемых компаниями правительствам и связанным с правительствами юридическим лицам, а также прозрачности доходов национальных правительств. Попыткой этого было вовлечь «главные заинтересованные стороны» – нефтяные компании, национальные правительства, ООН, Всемирный банк, Организацию экономического сотрудничества и развития и гражданско-общественные группы

– в подготовку договоров о добровольном сотрудничестве в деле достижения прозрачности деятельности правительства. ИПДП должна была начать свою пилотную работу в восьми странах, включая Нигерию и Азербайджан.

Однако Кампания «Publish What You Pay» предупреждает: «В то время, как некоторые из восьми стран, охваченных пилотным проектом ИПДП, могут успешно справиться с раскрытием информации о платежах и доходах, мнением РWYP остается то, что предложение добровольного подхода на национальном уровне не сработает в странах, где прозрачность необходима в наибольшей степени».

2. Наблюдение за доходами

Программа наблюдения за доходами (Revenue Watch) Института Открытого Общества, начатая в январе 2002 года, способствует формированию у гражданского общества способности осуществлять мониторинг того, как правительство собирает и расходует средства, полученные от добычи и продажи природных ресурсов. Программа наблюдения за доходами финансирует в богатых ресурсами странах гражданско-общественные бюджетно-мониторинговые группы и сотрудничает с этими группами в вопросах проведения исследований, тренингов и пропагандистской работы. В 2003 году программа наблюдения за доходами опубликовала работу «Каспийские нефтяные доходы: кто окажется в выигрыше?», явившуюся результатом изучения наиболее рациональных способов использования нефтяных средств. В процессе подготовки находятся и другие публикации, включая руководство для журналистов, освещающих вопросы, связанные с добывающим сектором, руководство для инвесторов по ответственному инвестированию в богатые ресурсами страны и руководство для политиков о наилучших способах использования ограниченных доходов от природных ресурсов. Участниками проекта и их местными партнерами были проведены многочисленные тренинги для НПО, журналистов, законодателей и правительственных чиновников по вопросам управления доходами от добывающего сектора.

3. Global Witness

Целью организации «Global Witness», основанной в 1993 году в Лондоне, является определение связи между природными ресурсами и насильственными конфликтами и нарушениями прав человека. Первоначальной задачей «Global Witness» была борьба с нелегальной торговлей древесиной (на камбоджийско-тайландской границе), использовавшейся «красными кхмерами» для финансирования своих военных действий. «Global Witness» смогла предоставить отчеты

очевидцев об этой нелегальной торговле. Как отметил сорудник «Global Witness» Дайармид О’Салливан, «когда мы опубликовали данную информацию, то в Таиланде разразился скандал, и границу закрыли».

«Global Witness» продолжает фокусировать свое внимание на взаимосвязях между природными ресурсами, коррупцией и конфликтами, анализируя все – от алмазов и нефти до древесины. Ключевой составляющей всей этой деятельности является прозрачность доходов. Дайармид О’Салливан сообщает: «Сначала мы ищем очень жесткую, очень конкретную информацию о коррупции. Затем мы включаем ее в свой отчет и используем этот отчет для того, чтобы спровоцировать дискуссии и отвратить людей от поступков, которых при других обстоятельствах они бы не совершили».

Недавний доклад «Global Witness», озаглавленный «*Время прозрачности*», затронул практику раскрытия информации о природных ресурсах в пяти странах, включая Казахстан. В докладе рассмотрены результаты проверки заявлений президента Нурсултана Назарбаева и других высокопоставленных чиновников, вовлеченных в коррупционные действия с такими компаниями, как «Шеврон» и «Мобил», открещивающихся от факта платежа 78 миллионов долларов, переведенных президенту через иностранные банковские счета. Доклад сопровождался нелестной для Назарбаева фотографией в купальном костюме с подписью: «В отношении своих финансов президент Назарбаев не настолько открыт».

Как сказал Дайармид О’Салливан, «в качестве международной организации мы можем быть немного менее конфронтационными по отношению к государственным чиновникам, нежели к местным группам – по причинам как безопасности, так и политических соображений». Однако он добавил, что «Global Witness» никогда не делает никаких заявлений без доскональной проверки фактов и тщательного их изучения группой юристов. «Мы не говорим, что президент такой-то страны является вором, даже если мы знаем, что это так и есть. Мы публикуем документы, свидетельствующие о том, что он вор, и просим объяснить, что они означают».

4. Центрально- и восточноевропейская сеть «Bankwatch»

Это сеть НПО из 12 стран в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе. Согласно мнению Петра Глобила, целью этой сети являются предотвращение экологически и социально вредных воздействий со стороны международных проектов развития, предложение лучших альтернативных вариантов и поддержка общественного участия в осуществлении политики развития. Сотрудники сети уделяют внимание вопросам, связанным с энергетикой, транспортом и горнодобывающей промышленностью, а также общественным доступом к

отношениям с международными финансовыми институтами (МФИ), такими как Европейский инвестиционный банк, Всемирный банк и др.

Как отметил Глобил, «основное наше внимание направлено не на политику МФИ, а на специальные проекты. Вносимые нами предложения по изменению политики исходят непосредственно из нашего опыта решения проблем, связанных с конкретными проектами развития».

В рамках данной работы Bankwatch публикует отчеты, таблицы данных, бюллетени и расширенные веб-материалы. Они разработали также гражданскую сеть наблюдателей, получающих текущие электронные сообщения о деятельности МФИ на региональном уровне и имеющих возможность непосредственного лоббирования экологических и прочих вопросов среди чиновников данных учреждений. Как сообщил Петр Глобил, получаемая наблюдателями информация сама по себе является эффективным инструментом лоббирования. Он подчеркнул также: «Главным читателем наших страниц является Европейский инвестиционный банк».

«Правительство – это не монолит. Оно составлено из различных частей – департаментов, исполнительной и законодательной ветвей, аудиторских агентств, которые все являются потенциальными источниками соответствующей информации. Нам все еще приходится смотреть на правительство как на главный вариант получения информации, но иногда для того, чтобы прийти к доверию, создать союзы, наладить контакты, требуется слишком много времени и знаний».

УОРРЕН КРАФЧИК

IV. Четыре ключевых фактора успешной работы с бюджетом и доходами

Существует четыре важных фактора, способствующих успешной работе с бюджетами и доходами: анализ; организация и формирование коалиций, работа со СМИ и общественное обучение, а также работа с государственными чиновниками.

Анализ

Обычно государственные бюджеты и государственные стратегии, связанные с добывающими отраслями промышленности, содержат подробную техническую документацию. Их изучение может поднять целый ряд сложных вопросов. Важно подходить к ним целенаправленно и пытаться сделать так, чтобы они больше соответствовали потребностям общества. Тем не менее добрые намерения – это еще не все. Гражданско-общественным группам нужно быть также полностью информированными, чтобы определить, что им нужно и насколько эффективно

этого можно достичь. Основанный на добросовестных данных количественный анализ является важным в силу того, что люди могут иметь разное мнение относительно оценок, суждений и приоритетов, однако спорить с цифрами гораздо труднее. Если бюджетные данные показывают, что средства, выделенные из бюджета на образование, со временем сокращаются, то становится трудно принимать всерьез официальные заявления о том, что образование является приоритетным направлением развития. Люди могут расходиться во мнении о том, какой из этого следует сделать вывод или какое значение следует этому придавать, но анализ способен продемонстрировать, что же в действительности происходит или уже произошло.

В данном контексте анализ является не академической работой в чистом виде, которая бы не оказывала никакого прямого влияния на связанные с бюджетом вопросы, но скорее *прикладным* анализом – аналитической работой над непосредственно текущими, злободневными проблемами, нацеленной не на простое понимание государственной политики, но на ее изменение. При прикладном анализе задаются три фундаментальных вопроса: «Каковы факты?», «О чем нам говорят эти факты?» и «Какие действия и изменения должны быть предприняты?». Результатом прикладного анализа является информация, достойная доверия, приуроченная во времени к процессу политических изменений и нацеленная на начало дебатов с целью вовлечения в них широкой общественности.

На пути осуществления эффективной аналитической работы существует четыре основных проблемы: получение нужной вам информации; развитие аналитических способностей; выбор темы анализа; преобразование этого анализа в доступную для понимания форму и доведение его до соответствующей аудитории.

1. Получение необходимой информации

При работе над прикладным анализом бюджетов и гражданско-общественной деятельности по вопросам, связанным с добывающими отраслями промышленности, серьезной проблемой часто становится получение необходимой информации. Во многих странах никогда не было принято собирать подробную информацию по бюджетам даже в интересах правительства, не говоря уже о предоставлении ее широкой общественности.

В некоторых случаях, еще до начала выполнения аналитической работы, гражданскому обществу необходимо провести кампанию за прозрачность бюджетной информации и данных о взаимодействии правительства и добывающих отраслей промышленности. Это подтверждается работой FITRA – бюджетной группы в Индонезии, учрежденной с первоначальными полномочиями обеспечи-

вать доступность базовой информации о бюджете. Достигнутый в этой области успех позволил ей со временем расширить свою деятельность до проведения бюджетных анализов и тренингов.

Каковы основные индикаторы прозрачности бюджетной деятельности и работы добывающей промышленности? Прозрачности гораздо легче достичь, если правительственные планы по сбору доходов и расходованию государственных средств:

- ▶ становятся широко известными;
- ▶ публикуются в формате, понятном простым гражданам;
- ▶ точны и достаточно детализированы, чтобы иметь реальное значение;
- ▶ доступны как по времени, так и по количеству, дабы общественность могла прокомментировать предложения до их принятия.

Как точно отметила Катарина Отт, «если вы получаете информацию от депутата парламента [когда бюджет уже почти одобрен], то это уже слишком поздно. Проанализировать все данные за один день невозможно».

Требования гражданского общества предоставить ему доступ к бюджетной информации могут столкнуться с любыми мыслимыми и немыслимыми отговорками, начиная от «у нас этих цифр нет» до «распечатать их слишком дорого». Требование прозрачности от правительства часто становится двойной проблемой. Во-первых, чтобы правительства предоставили общественности доступ к имеющейся у них информации, на них нужно оказывать давление. Во-вторых, бюджетным группам необходимо помочь правительству улучшить его информационные возможности, а также выработать собственную методологию и способность анализировать данные.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Перу – Формирование культуры гражданской бдительности

По словам Карлоса Монхе из Группы гражданско-общественных предложений (Grupo Propuesta Ciudadana), коалиции из 11 НПО и прочих институтов, «Перу – это государство с сильной олигархической моделью власти. Несмотря на проходящие

здесь с шестидесятых годов процессы модернизации, Перу остается страной, закрытой для участия граждан в принятии каких-либо вопросов или для их доступа к государственной информации». Он также подчеркнул, что как перуанские, так и иностранные предприятия в равной мере привыкли к секретности и привилегиям в отношениях с правительством, основанных на фаворитизме и коррупции. У граждан же, в свою очередь, не выработана культура участия и надзора за государственной деятельностью, и они часто даже не знают, что имеют на это право. И на этом сложном фоне Карлос Монхе и его коллеги работают над вовлечением общественности в процесс формирования политики.

Их усилия облегчаются новым недавно принятым законом о прозрачности и доступе, определяющим права граждан на доступ к государственной информации, устанавливающим процедуры, по которым граждане могут требовать раскрытия государственной информации, и обязывающим государственных чиновников реагировать на подобные требования. Данный закон требует также от государственных чиновников публиковать всю соответствующую информацию в Интернете. Одновременно принято положение, согласно которому от региональных и местных властей требуется сотрудничать с гражданско-общественными группами в их ежегодной оценке предлагаемого на рассмотрение бюджета.

Гражданско-общественная группа пользуется этими легальными послаблениями для своего участия в конкретной программе – *Vigila Peru*, нацеленной на вовлечение граждан в процесс оценки эффективности работы правительства на национальном, региональных и местных уровнях. Данная группа рассматривает вопросы, связанные с бюджетными расходами, прозрачностью, здравоохранением, образованием, участием гражданского общества в данных вопросах и включением в этот процесс женщин, народов-аборигенов народов и крайне бедных слоев населения. Впоследствии ее анализы используются для подготовки ряда отчетов, широко распространяемых среди чиновников, средств массовой информации и общественности.

Каковы же на данный момент результаты? Карлос Монхе сообщает: «В 15 департаментах мы создали возможности для проведения на местном уровне гражданского мониторинга. Это, в свою очередь, положительно сказалось на поведении региональных и местных властей в отношении доступа к государственной информации». Тем не менее сделать предстоит еще очень много. Все еще отсутствует какая-либо всеобщая, скоординированная гражданско-общественная стратегия. Многие группы концентрируют свое внимание на сиюминутных проблемах, в то время как более широкие вопросы остаются не затронутыми ими. Многие средства массовой информации не дают глубокого раскрытия таких понятий, как прозрачность и общественная политика. Следующим важным шагом в деятельности данной группы станет привлечение как гражданского общества,

так и СМИ к участию в ряде образовательных семинаров, призванных повысить их информированность, а также способствовать более широкому вовлечению общественности в данный процесс.

В Перу и Монголии работающие над бюджетными вопросами гражданско-общественные группы использовали стратегию, нацеленную на то, чтобы сначала обеспечить получение от государственных чиновников обещаний прозрачности деятельности правительств, а затем оказать на них давление, для того чтобы они сдержали свои обещания. В других странах группы сначала обеспечили принятие требующих прозрачности законов о свободе получения информации, а уже потом потребовали выполнения этих законов.

Законодательная ветвь власти, действительно, может стать союзником гражданско-общественных групп. Во многих странах законодательная ветвь власти сосредоточила в своих руках почти все полномочия по разработке бюджета и почти всю информацию о нем, что является блокировочным механизмом, который многие из законодателей с удовольствием бы сломали. Как правило, законодательные органы являются лучшим источником информации для гражданского общества, стремящегося к влиянию на политику доходов и формирования бюджетов, нежели исполнительные органы. Предоставляя информацию, они тем самым сами обретают больший доступ к данным, а формирующиеся аналитические возможности законодательной власти могут усилить политическое влияние гражданского общества.

В борьбе за прозрачность союзниками могут быть также и международные финансовые институты (МФИ), такие как Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ). Гражданско-общественные деятели из Монголии и Хорватии сообщили, что в своих требованиях доступа к бюджетной информации они нашли в рядах МФИ влиятельных сторонников.

Несмотря на то, что гражданско-общественные группы часто не согласны с Всемирным банком или МВФ в вопросах политики развития их стран, МФИ являются последовательными защитниками идеи финансовой прозрачности. Так, Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития активно поддержали Инициативу по прозрачности добывающих отраслей промышленности. Международный валютный фонд добровольно проводит проверку финансовой прозрачности деятельности своих членов с целью оценки того, насколько страны-участницы придерживаются стандартов и правил МВФ. Результаты таких проверок можно найти в Интернете (см. список ресурсов в приложении).

Работа над вопросами, связанными с нефтью и газом, создает дополнительные препятствия для информационной прозрачности. Во многих случаях доходы от добывающей промышленности полностью или частично выводятся за рамки бюджета, что позволяет сравнительно легко направлять их на некие другие нужды либо держать на секретных счетах. Гражданско-общественные группы, фокусирующие свое внимание на работе добывающей промышленности, зачастую выделяют именно эту проблему – внесения подобных доходов и расходов в бюджет, с тем чтобы их можно было должным образом изучить и рассмотреть в контексте доходов и расходов государства.

Дополнительной информационной проблемой мониторинга доходов добывающей промышленности является то, существуют ли другие силы, воздействующие на национальные правительства извне, в частности, транснациональные корпорации. Как заметила Цалик, «одно дело – заставить опубликовать информацию правительство. Другое дело – заставить это сделать частные корпорации». Тем не менее Кампания «Publish What You Pay», действенность Инициативы по прозрачности добывающих отраслей промышленности и функционирование гражданско-общественных групп оказывают на такие компании международное давление, чтобы их сделки с правительствами были более прозрачными.

Работающие с бюджетами и добывающими отраслями промышленности гражданско-общественные организации не могут позволить себе просто ждать, пока правительства и корпорации сделают свою деятельность прозрачной и начнут публиковать о себе всю информацию. Чтобы обойти отказывающиеся от сотрудничества правительства и компании и получить надежную информацию самим, у мониторинговых групп существует несколько стратегий.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Уганда – Бюджетный анализ в широкие массы

Долговая сеть Уганды (ДСУ) является НПО, занимающейся обслуживанием потребностей бедных слоев населения страны и представляющей их при принятии экономических и политических решений. Начиная свою деятельность в 1996 г., ДСУ объявила своей первостепенной задачей работу по уменьшению задолженности страны, так как огромный внешний долг Уганды буквально сводил к минимуму ее незначительные ресурсы, выделявшиеся на программы по борьбе с бедностью.

Через два года положение Уганды улучшилось, и правительство обязалось выделять до 90 миллионов долларов в год на борьбу с бедностью. Тогда же ДСУ стала предпринимать первые попытки сделать так, чтобы средства для бедных предусматривались в бюджете и реально доходили до адресата на местном уровне.

В 2002 г. ДСУ запустила своей пилотный проект Системы местного мониторинга (СММ). Как сообщил Базиль Кандьомунда, заместитель исполнительного директора ДСУ, «Реализация этой программы является длительным процессом, нацеленным на мобилизацию местных сообществ для принятия полного участия в мониторинге качества услуг, оказываемых им государственными органами. Она охватывает самые широкие слои рядовых жителей, дающих свою оценку работе таких органов и воздействию, оказываемому правительственными программами на бедные слои населения». В процессе выполнения программы малообеспеченные граждане приобретут новые навыки и опыт принятия политических решений и участия в общественной жизни.

Лица, осуществляющие мониторинг на местном уровне, подсчитывают количество доставленных матрацев, следят за тем, прибывают ли на работу учителя, широки ли дороги и достаточно ли они надежны в плане предотвращения дорожных аварий, и вообще оценивают, как правительство решает проблему бедности.

Для выполнения такой работы ДСУ отбирает и подготавливает в каждой области группы местных добровольцев. По словам Базиля Кандьомунды, «некоторые из них находятся на пенсии, некоторые являются выпускниками школ, некоторые – местные лидеры». Впоследствии эти добровольцы начинают обучать других, формируя, таким образом, все более расширяющуюся добровольческую сеть. Сначала между наблюдателями и местными чиновниками возникали трения, но через какое-то время они стали союзниками, так как чиновники рассматривают проект как способ проследить за тем, что они должны получать от вышестоящих органов, и конструктивное средство улучшения жизни местного общества.

По словам Джима Сент-Джорджа, множество источников и данных находится за стенами правительств и корпораций – люди на местах, контракты, полевые исследования, конкуренты, национальное законодательство, международные организации, а также неофициальные источники информации в самих правительствах и корпорациях. Для Сент-Джорджа основным моментом является то, что группы должны добывать информацию там, где это возможно. Дик Лавайн из Техаса свидетельствует: «У меня есть люди в правительстве, от

которых я получаю информацию по электронной почте (в целях безопасности они используют вымышленные имена), или передают информацию в лифте».

Дайармид О'Салливан из «Global Witness» привел описание широкого спектра источников, используемых его группой для получения информации о сделках добывающих предприятий и правительств, включая поддерживающих реформирование недовольных правительственных чиновников, лиц, работающих на иностранные правительства или международные организации, раздраженных корпоративных конкурентов, журналистов и местные гражданско-общественные группы.

Согласно Уоррену Крафчику, не столь важно, хорошо ли вы умеете находить источники информации за пределами правительства; крайне важно оказывать давление на само правительство, чтобы оно стало главным источником необходимых вам данных. «Правительство – это не монолит. Оно составлено из различных частей – департаментов, исполнительной и законодательной ветвей, аудиторских агентств, которые все являются потенциальными источниками соответствующей информации. Нам все еще приходится смотреть на правительство как на главный вариант получения информации, но иногда для того, чтобы прийти к доверию, создать союзы, наладить контакты, требуется слишком много времени и знаний».

В некоторых случаях, чтобы обойти трудности при получении правительственной информации, группы начинают собирать свои собственные данные. Главной стратегией Долговой сети Уганды являются работа непосредственно на местах и наблюдение за тем, сколько бюджетных долларов действительно доходит до местных органов, как они расходуются и как это сказывается на жизни людей.

Для групп естественно беспокоиться также по поводу недостаточности данных или информации, которые можно бы было с пользой довести до общественности. Предложенная Сент-Джорджем стратегия не исключает того, что наблюдателям следует готовить свой анализ, используя имеющиеся данные, показывать его соответствующим государственным служащим и говорить: «Это лучшее, что мы можем сделать с имеющимися у нас данными. Точны ли они?». Как говорит Сент-Джордж, «если данные не точны, то, возможно, чиновники заходят предоставить соответствующую информацию».

2. Развитие аналитических способностей

При работе гражданского общества над бюджетами или вопросами добычи минеральных ресурсов необходимым условием является наличие аналитических способностей, и группы должны размышлять стратегически над тем, как им развить эти способности, и позиционировать себя как аналитическую организацию.

Точность и достоверность необходимы. Одна очевидная ошибка может поставить под сомнение точность вашей работы на годы вперед. С одной стороны, чтобы эффективно работать в качестве бюджетного аналитика, человеку вовсе не нужно быть доктором наук; во многих случаях необходимо лишь знать сложение и вычитание, умножение и деление. С другой же стороны, такая работа требует определенных аналитических способностей, в частности умения подкрепить свою точку зрения цифрами и данными. Самим же группам, независимо от уровня подготовки их персонала, необходимо всеми силами стараться поддерживать свою аналитическую целостность.

Некоторые группы начинают свою деятельность в качестве субподрядчиков, выполняющих аналитическую работу, повышая тем самым аналитический потенциал всей коалиции или группы без расширения штата или специального обучения. Если группа должна заниматься глубоким и длительным анализом, то ей необходимо создать свой собственный аналитический потенциал. В Хорватии и ряде других стран группы возникли в академических кругах, сочетающих академические аналитические способности и широкое участие в гражданско-общественных процессах. Группам необходимо думать также о том, какое место они хотят занять в диапазоне между «академическими аналитиками» и «пропагандистами идей гражданского общества».

Между видами аналитических способностей, необходимых для понимания бюджетной работы и требующихся для работы с добывающим сектором, существует ряд отличий. По словам Базиля Кандьомунды из Уганды, «наблюдение за доходами требует больше исследовательских навыков». Джим Сент-Джордж подчеркнул, что «обычно бюджетные группы относятся к большинству вопросов, касающихся расходования средств, обобщенно – например, они кое-что знают о здравоохранении, но для проведения более конкретных исследований объединяются с другими группами». К тому же, работа с добывающим сектором зачастую требует конкретных, специфических исследований.

В любом случае работа экспертов-аналитиков означает обеспечение направленности аналитической деятельности группы на проблемы, вопросы и задачи, соответствующие приоритетам гражданского общества, а не на то, что вызывает интерес у отдельно взятого аналитика. Кто же определяет направления аналитической деятельности? В Мексике организация FUNDAR связала для этого свой бюджетно-аналитический потенциал с людьми, находящимися на переднем плане решения вопросов охраны материнства. Другие группы ставят на передний план направления аналитической деятельности при обсуждении более широкого членства своей группы и включают этот аналитический потенциал в деятельность всей коалиции.

И последнее. Несмотря на то, что аналитическая работа должна быть

достоверной и надежной, а также независимой ни от какой политической партии, она не должна быть и нейтральной. Аналитическая работа может исходить из конкретного набора ценностей – интересы малоимущих должны быть приоритетными, нефтяные доходы должны использоваться на улучшение работы социальных служб. Анализ может быть незыблемым, как скала, и одновременно направленным на прояснение вопроса, каким должен быть этот мир.

3. Тема анализа

По словам Джима Сент-Джорджа, «существует бесчисленное число вопросов, которые бы можно было проанализировать. Вопрос в том, каким образом группы определяют, чем им следует заниматься?».

Цель гражданско-общественного анализа – по вопросам, связанным как с бюджетами, так и с работой добывающего сектора, – заключается не в том, чтобы получать знания ради знаний, а в том, чтобы эти знания стали инструментом политики и общественных преобразований.

В некоторых случаях группы хотят анализировать «широкоформатные» вопросы. Каков совокупный бюджет страны, и куда идут деньги? Откуда поступают деньги? Сколько платят налогов работающие в стране нефтяные компании? Как это соотносится с их доходами? Как это соотносится с тем, что они платят в других странах? Подобные вопросы помогают аналитику представить общественности, средствам массовой информации и политикам «большую историю».

В других случаях группы фокусируют свое внимание – и снова по стратегическим соображениям – на более узких вопросах. В Перу гражданско-общественные группы сконцентрированы на работе правительства в таких областях, как здравоохранение, после того как правительство страны приступило к децентрализации государственных услуг и функций.

Часто главным направлением работы бюджетных групп становятся вопросы, связанные с бедностью. ИДЮА (Южная Африка) пришел к выводу о том, что борьба с бедностью вообще является слишком широкой политической проблемой. Вместо этого там решили вопросы бедности «дезагрегировать» и рассмотреть расходы на детей (см. ниже под заголовком «Иллюстрации с мест»). Некоторые группы в мире проводят аналитическую работу по гендерным вопросам соотносительно с бюджетом.

Общей характеристикой работы с бюджетом и работы с добывающим сектором является то, что обе они полагаются на определенные базовые документы, которые гражданско-общественные группы получают, анализируют и интерпретируют. Для работы с бюджетом, это сами тексты бюджетов, ауди-

торские отчеты, информация об источниках государственных доходов, экономические данные. Дик Лавайн из Техаса отметил: «У нас много групп, изучающих потребности, но очень мало занятых вопросами доходов. Люди опасаются касаться доходов, так как чувствуют, что информации для активных действий им будет явно недостаточно».

Группы, работающие с добывающим сектором, имеют свой набор получаемых и анализируемых ими базовых документов. Это контракты между правительствами и корпорациями, соглашения о разделе продукции либо договоры о совместных предприятиях, свидетельствующие о том, как делятся доходы добывающей промышленности, ежегодные отчеты о доходах добывающих компаний, данные о добыче, экспорте, мировые товарные цены и прочие материалы, дающие в совокупности картину того, сколько правительства получают от своих природных ресурсов.

И те, и другие группы непосредственно затрагивают ряд макроэкономических вопросов, привлекательных для анализа со стороны гражданско-общественных групп, включая влияние политики на экономический рост, инфляцию, занятость, задолженность, иностранные инвестиции, и другие факторы. Как отразится на экономическом росте повышение налогов? Как отразится на задолженности увеличение расходов на образование? Как отразится на инфляции возможность большего расходования нефтяных доходов? Государственные чиновники, корпорации, международные финансовые институты и т. д. должны иметь по поводу ответов на эти вопросы свое собственное мнение. Для успешного участия в таких политических дискуссиях гражданско-общественные группы также должны представить свое обоснованное мнение и подтвержденные фактами доводы.

Работа гражданского общества по вопросам, связанным с бюджетами или добывающей промышленностью, проводится не в вакууме. В большинстве случаев правительства вовлечены в те же процессы, целью которых является выработка государственной политики. Жоау Сукупира объяснил, что в Бразилии «перед принятием бюджета четыре года длится период планирования и определения главных целей. Это количественные цели. Один из различных видов анализа, которыми мы занимаемся, заключается в проверке соответствия этим целям бюджетных ассигнований».

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Южная Африка – За рамками бедности

Одним из объединяющих моментов работы гражданского общества по всему миру является стремление сделать государственные бюджеты более расположенными к бедным. Бюджетная политика связана с рядом глобальных попыток снизить уровень бедности, включая уменьшение долгового бремени, разработка соответствующих стратегий Всемирным банком и т. д. Но что означает «снижение уровня бедности»? Как можно решить такую большую и общую проблему эффективно, особенно в мире политики, где подвижки наблюдаются чаще всего в случаях узости и ясности задач?

В Южной Африке, где проблема бедности имеет глубокие корни, но одновременно хорошо налажена гражданско-общественная работа, ИДЮА, пионер в области работы с бюджетами, принял стратегию, названную им «дезагрегацией» бедности, рассматривающую проблемы бедности и бедных слоев населения поэтапно. Хорошим примером является модель работы ИДЮА с детьми из бедных семей.

Используя свою бюджетно-информационную службу, ИДЮА проводит анализ государственных расходов в отношении таких вопросов, как здоровье детей и каков доступ к получению ими образования. Он оценивает эти расходы, исходя не из того, сколько было истрачено в прошлом году, а основываясь на правовых обязательствах правительства Южной Африки перед детьми в соответствии с национальным законодательством и международными договоренностями по правам человека. Фокусирование внимания лишь на одну группу малоимущего населения делает проблему более конкретной и ясной. Упоминание правительственных правовых обязательств дополнительно способствует повышению расходов. ИДЮА предпринял также аналогичные бюджетные исследования по таким вопросам, как забота о больных СПИДом, о женщинах и инвалидах.

Далее ИДЮА уполномочивает гражданско-общественные группы использовать эту информацию и аналитические данные, помогать журналистам в написании серьезных статей и непосредственно взаимодействовать с соответствующими южноафриканскими государственными чиновниками. Данная работа включает проведение тренингов, информационных мероприятий, создание коалиций и лоббирование.

На следующем этапе ИДЮА планирует провести проверку того, как эти средства используются и как это сказывается на жизни детей. В конце концов, вопрос

заключается не в том, что именно тратится, а в том, как гражданско-общественная бюджетная работа способна продемонстрировать влияние данных расходов на жизнь отдельных людей.

В соседней Боливии одним из главных политических вопросов в стране является потенциальное повышение налогов, которыми облагаются иностранные нефтяные компании. Недавно Джим Шульц интервьюировал президента Боливии Карлоса Месу и задал вопрос о причинах его сопротивления повышению налогов на такие компании. Президент Меса объяснил, что поднятие налогов на доходы иностранных компаний сделают Боливию страной с «нестабильным инвестиционным климатом». Очевидно, что местные гражданско-общественные группы просто обязаны провести анализ правильности такого суждения.

Различные механизмы и процессы, задействуемые правительством в области бюджета и добычи минеральных ресурсов и нефти, вызывают к жизни другие важные в политическом плане вопросы. Как правительство собирает налоги? Эффективно ли это? Или остаются лазейки, приводящие к коррупции? Какой отчетности правительство требует от нефтяных компаний в отношении добычи и доходов? Относится ли это ко всей экономической деятельности, как это и должно быть? Или остаются значительные пробелы? Например, там, где слабое регулирование, компании могут прибегать к операциям с трансфертными ценами с целью уклонения от уплаты налогов в бюджет стран, в которых они работают. Отсутствие государственной экспертизы финансовой деятельности нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний может схожим образом привести к недостаточному обложению компаний налогами. То, как правительство осуществляет свою работу, может иметь такой же эффект, как и более очевидные меры, такие как ставки налогообложения и бюджетные ассигнования, и так же достойно тщательного изучения со стороны гражданского общества.

Работа как с бюджетами, так и с добывающим сектором рассматривает информацию, представленную в документах. Однако то, что продекларировано на бумаге, не обязательно соответствует реальным расходам и событиям. Как сказал Уоррен Крафчик, «во многих странах, где мы работаем, существует большая разница между бюджетом, одобренным законодательным органом, и бюджетом, расходуемым в действительности. Крайне важно обращать внимание на то, как средства расходуются в реальности и что на них приобретается». Уоррен Крафчик призвал бюджетные группы к тесному сотрудничеству с государ-

ственными аудиторами либо, как в случае с Долговой сетью Уганды, расширять свои усилия в плане мониторинга реальных местных бюджетов.

Мало кому из людей нравится рассматривать столбики диаграмм. Большинству для того, чтобы заинтересоваться каким-либо вопросом и присоединиться к попыткам изменить проводимую политику, требуется что-либо более необычное, нежели цифры и графики. Лучше всего придать анализу некую человечность и сделать его менее абстрактным. Хелена Хофбауэр, ссылаясь на работу FUNDAR по вопросам охраны материнства, сообщила, что ее группа сделала свой анализ по охране материнства в Мексике более интересным, внося в него информацию и забавные случаи, произошедшие с группой при выполнении полевых работ.

Начав анализ с самой подробной и требующей повышенного внимания информации, можно сразу же отпугнуть общественность. Многие гражданско-общественные активисты могут убедиться, что, если они не научатся писать важные трактаты, живо и интересно представляя каждый факт, ценность их аналитической работы будет недостаточно полной. Мониторинговым и пропагандистским группам следует начинать с чего-либо более узкого и поддающегося усвоению (например, то, какова пятилетняя тенденция официальных нефтяных доходов государства, либо то, сколько правительство предлагает тратить на школы в этом году по сравнению с прошлым годом), а затем постепенно переходить к более широким вопросам.

Другим уроком является то, что для возможности сказать что-либо значимое вам не нужно самим создавать весь необходимый материал. Некоторые из наилучших аналитических работ являются переработкой уже существующих материалов с целью взглянуть на что-то важное по-новому. Согласно Дайармиду О'Салливану, в отчетах «Global Witness» обычно используется «сочетание уже опубликованной информации с какой-либо информацией из наших собственных источников». Такая стратегия часто помогает «Global Witness» самой быть источником международных новостей.

4. Придание анализу доступной для понимания формы и его распространение

Жизненно важной частью подготовки любого хорошего анализа является его представление в доступной для понимания форме, интересной для людей, не имеющих отношения к изучаемому вопросу. Не менее важно сделать так, чтобы неопровержимая информация достигла необходимой вам аудитории.

Группам нужно постоянно помнить о своей аудитории – гражданах, политиках, репортерах и различных организациях. Очень немногие журналисты или законодатели являются экспертами в вопросах бюджетной или добывающей

политики. Для этой достаточно влиятельной аудитории очень эффективным будет анализ, выполненный в терминах, понятных любому человеку.

Первым делом нужно избавиться от обычно используемых в общении друг с другом аналитиками и экспертами жаргонных выражений и многочисленных технических терминов, мало о чем говорящих непосвященным. Если же употребление определенных терминов необходимо («прогрессивное налогообложение», «соглашение о разделе продукции»), то они должны быть разъяснены простым языком. Речь идет не о чрезмерном упрощении анализа, а о том, как сделать, чтобы определенные сложные идеи стали общедоступными.

Следующим шагом является создание доступных материалов, представляющих анализ и его цель в привлекательной манере. Мониторинговыми группами используются любые формы – от длинных докладов (с четкими и краткими обобщениями) до регулярных бюллетеней и кратких сообщений. Крайне важным и постоянно развивающимся средством распространения информации выступает Интернет с его экономичностью, скоростью и глобальной аудиторией. Катарина Отт посоветовала бюджетным группам размещать свою информацию в Интернете до ее издания в печатном виде, так как в бюджетной работе очень важно, чтобы их анализ стал известен еще на стадии рассмотрения вопроса.

Когда группа разработала план по упрощению, преобразованию и распространению своего анализа, ей нужно переходить к следующему этапу непосредственного обучения самой необходимой для нее аудитории – сторонников гражданского общества, ведущих журналистов и заинтересованных в данном вопросе чиновников. Как заметила Хелена Хофбауэр, «производимая нами информация тщательно разъясняется группам, с которыми мы работаем, и те начинают ее понимать».

Создание и поддержание деятельности пропагандистских коалиций

Создание коалиций происходит как в лучшие, так и в худшие моменты пропагандистской работы. Они могут быть источниками политического воздействия и личного товарищества или нескончаемой серии конфликтов и проблем. Коалиции играют особенно важную роль в бюджетной работе, включая работу над доходами добывающей промышленности. В отношении коалиций следует рассмотреть три главных вопроса: затраты и выгоды; стратегии развития; организационную структуру.

1. Затраты и выгоды коалиционной бюджетной работы

Вклад эффективно действующих коалиций в пропагандистскую работу может быть очень значительным. С помощью коалиций можно укрепить свое политическое воздействие, создав более впечатляющий имидж среди широкой общественности, а также объединить разнообразные возможности и идеи, что-либо особо важное для работы с бюджетом и добывающим сектором. Определенная опасность бюджетной работы состоит в том, что она может расколоть гражданское общество на «технократов», с одной стороны, и «приземленных» активистов, с другой. Объединение двух этих групп дает политическую власть, помогает обеспечить правильную постановку вопросов для бюджетного анализа и обязывает группы пользоваться доступным языком. Светлана Цалик утверждает: «Данные вопросы зачастую носят крайне технический характер и понятны только экономистам и ученым, не приученным излагать свои мысли так, чтобы они были понятны для неспециалистов. Коалиции помогают нам не путаться в таких вещах, как «доля долговых выплат в доходе», что понимают лишь 5-10 человек».

Коалиции помогают также избежать ненужного дублирования усилий и позволяют устанавливать связи между группами, работающими на местном, национальном и международном уровнях. Кроме того, они предоставляют возможность учиться людям, не знакомым с этой работой, а широкие коалиции могут формировать орган, через который государственные чиновниками могут вести переговоры с политической оппозицией.

В работе над бюджетом коалиции могут столкнуться с естественной тенденцией гражданско-общественных организаций – фокусировать свое внимание на узко-программных интересах, а не на сотрудничестве во имя общего блага. Очень часто эти группы вязнут в соревновании друг с другом, защищая свой «кусочек пирога», вместо того чтобы предпринять совместные усилия и увеличить размер всего «пирога». Коалиции позволяют группам работать бок о бок над решением таких объединяющих проблем, как борьба за прозрачность бюджета или работа с вопросами доходов и налогообложения. Благодаря этому вопросы добычи полезных ископаемых и получаемых от нее доходов становятся общими для многих групп и интересов.

Таковы позитивные причины формирования коалиций и работы в них. Тем не менее коалиционная работа имеет и ряд серьезных недостатков. Коалиции неповоротливы, их действия могут быть неуклюжими и занимать много времени и энергии в плане их формирования и сохранения. Петр Глобил верно заметил: «НПО тратят слишком много времени, определяя, у кого самая правильная стратегия. Конфликты могут быть самыми разными: от решения вопроса, какие действия предпринять, до простых конфликтов между отдельными людьми».

Согласно мнению Мартина Тисне, «зачастую коалиции более эффективны, когда их деятельность направлена на какую-либо четко обозначенную цель. По достижении этой цели коалиция распадается или преобразуется. Преимуществом коалиций, занимающихся бюджетами и наблюдением за доходами, является то, что обычно их цели вполне конкретны».

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Мексика – Создание коалиции по охране здоровья матерей

В 2001 году в Мексике ежедневно умирали от осложнений при беременности, во время родов или сразу после родов. Две трети таких смертей приходилось на самые бедные регионы страны с наибольшей долей автохтонного населения, где отсутствие доступа к качественному здравоохранению является обычным делом. В 2002 г. FUNDAR, аналитическо-исследовательский центр, работающих над вопросами мексиканского бюджета, запустил проект, целью которого явилась проверка того, как государственные средства направляются на решение проблемы материнской смертности. Проект является важной моделью построения эффективной коалиции между организациями с большими исследовательскими возможностями и группами, работающими на переднем крае данной области.

Хотя у FUNDAR уже имелся опыт анализа бюджетных вопросов, включая крайне важную работу по вопросам пола, тем не менее, конкретных знаний, необходимых для анализа расходования государственных средств на снижение уровня материнской смертности, у него не было. Этот пробел FUNDAR ликвидировал путем образования союзов с исследовательскими организациями и активистами, знакомыми с данной областью гораздо лучше. Как сказала Хелена Хофбауэр, исполнительный директор FUNDAR, «сделав проект совместным делом, мы смогли далеко продвинуться за рамки простого анализа федерального бюджета. Мы смогли объединить наши открытия с информацией и рассказами, полученными непосредственно на местах. Это было крайне важно для понимания того, что там происходит».

Аналитическая работа проводилась вместе с пропагандистской деятельностью. Хелена Хофбауэр отметила: «При рассмотрении вопросов, которые

следовало проанализировать, женскими организациями была предоставлена информация, полезная также и для их кампаний».

Проведенное коалицией исследование составило более 100 страниц данных, их анализа и различных доводов. Оно сопровождалось ясным обобщением, сделавшим информацию понятной для гражданско-общественных деятелей, средств массовой информации и политиков.

Имея на руках готовый анализ, коалиция разработала конкретные предложения по бюджету и начала в их поддержку полномасштабную кампанию в СМИ и через общественные организации, включая общественный форум совместно с ключевыми фигурами в правительстве, показанный по общественному каналу Конгресса. В результате коалиционных усилий средства, выделяемые в бюджете на программу охраны здоровья матерей, увеличились почти в десять раз.

Стратегический альянс, образованный FUNDAR и другими организациями, привел к консолидации взаимоотношений между НПО, углублению технических познаний, привлек на свою сторону чиновников и укрепил свое политическое присутствие, необходимое для решения соответствующих вопросов в будущем. Хелена Хофбауэр утверждала: «Были задействованы самые различные силы различных участников, что дало результаты, которые мы бы не достигли по одиночке».

В ряде случаев коалиционного воздействия не требуется, проще и эффективнее работать одной группой. Тем не менее, когда мониторинговым и пропагандистским группам предстоит серьезное сражение за изменение общественного мнения и/или политики, поддерживаемой сильными оппонентами, им лучше создать мощную коалицию.

2. Коалиционные стратегии развития – цели, лидеры, союзники

Реальный механизм создания коалиции начинается с общей цели и руководства, способного объединить людей. Цель может быть узкой или широкой, в зависимости от обстоятельств. Джим Шульц привел описание создания сложной бюджетной коалиции в Калифорнии с конкретной, краткосрочной целью проведения совместного анализа бюджетного кризиса штата. Сформированная в рамках этого проекта коалиция превратилась со временем в постоянный союз. FUNDAR в Мексике выстроил коалицию (вокруг конкретного политического вопроса – материнской смертности, вылившуюся затем в сотрудничество по все новым и новым вопросам, углубляющееся из года в год.

Коалиционное руководство может происходить из группы, уже работающей по данному вопросу, которой потенциальные члены коалиции могут доверить ведущую роль. Коалиции могут возникать и из посторонних групп, действующих в качестве катализатора. Так, по словам Базиля Кандьомунды из Долговой сети Уганды, роль катализатора в формировании коалиций для решения вопросов снижения долгового бремени сыграла Oxfam. Биджан Хаджепур из Ирана отметил, что в качестве потенциальных внешних катализаторов следует рассматривать и агентства ООН. Независимо от того, пришел ли лидер коалиции изнутри или со стороны, его следует считать посредником, будь то группа или отдельное лицо, который, по мнению участников, искренне пытается создать коалицию и добиться ее влияния, но не захватить в ней власть.

При формировании коалиции и агитировании других присоединиться к ней, сначала полезно рассмотреть, какие ресурсы понадобятся данной коалиции и какие группы смогут их предоставить. Правильный выбор партнеров по коалиции может помочь ей добиться доверия общественности, создать широкую базу участников, провести конкретную аналитическую работу или экспертизу, наладить хорошие отношения со средствами массовой информации, приобрести опыт пропагандистской работы, наладить связи на местах с теми, кого ее деятельность затрагивает непосредственно, а также отношения с государственными чиновниками.

Совсем другое дело привлечь в коалицию ключевых участников процесса – отдельных лиц и групп. Вопросы, связанные с бюджетами и работой добывающей промышленности, имеют, как правило, один политический недостаток – зачастую они воспринимаются как нечто, отрывающее от более насущных проблем, таких как образование, здравоохранение и т. д., непосредственно затрагивающих ежедневную жизнь людей. Чтобы вызвать у людей и групп интерес и желание участвовать в коалиции, важно установить связи между бюджетами и вопросами, над которыми группы уже работают. Некоторые группы добились этого, создав бюджет для детей или направив внимание на проблемы женщин. Долговая сеть Уганды установила связь между бюджетами, коррупцией и борьбой с бедностью. Программа *Vigila Peru* использовала интерес групп к работе с местными бюджетами и вовлекла их в работу над бюджетом на национальном уровне. Подобные стратегии установления связей и наведения мостов могут сыграть важную роль и в коалициях, строящихся вокруг вопросов добычи полезных ископаемых.

Формирование коалиций может помочь бюджетным группам отыскать много общих союзников, подчас совсем неожиданных. Жоау Сукупира убежден: «Движение безземельных является мощнейшим движением в Бразилии. Сейчас им нужна информация о бюджете, и, получая эту информации, движение становится все сильнее». Так как государственные бюджеты затрагивают самый

широкий круг вопросов и областей (здравоохранение, образование, жилье и т. д.), то работающие со всеми этими вопросами бюджетные группы представляют собой потенциальных союзников.

Вопросы, связанные с добывающим сектором, объединяют самых разнообразных потенциальных союзников. Ими могут быть защитники окружающей среды, промышленные рабочие, правозащитные группы и даже недовольные конкуренты среди добывающих компаний. Если работа по вопросам добывающего сектора направлена на изучение доходов и на то, как их можно было бы расходовать на различные государственные программы и проекты, потенциальных союзников становится еще больше. Всю важность формирования коалиций, которые могли бы воздействовать на транснациональные компании, объяснил Петр Глобил: «Если вы хотите изменить эти организации, вам следует работать со странами, являющимися их главными акционерами». В вопросах, связанных с добывающей промышленностью, где центральную роль играют транснациональные корпорации и международные финансовые институты, крайне важно формировать коалиции и сети с группами из США, Великобритании и Европейского союза.

Необходимо помнить, что любая коалиция должна являться союзом, основанным на общих целях. По словам Карлоса Монхе из Перу, «вы не должны забывать, что именно имеет значение для людей». Руководимая какой-либо группой или сетью солидная коалиция должна постоянно завоевывать широкую поддержку среди населения. Карлос Монхе подчеркнул: «Коалиция – одно дело. Гораздо сложнее наладить постоянное партнерство с населением на местах».

Еще одним важным компонентом формирования эффективной коалиции является налаживание таких отношений, которые бы сохранились и после разрешения текущей проблемы. Таким долгосрочным отношениям способствует наделение всех членов коалиции конкретными задачами, соответствующими реальным способностям каждого участника.

Когда наблюдатели намечают себе какой-либо определенный проект развития, где они могли бы приложить свои усилия, например трубопровод, они обращаются в потенциально этим заинтересованные НПО и делятся своим желанием участвовать в проекте. О возможности участия в нем можно сообщать через Сеть Bankwatch, где граждане и группы получают в реальном времени сообщения с приглашением к действиям.

Наконец, важным условием для создания коалиции является взаимность, подразумевающая не только просьбы о поддержке и каких-либо действиях, но и предложение чего-либо взамен. Во многих коалициях взаимность может принимать форму обучения по определенным темам, варьирующим от работы СМИ до конкретных вопросов и организации работы на местах. Обучение

не только предлагает группам что-либо взамен, но и укрепляет коалицию, совершенствуя знания и умения ее членов. Так, Долговая сеть Уганды преуспела в том, что Базиль Кандьомунда назвал «убить трех птиц одним камнем», объединив обучение с бюджетным мониторингом и усилением влияния на местах.

3. Структура: чего и сколько

Причинами создания коалиций могут быть общие цели и представления, причины же их распада часто кроются в борьбе за структуру, принятие решений и руководство. Структура должна быть сбалансированной. Если коалиция довольствуется слишком слабой структурой, в ее деятельности может отсутствовать координация, что приведет к невыполнению работы и возможному непониманию механизма принятия решений. Как сказал Антон Артемьев из «Фонда Сорос-Казахстан», «должно быть некое подобие руководящего органа, без которого настанет полный беспорядок». Если же структура коалиции слишком сложна, это может привести к растрачиванию энергии на обсуждение структурных вопросов, вместо того чтобы работать и реализовывать свои цели. Как предупредил Петр Глобил, «в Европе многие сети не справились со своими задачами потому, что вместо обсуждения своих целей и общих действий они принялись обсуждать структуру, правила и бюджет».

Структура коалиции может быть от самой размытой до самой организованной (см. схему). Наименее организованы «сети» – простые списки организаций, делящихся информацией (посредством бюллетеней и т. п.), но не ведущих какую-либо конкретную кампанию. Более формализованы «специальные коалиции», в которых роль лидера может играть одна организация, образующая вокруг себя коалицию поддержки, без формального членства или структуры, но с некоторой координацией действий.

Становясь все более организованными и структурированными, коалиции могут вводить формальное членство и критерии приемлемости, проводить регулярные собрания, разрабатывать единые бланки, избирать своих руководителей и даже организовывать совместные фонды для покрытия расходов. При еще большей формализации они могут принимать руководящие документы, учреждать исполнительные комитеты с особым органом для принятия решений, создавать другие комитеты, занимающиеся конкретными вопросами деятельности, собирать взносы и нанимать штатных сотрудников. И наконец, коалиции могут становиться юридическими лицами.

В Перу Карлос Монхе проводит бюджетную работу с помощью коалиции, имеющей небольшую техническую команду для осуществления аналитических проектов. Гэри Хоз из южноафриканского офиса «Фонда Форда» отметил, что, когда коалиции начинают изыскивать денежные средства, то те, кто дает им эти

ВИДЫ КОАЛИЦИЙ

Неформальные ←————→ Формальные

СЕТИ	СПЕЦИАЛЬНЫЕ КОАЛИЦИИ	ФОРМАЛЬНЫЕ КОАЛИЦИИ	ПОСТОЯННЫЕ КОАЛИЦИИ
Только обмен информацией	Имеют конкретную задачу	Имеют название, логотип и т. п.	Имеют учредительные документы
Никаких организованных собраний	Имеют неформального лидера	Имеют формальное руководство	Наличие денежных взносов
Не занимают совместных позиций	Название необязательно Гибкое членство	Критерии приемлемости Возможно наличие денежных взносов	Могут иметь штат сотрудников/офис Имеют исполнительные комитеты

Перепечатано с разрешения The Democracy Owners' Manual ©Rutgers University Press

средства, требуют отчетности от секретариата или какой-либо другой формальной структуры управления, а также того, чтобы какая-либо зарегистрированная НПО выступила в качестве финансового агента. В некоторых странах некоторой структурированности коалиции требует национальное законодательство. Базиль Кандьомунда убежден: «Если вы ищете финансирования, вы должны зарегистрироваться как организация и иметь структуру».

Как правильно выбрать структуру? Это всегда зависит от ситуации и целей коалиции. Позволяет ли структура коалиции принимать жесткие решения? Нуждается ли коалиция в финансировании? Нужны ли ей штатные сотрудники? Рассматривается ли коалиция как временная или постоянная? Единой формулы, применимой к каждой ситуации, не существует. По убеждению Джима Шульца, общим правилом является следующее: «Имейте такую структуру, которая вам нужна для выполнения поставленной задачи, и не более того».

Эффективная работа со сми

Стратегическая и компетентная работа со средствами массовой информации является одним из основополагающих компонентов эффективной пропа-

гандистской деятельности.³ Некоторым группам даже кажется, что освещение их деятельности в СМИ является главным условием для ее серьезного восприятия.

1. Для чего привлекать средства массовой информации?

Существует три серьезных причины для того, чтобы гражданско-общественные группы проводили такую работу со средствами массовой информации, как всестороннее ознакомление общественности с поднимаемыми вопросами; ликвидация монополии со стороны государства и частного сектора на источники информации; наконец, использование средств массовой информации как инструмент влияния на действия государственных чиновников.

Информирование общественности по вопросам бюджета и добычи полезных ископаемых идет параллельно, с целью не только изменения соответствующей государственной политики, но и расширения усилий по построению демократии. Только информированная общественность сможет понять те вопросы, которые ее затрагивают. И только информированная общественность сможет создать политический климат, при котором изменение политики станет возможным. Жоау Сукупира, под чьим руководством проводится активная бюджетная работа в Бразилии, считает, что задача состоит не только в освещении насущных вопросов, но и в образовательной деятельности, которая позволит людям разбираться в бюджетных вопросах в течение долгого времени.

Согласно мнению Катарины Отт, журналисты в Хорватии склонны надеяться на получение информации по бюджетам от правительства, а по вопросам, связанным с добывающим сектором, от корпораций, что может привести к не совсем точному освещению проблем. Пропагандисты пытаются разрушить эту правительственную и корпоративную монополию на информацию, предоставляя серьезный, независимый анализ и работая с журналистами в целях как можно более широкого распространения данной информации. Создав себе репутацию надежных экспертов в области бюджета и добывающей промышленности, пропагандисты сами увидят, что журналисты будут привычно обращаться к ним за информацией и мнением по соответствующим вопросам.

Как сказала Хелена Хофбауэр, в результате работы FUNDAR по вопросам, касающимся женщин и здравоохранения в Мексике, «средства массовой информации сейчас обращаются к нам с целью узнать что-то новое о бюджете». С ней согласился Базиль Кандьомунда: «Когда не имеется политической оппозиции,

3 Руководство для журналистов, освещающих влияние развития нефтяного сектора на добывающие страны, опубликованное совместно проектом Наблюдения за доходами Института Открытого Общества и Инициативой политического диалога, будет выпущена в начале 2005 г.

как, например, в Уганде, вы являетесь диссидентом, и СМИ обращаются к вам, потому что считают вас единственным несогласным с правительством».

Эффективная работа со средствами массовой информации может быть также хорошей стратегией влияния на политиков. Даже в странах с неразвита демократией государственные чиновники заботятся о своем общественном имидже и обычно реагируют на заявления прессы. Например, сделанные «Global Witness» разоблачения по поводу нелегальной торговли древесиной, контрабанды алмазов и злоупотреблений нефтяными доходами оказали значительную помощь в изменении государственной политики и инициировании международных усилий по борьбе с разворывыванием этих ресурсов. Добившись от СМИ опубликования своего анализа по какому-либо вопросу, группы могут подтолкнуть чиновников к действиям, соответствующим целям гражданского общества.

2. Стратегии эффективной работы со средствами массовой информации

Эффективная работа со средствами массовой информации начинается с понимания характера их работы и разработки и использования приемов и форм представления информации наиболее интересно и самым доступным способом. Как это сделать – зависит от страны и средства массовой информации. Тем не менее существует ряд общих подходов, которые группы должны рассматривать при своей работе со СМИ.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Хорватия – Заполнение информационного вакуума

Катарина Отт работает в хорватском Институте общественных финансов, научно-исследовательской организации, которая начала работать над прикладным анализом бюджетов в 1998 году. Больше всего ее возмущают неадекватное освещение бюджетного процесса в СМИ и монополия правительства, выступающего главным источником информации о бюджетах.

Как сказала Катарина Отт, «СМИ обычно зависят от пресс-конференций, организуемых правительством. В результате информация получается однобокой, с уклоном в сторону довольно несущественных деталей. Часто можно прочитать в

газетах или услышать по телевидению, сколько тысяч израсходовало управление делами президента на мебель или экзотические поездки, в то время как миллионы или миллиарды могут утекать через какие-либо схемы строительства дорог или заключенные правительством крупные хозяйственные договора».

ИОФ, раздраженный такой удручающей ситуацией, решил использовать материалы своего собственного обстоятельного анализа и стать для СМИ, а также и для политиков альтернативным источником информации.

Эту работу ИОФ начал с публикации простого бюллетеня, анализировавшего все источники дохода в национальный бюджет и сравнивавшего главные расходные статьи и долю правительства в ВВП, с приложением выводов и предложений. По словам Катарина Отт, данный отчет с сопровождавшими его графиками и таблицами оказался более информативным и понятным, чем отчеты, выпускаемые правительством.

Катарина Отт рассказала: «После распространения нашего первого бюллетеня в стране начался большой ажиотаж. Освещение в прессе было просто невероятным. Журналисты делали выборку отдельных его частей, звонили по телефону и просили дать интервью. Звонили и посетили нас также некоторые члены парламента».

ИОФ заполнил важный информационный вакуум, предоставив информацию, которая была точна, выверена по календарю политических решений, легка для понимания и связана с умелой стратегией работы со средствами массовой информации. «Мы, - продолжила Катарина Отт, - установили отношения с рядом ведущих журналистов, которые всегда могли позвонить нам, отправить сообщение по электронной почте или посетить нас и получить прямые ответы на любой вопрос».

Выбирайте те виды средств массовой информации, которые лучше всего отвечают вашим целям

Термин «СМИ» включает в себя три основных способа общения с общественностью – печатные СМИ, такие как газеты и журналы; радио; телевидение. Какое или какие СМИ предпочесть - во многом зависит от местного контекста и программных задач. В некоторых очень бедных странах с низким процентом грамотного населения печатные СМИ, вероятно, не станут хорошим средством донесения информации до общественности, в них существенно важнее радио и телевидение. Например, южноафриканский ИДЮА выпускает еженедельную радиопередачу по вопросам экономики, в которую местные станции привносят что-либо свое, а затем переводят на несколько языков. В Бразилии подобная

работа проводится на телевидении. Печатные СМИ наиболее полезны для сообщений, предназначенных для политиков и их персонала; кроме того, они дают возможность группам делать вырезки важных статей и распространять их среди чиновников и т. д.

Представляйте информацию убедительно и интересно

Репортеры, будь то в печати, на радио или телевидении, должны продать информацию своим редакторам. Редакторы ищут информацию, интересную для читателей, слушателей и зрителей. Это означает, что самая первая задача гражданско-общественных групп – сделать их информацию убедительной и интересной, особенно в условиях дефицита внимания со стороны СМИ.

Для аналитиков и пропагандистов, работающих с вопросами, связанными с добывающим сектором и бюджетами, привлечь внимание СМИ не всегда просто. Журналисты могут проигнорировать эти вопросы как слишком сложные даже для их понимания, тем более для общественности. Как сказал Ингилаб Ахмедов из Центра мониторинга общественных финансов Азербайджана, «начинать надо простым языком, говорить о главной проблеме и о том, что она означает для людей». После этого следует повернуть проблему под таким углом, чтобы она привлекла интерес средств массовой информации и общественности. Дайармид О’Салливан заметил: «В «Global Witness» мы привлекаем внимание репортеров к особо пикантным заявлениям о коррупции и аморальном поведении».

Не каждая информация содержит «пикантные» сведения о коррупции, однако большинство сообщений можно соответствующим образом отредактировать и сделать их более убедительными. Светлана Цалик заметила: «Например, если мы анализируем корпоративные налоги нефтяных компаний, то внимание СМИ можно привлечь, представив такое сообщение «Почему «Шеврон» платит Чаду меньше, чем Нигерии?» вместо «Анализ корпоративных налогов, заплаченных «Шевроном» в Чаде»».

В некоторых странах лучшим способом заинтересовать местных журналистов является представление информации в международной прессе. Петр Глобил дает такой совет: «Для Центральной и Восточной Европы это лучше сделать в «Файнэншл Таймс» или «Интернэшнл Геральд Трибьюн», после этого информация быстро появится и в местных СМИ». Биджан Хаджепур добавил: «Все, что вам нужно для хорошего освещения вашей информации в Тегеране, – это иметь хорошие отношения с корреспондентом «Рейтер»».

Предоставляйте журналистам своевременную информацию

Чтобы облегчить журналистам освещение вашей информации, ее следует предоставлять им своевременно и в форме, удобной для использования. Как

сказала Катарина Отт, «журналисты живут в другом измерении. Для них все срочно». Чтобы соответствовать такой срочности и в то же время сохранять, насколько это возможно, точность передаваемой в СМИ информации, ее группа в Хорватии разработала особый подход к работе с запросами журналистов. Секретарь фиксирует все звонки и передает запросы специализирующемуся в данной области аналитику. Репортерам сообщается, что ответ им придет по электронной почте. По словам Катарины Отт, это дает сотрудникам ИОФ время для подготовки более продуманного ответа и увеличивает шансы более точного цитирования информации. Кроме ответов по электронной почте, ИОФ высылает репортерам относящиеся к требуемому вопросу документы и прилагает ссылки к материалам, размещенным на его веб-странице. «Эта стратегия очень хороша для печатных изданий, но не так хороша для телевидения, для которого обычно нужно снабдить сообщение видеоматериалом», - дает свою оценку сложившегося опыта общения с работниками СМИ Катарина Отт.

Участники работы определили также стандартный список важных материалов, которые бы пропагандисты предоставляли журналистам: пресс-релизы, суммирующие информацию или новые данные в ясной, ориентированной на СМИ манере, с короткими, бросающимися в глаза цитатами и контактной информацией для дальнейшего сотрудничества; сжатые резюме, сопровождающие объемные доклады; легкие для понимания таблицы данных или графики, облегчающие процесс восприятия представленной информации. Светлана Цалик высказала весьма содержательную рекомендацию: «Существует очень мало журналистов, имеющих время или навыки для того, чтобы суметь одолеть детальный экономический отчет. Журналистам необходимо продать редактору суть информации, поэтому они хотят, чтобы на отчет можно было лишь взглянуть и уже через две-три минуты понять, о чем речь и что в нем интересного. Не ждите, что репортеры будут определять интересные моменты сами. Указать на них – ваша задача».

Для объемных отчетов, для переваривания которых репортерам понадобится некоторое время, существует другая стратегия, применяемая пропагандистскими группами. Она заключается в «нелегальном» предоставлении журналистам копии отчета на два дня раньше, дав понять, что публиковать ее до официальной даты выпуска запрещено. Эта стратегия дает репортерам время просмотреть отчет более тщательно и задать пропагандистским группам вопросы по существу проблемы.

Еще одна стратегия – предоставить репортеру влиятельной газеты «эксклюзивное право» на информацию за несколько дней до передачи ее другим СМИ. Редакторы любят эксклюзивы, так они получают информацию, отсутствующую у других. Зачастую такая практика приковывает к вопросу повышенное внимание,

чего в обычных обстоятельствах ожидать не приходится. После появления в одном из крупнейших СМИ информация будет подхвачена и другими СМИ.

«Global Witness» пояснила, что все свои международные отчеты либо какую-то их часть она переводит на языки конкретных, затронутых в них стран и предоставляет отчеты и информацию одновременно и местным журналистам, и иностранным. «Global Witness», а также другие группы тоже подчеркнули важность продолжения работы после выпуска отчета или сообщения – проводить встречи с государственными чиновниками и просить их прокомментировать информацию или поддержать требования, либо искать поддержку у редакторов газет.

Развивайте отношения со средствами массовой информации

Жизненно важной частью эффективной работы со средствами массовой информации является налаживание постоянных отношений с журналистами. Данные отношения помогают репортерам уверовать в политическую независимость, правдивость и надежность пропагандистской группы. Хорошие отношения можно построить, если знать, в какой информации репортеры заинтересованы, а затем помочь им ее получить. Важно поддерживать с журналистами постоянную неформальную связь, а не просто снабжать их какой-либо информацией. Хорошие отношения можно также выстроить, реагируя на журналистские просьбы о помощи, даже если это не отразится в его статье в виде цитаты или признательности. Согласно мнению Светланы Цалик, группы не должны «стесняться спрашивать у журналистов, что те думают об их работе». Обратная связь может оказаться прекрасным способом сделать работу группы со средствами массовой информации более полезной и эффективной.

3. Развитие способности СМИ освещать ваши вопросы

Для групп, нуждающихся в освещении технических вопросов, связанных с бюджетами и добывающей промышленностью, особенно в развивающихся странах, очень важно помочь журналистам правильно подать информацию. Такая помощь может включать информирование журналистов о том влиянии, которое они могут иметь, освещая работу по мониторингу правительственных бюджетных и политических решений.

В Перу, Южной Африке, Мексике, Бразилии, Азербайджане, Казахстане и других странах группы проводят для журналистов бюджетные тренинги, ставшие основной частью их общей стратегии. Долговая сеть Уганды, в дополнение к обращению к журналистам при необходимости передать им какой-либо материал, проводит с представителями СМИ «информационные завтраки» по текущим вопросам, на которые приглашаются как репортеры, так и

редакторы. Другие группы, разъяснив всю важность оказания постоянной помощи журналистам в освещении различной информации, отметили, что для журналиста легче освещать вопрос, с которым он уже имел дело. Гэри Хоз подчеркнул, что журналисты, особенно самые способные, являются не просто передатчиками информации, но также и ее создателями. Активисты гражданского общества могут добиться многого в плане продвижения своих идей, поощряя и поддерживая репортеров, проводящих собственные расследования по вопросам, связанным с бюджетами и добывающим сектором.

4. Создание собственных средств массовой информации

Попытки опубликовать информацию в газетах, журналах, по радио и телевидению не являются единственным способом донесения ее до общественности, политиков и гражданско-общественных групп. Гражданско-общественные мониторинговые группы могут выйти к этой же аудитории путем выпуска собственных бюллетеней, кратких сообщений, печатных и электронных отчетов, которые можно распространять среди представителей средств массовой информации, в гражданско-общественных организациях и среди государственных чиновников. Можно также разработать самостоятельные веб-страницы. В Перу Группа гражданско-общественных предложений создала собственное ежемесячное приложение по бюджетным вопросам и стала распространять его как вкладыш второй по величине перуанской газеты с тиражом свыше 70 тысяч экземпляров.

5. Работа в условиях гонений на СМИ

Важно отметить, что многие группы, осуществляющие мониторинг бюджетов и добывающих отраслей промышленности, работают в условиях, где не существует свободы печати. По словам Меруерт Махмутовой, гражданско-общественные группы в Казахстане для опубликования любого периодического материала на английском или казахском языке должны добиваться разрешения от правительства. Закон о государственной безопасности также ограничивает публикацию некоторых экономических данных, и СМИ, нарушившие данный закон, рискуют быть закрытыми.

По словам Ингилаба Ахмедова, «в Азербайджане телевизионные дикторы вообще не могут говорить о бюджете, если это не одобрено правительственными чиновниками». В ряде стран журналисты, опасаясь репрессий, часто занимаются самоцензурой. Как объяснила Светлана Цалик, самоцензура является одним из главных препятствий для хорошего освещения на местах вопросов, связанных с добывающей промышленностью. По ее словам, «во многих случаях чем богаче природными ресурсами страна, тем менее свободны в ней средства массовой информации».

Работа с государственными чиновниками

Во многих случаях конечной целью гражданско-общественной работы по данным вопросам является привлечение на свою сторону принимающих решения государственных чиновников и подтолкнуть их в направлении развития гражданского общества. Анализ, работа со СМИ и формирование коалиций – все это вносит свой вклад в достижение задачи изменения государственной политики. Попытки реформирования часто сталкиваются с политической реальностью, отягощенной расцветом коррупции и наличием законодателей, этих вопросов не понимающих или озабоченных узкими, а не общественными интересами. При работе с государственными чиновниками группы, стремящиеся к изменению политики, должны поставить перед собой несколько ключевых вопросов: На каких чиновников нам следует повлиять? Какие отношения мы должны с ними установить? Какая стратегия будет наиболее эффективной для привлечения их на свою сторону?

1. С какими чиновниками следует иметь дело

Бюджетная и добывающая политика зависит от целого ряда должностных лиц. Гражданско-общественным группам следует одновременно обратить внимание на самые различные ветви власти и государственные органы. Как сказал Уоррен Крафчик, «правительство – это не монолитный блок. Оно состоит из многих различных отделений, и с каждым из них стоит работать тем или иным способом».

Многие из наиболее важных политических решений – по вопросам, касающимся как бюджетов, так и добычи полезных ископаемых, – принимаются на национальном уровне, и во многих странах гражданско-общественная работа начинается именно с этой точки. Обычно начинают работать с исполнительной ветвью власти – в различных министерствах, где бюджеты как раз и разрабатываются, и в регулятивных органах, контролирующей добывающую промышленность. Можно также попытаться воздействовать непосредственно на президента и его или ее главных советников. Как объяснила Катарина Отт, в Хорватии своего наибольшего успеха ИОФ добился с людьми, находящимися в правительстве на втором и третьем уровнях – постоянными «технократами», остающимися на должности независимо от того, какая из партий придет к власти, лучше всего используя их как источник данных и информации.

Другой важной мишенью гражданско-общественной работы является законодательная власть. Как правило, законодатели и парламенты гораздо более доступны для граждан и гражданско-общественных групп, чем министерства и

департаменты. В плане сотрудничества законодательные органы представляют больше возможностей, так как сами часто жалуются на министерства и исполнительную власть, пытаясь добиться большей прозрачности и доступа к принятию решений. У законодателей часто не хватает персонала, и они хотели бы получить ту же информацию о добывающем секторе и бюджетах, что и гражданско-общественных группы.

Важными союзниками в получении необходимой информации о том, соответствует ли исполнение бюджета принятому закону о бюджете, могут стать национальные независимые аудиторы, такие как Генеральный аудитор или Верховный аудиторский суд. Независимый аудитор имеет законные полномочия (часто закрепленные в конституции) затребовать у правительства данные о выполнении бюджета. Слабым местом многих аудиторских организаций является то, что их выводы не носят обязательного характера и изменить ситуацию они не могут. Однако гражданско-общественные бюджетные группы могут использовать свое собственное политическое влияние и привлечь к отчетам внешних аудиторов внимание средств массовой информации и законодательных органов.

Очень важной аудиторией являются также региональные и местные чиновники. Многие национальные правительства провели реформы по «децентрализации власти», наделив региональные и местные органы полномочиями, включающими финансовое управление. В Перу, Уганде и других странах работа с такими чиновниками приобрела для реформаторских гражданско-общественных групп очень большое значение. Многие местные чиновники стали надеяться на возможности гражданско-общественных групп в предоставлении им достоверной информации о том, что они должны получать от национального правительства и как эти средства можно наиболее эффективно использовать.

На международном уровне важными игроками, способными оказать существенное влияние как на бюджеты, так и на добывающий сектор, являются должностные лица международных институтов и иностранных правительств. Светлана Цалик напомнила: «Не забывайте о международных организациях и посольствах. Они часто они могут попытаться повлиять на ваше правительство, чтобы оно одобрило те изменения, о которых вы говорите на своих встречах». Петр Глобил также предложил направить внимание на международные финансовые институты, особенно международные банки развития (Всемирный банк, региональные банки), поскольку их политика может оказать сильное воздействие на решение рассматриваемых здесь вопросов, и они имеют влияние на национальные правительства. Петр Глобил уверен: «От банков нам нужно гораздо меньше информации, чем им нужно от нас. Ведь нашей работой является анализ воздействия банковского кредитования».

Ясно, что главными действующими лицами в вопросах, касающихся до-

бычи полезных ископаемых, являются корпорации. Даже если эти корпорации выражают чьи-либо частные интересы, у гражданско-общественных групп имеется много возможностей оказать на них и их руководителей общественное давление. Стандартным способом оказания давления служит привлечение внимания средств массовой информации к противоправным действиям корпораций. Группы также организуют бойкот со стороны потребителей, акции на собраниях акционеров, создают определенное персональное давление на лидеров корпораций путем пикетирования их домов и офисов и организации потоков писем и электронных сообщений со стороны общественности. В то же время важно не упустить ситуацию, когда корпорации так же недовольны коррупцией и плохим управлением, как и гражданско-общественные группы, становясь тем самым потенциальными союзниками в борьбе за прозрачность.

2. Какие отношения: дружественные или враждебные?

Организации, работающие над вопросами добывающего сектора и бюджетов, подобно большинству пропагандистских групп, постоянно должны выбирать, до каких границ им следует сотрудничать с правительственными чиновниками или противостоять им.

Часто предлагается подход «критического союзника», заключающийся в том, чтобы враждебную позицию по отношению к правительству автоматически не занимать, но сохранять четко выраженную независимость от правительств и политических партий, позволяющую при необходимости критиковать их политику. Джим Сент-Джордж заметил: «Значительная часть работы приходится на достижение взаимного уважения. Большинство государственных чиновников старается поступать правильно, и важно не забывать об их потребностях – например, в информации – о том, как на них реагировать. Вам нужно либо уважать чиновников, либо, по крайней мере, делать вид, что вы их уважаете».

По мнению Биджанв Хаджепурв, «в большинстве случаев проблемой Ирана является невежество чиновников, умеющих лишь запрещать. За десять лет не было ни единого случая, когда правительство бы заинтересовалось расширением своих познаний. Чиновники крайне невежественны. Им необходимы знания, но признаться в этом они не могут, видимо, из гордости».

По сообщениям многих гражданско-общественных групп, важнейшим элементом налаживания отношений с чиновниками является обмен информацией. Женские группы в Монголии работали в сотрудничестве с правительственными чиновниками над выпуском газеты НПО по вопросам бюджета. В Уганде местные организации сумели объединиться с правительством по вопросу борьбы с бедностью. Базиль Кандьомунда отметил: «Сначала на нас смотрели враждебно. Сейчас же во многих случаях мы партнеры». В Казахстане

бюджетные группы считают себя мостом между чиновниками и гражданским обществом.

Для многих групп прочные отношения с техническими сотрудниками правительства создают возможность иметь один из главных источников информации (особенно в вопросах, касающихся бюджетов и доходов), включая информацию, предоставляемую тайно или неофициально.

Однако такая сердечность наблюдается при взаимодействии между гражданско-общественными группами и государственными чиновниками далеко не всегда. Катарина Отт свидетельствует: «Наш институт славится своими натянутыми отношениями с правительством. Ведущие политики легко обижаются на наши сообщения, принимая их на свой счет». Ее институт пришел к выводу, что эти отношения во многом определяются нахождением тех или иных лиц у власти. Так, хорватские чиновники, являвшиеся горячими сторонниками ИОФ в период оппозиционной деятельности, войдя в правительство, становились гораздо менее дружелюбными, и наоборот: потеряв власть и оказавшись в оппозиции, правительственные чиновники во многом свою враждебность утрачивали. По мнению Катарини Отт, этот урок нужно учесть и налаживать отношения с экспертами по бюджетам, остающимися на должности независимо от смены партии у власти. «Мы относимся к этому так: правительства сменяются, а мы остаемся».

Как сказала Хелена Хофбауэр, в Мексике ее группа ладит с некоторыми подразделениями правительства лучше, чем с другими. «У нас хорошие отношения с Министерством здравоохранения, так как никогда и ни в чем мы его не виним. Однако нашей мишенью всегда остается Министерство финансов, в котором принимаются все общие решения».

Полезная для коалиций стратегия заключается в сбалансированном подходе, с разделением различных функций между различными группами. Джим Шульц заметил: «Очень полезно в той или иной степени поддерживать партнерство с какой-либо группой, более других настроенной на конфликт с чиновниками. В то время как определенные группы поддерживают с властями хорошие отношения и открытую связь, эти партнеры применяют конфронтационный подход и оказывают на чиновников общественное давление».

Международные организации, такие как «Global Witness», имеют возможность жестко критиковать правительства, в силу чего местные группы могут избежать лишней конфронтации. Действительно, во многих странах прямая конфронтация общественности с правительством крайне опасна. Как сказал Ингилаб Ахмедов из Центра мониторинга общественных финансов, «в Азербайджане рано об этом даже говорить. В стране все еще имеется 700 политических заключенных».

И наконец, цель налаживания отношений с правительством заключается не в дружбе с ним, а в воздействии на проводимую политику. По мнению Светланы Цалик, «задача гражданско-общественных групп состоит в обеспечении таких условий, чтобы правительства не могли игнорировать их работу».

3. Стратегии эффективной работы с государственными чиновниками

Важным средством для налаживания хороших отношений с государственными чиновниками может послужить наличие надежной, независимой информации. Как сказал Дик Лавайн из ЦОПП, «информация – это наша разменная монета. Политикам нужна информация. А у гражданско-общественных групп она зачастую имеется. Поэтому наши интересы часто совпадают».

Даже если чиновники испытывают к позициям группы природную враждебность, наличие информации может заложить основы для переговоров. Описывая встречу FUNDAR с одним из чиновников мексиканского правительства, Хелена Хофбауэр заметила: «Она пыталась найти какие-либо аргументы в ответ на наши данные, действительно конфронтационные, но так и не смогла поставить под сомнения надежность нашей информации».

Информационный обмен между гражданско-общественными группами и правительствами часто бывает двусторонним – группы и получают информацию от чиновников (особенно находящихся на технических должностях), и предоставляют ее. По убеждению нескольких групп, работа с источниками в правительстве является важным способом проверить точность своих данных. Карлос Монхе поделился опытом: «Перед тем как опубликовать отчеты, мы показываем черновики соответствующим чиновникам, чтобы они помогли исправить возможные ошибки».

В некоторых странах правительства проводят формальную совместную работу над бюджетом, при которой гражданское общество и политики могли бы взаимодействовать по данным вопросам. В Бразилии определенная часть бюджетных ассигнований (на местном и региональном уровнях) осуществляется при непосредственном участии гражданских групп и общественности. Эти формальные форумы правительств и гражданского общества способствуют повышению роли гражданского общества в бюджетном процессе. Однако существует определенный риск того, что лидерство может быть отдано группам, не представляющим данные сообщества и использующимся для кооптирования более конфронтационных, но потенциально более продуктивных для гражданского общества механизмов.

Еще одной важным элементом сотрудничества с государственными чиновниками является своевременность получения информации. Ни великолепный

анализ, ни широкая гражданско-общественная работа не будут иметь большого значения, если главный политический выбор уже сделан. Для бюджетных групп просто необходимо быть вовлеченными в процесс создания бюджета на каждом его этапе – от разработки бюджета исполнительными органами и одобрения его законодателями до реализации министерствами и департаментами и последующего аудита. Хелена Хофбауэр сообщила: «В случае с нашим проектом охраны здоровья матерей мы поставили этот вопрос задолго до начала борьбы за бюджетные ассигнования».

При контактах групп с чиновниками существует ряд стратегий для отслеживания отношений и их развития. Некоторые группы создают базы данных, с кем они контактировали, когда, кто осуществлял контакт и с каким результатом. Затем эта информация используется для автоматической рассылки отчетов и прочих материалов соответствующим чиновникам, а также для организации встреч по обсуждению новых данных.

ИЛЛЮСТРАЦИИ С МЕСТ

Бразилия – Построение бюджетной демократии

Жоау Сукупира из Бразильского института социально-экономического анализа описал Бразилию как «страну размером с континент, пятую в мире по территории и шестую по населению». На фоне проводящейся в мире гражданско-общественной работы над бюджетами Бразилия также явно выделяется. Гражданско-общественные группы со всего мира устремляются в город Порту-Алегри, чтобы на месте ознакомиться с его знаменитым процессом «совместного составления бюджета», при котором часть бюджетных ассигнований определяется при непосредственном участии граждан.

В настоящее время эксперимент по демократизации бюджетной работы начинает охватывать всю Бразилию; он осуществляется под непосредственным руководством ее нового популярного, даже популистского президента Луиса Инасио Лулы да Силва, в прошлом рабочего фабрики. Жоау Сукупира подчеркнул: «Сейчас Бразилия переживает уникальный момент своей истории. Президент Лула является воплощением происходящих в бразильском обществе политических изменений, которые, хотя и не закончены, но тем не менее указывают на процесс включения в гражданское общество самых низших слоев населения».

Жизненно важной частью этой национальной трансформации является подлинное вовлечение общественности в процессы создания бюджетов. На национальном уровне правительство Лулы обязалось сделать бюджетный процесс более прозрачным и ориентированным в сторону борьбы с бедностью, чем когда-либо ранее, а гражданское общество должно помочь президенту сдержать свое обещание. Это потребует формального участия представителей гражданского общества в консультировании правительства по вопросам бюджетного развития и определении ясных целей, в соответствии с которыми можно было бы оценивать всю бюджетную политику. Приоритетной областью, определенной новым правительством, является искоренение голода, все еще широко распространенного в стране, занимающей пятое место в мире по экспорту продовольствия.

Однако, как сказал Жоау Сукупира, все это не гарантирует того, что голос беднейшей части населения будет услышан. «Само по себе участие гражданского общества не обеспечивает ориентирования государственной и социальной политики в сторону наиболее уязвимых слоев населения. В политических играх голоса тех, кто невидим, обычно не слышат». Жоау Сукупира описал бюджетную демократизацию как длительный процесс, требующий изменения лексики обсуждения бюджетов, чтобы все люди смогли ее понять и принять участие в данном процессе. Такое обучение стабильно расширяет познания общества о бюджетах.

«Требование участия в определенных местных и региональных администрациях ускорило демократические нововведения. На федеральном уровне мы также наблюдаем новый всплеск активности».

«И бюджетный анализ, и наблюдение за доходами очень тесно связаны с политикой. Они затрагивают суть отношений между гражданами, государством и демократией».

КАРЛОС МОНХЕ

V. ВЫВОДЫ

Работа над бюджетами и работа над вопросами, которые непосредственно касаются доходов добывающего сектора, тесно связаны между собой. Работа над вопросами доходов добывающей промышленности является важной частью работы над бюджетами, и со временем ее значение возрастет еще больше.

Тем не менее существует ряд особенностей, отделяющих работу с добывающим сектором от других видов работы над государственными бюджетами. Традиционно бюджетный анализ имеет дело с изменениями внутреннего законодательства, а также (главным образом) с национальными политическими деятелями. Он должен быть ясным и прямым, чтобы мобилизовать аудиторию, способную увидеть непосредственные преимущества от увеличения государственного финансирования.

Вопросы, связанные с нефтью, газом и минеральными ресурсами, затрагивают влиятельные международные фигуры и силы. Активистам следует это понимать и пытаться изменить не только внутреннее законодательство, но и комплексные частные контракты и соглашения. Увеличение доходов добывающей промышленности должно способствовать решению вызывающих общественный интерес вопросов, таких как школьное образование, здравоохранение, детские программы, проекты борьбы с бедностью и т. д. Как сказала Хелена Хофбауэр, «бюджетная работа заключается главным образом в выборе приоритетов при распределении скудных ресурсов. Иной характер носят дебаты, связанные с добывающей промышленностью, где все выстраивается вокруг

геополитических стратегий и дискуссий».

Такие различия вызывают острую необходимость подчеркнуть связь между общей бюджетной работой и работой с вопросами добычи полезных ископаемых. Бюджетные группы признают, что им следует усилить свою работу над вопросами доходов. Чтобы добиться реального изменения бюджетной политики, гражданское общество должно исследовать как доходы, так и расходы. Во многих странах важной частью такой деятельности должен стать анализ доходов от добычи нефти, газа и прочих полезных ископаемых. Аналогичным образом, если группы, работающие с вопросами добычи полезных ископаемых, ищут себе новых союзников и новые возможности определения эффективности инвестирования доходов добывающей промышленности, а также их мониторинга, то важными для них партнерами должны стать группы, работающие по другим бюджетным вопросам. Уроки, усвоенные общечрезвычайными группами за последние годы, часто могут быть использованы и вновь возникающими группами, фокусирующими свое внимание на работе добывающей промышленности.

Аналитическая экспертиза, новые союзы, объединенные возможности, идеи и вдохновение – все это ресурсы, которыми данные две группы активистов и организаций должны друг с другом делиться. Время для сотрудничества уже пришло – с появлением таких инициатив, как Проверка добывающих отраслей промышленности Всемирного банка и ряда других. Возможность серьезно воздействовать на политику не будет длиться вечно. Как подметил Мартин Тисне, «в международных делах модные темы появляются и исчезают, и через несколько лет у групп, работающих на данный момент с этими вопросами, скорее всего, останется гораздо меньше союзников и потенциальных партнеров, чем сейчас».

Объединение этих двух вопросов и работа над каждым из них по всему миру таят в себе определенную опасность. Прежде всего, это личная безопасность, поскольку репрессии наиболее сильны в тех странах, которые обладают существенными запасами нефти и газа и в которых пропагандистская деятельность может обойтись слишком дорого. Очень важно определить стратегии поддержки и обеспечения безопасности местных активистов – позволить международным группам играть ведущую роль при наиболее острой критике правительств и вывести местные группы на международный уровень.

Существуют также вопросы, касающиеся общей эффективности гражданско-общественной работы в обеих областях. Какие стратегии являются лучшими? Можем ли мы быть уверены, что не тратим деньги впустую? Работа гражданского общества над бюджетами наталкивается на два крайне сложных «оценочных» вопроса. Как измерить воздействие пропагандистской деятельности на проводимую государственную политику при существовании

других многочисленных факторов, влияющих на конечный результат? Как измерить эффект воздействия на жизнь людей от изменений в расходовании государственных средств??

Как сказал Уоррен Крафчик, «прикладная бюджетная работа является для всех нас относительно новой. Несмотря на различия между этими двумя движениями, общая концепция у них одна и та же – взять какую-либо организацию вне исполнительной власти, провести надежную аналитическую работу, связать ее с интересами граждан и оказать серьезное влияние на страну».

Однако, несмотря на все стоящие перед ними трудности, оба движения продолжают развиваться. Как говорится в старой боливийской поговорке, «пройдет по дороге тот, кто по ней идет». Получать фактическую информацию, определять приоритетные задачи, организовывать поддержку и предпринимать конкретные действия при предъявлении требований – вот та формула, которой оба движения придерживаются сейчас и должны придерживаться в будущем.

Еще одной составляющей является терпение. Как верно заметил Карлос Монхе, наши попытки во многом связаны с вопросами построения демократии. «И бюджетный анализ, и наблюдение за доходами очень тесно связаны с политикой. Они затрагивают суть отношений между гражданами, государством и демократией. Даже в Перу, где на данный момент со свободой и демократией все в порядке, попытки вовлечь людей в работу над бюджетом обнаруживают формальную ограниченность представительной демократии и ведут нас в сторону более активного участия в управлении государством».

Приложение

Участники встречи

Список лиц, принявших участие во встрече по мониторингу бюджетов и доходов добывающей промышленности, состоявшейся в Будапеште в апреле 2004 г.

<i>Имя</i>	<i>Организация</i>
Ингилаб Ахмедов	Центр мониторинга общественных финансов (Азербайджан)
Антон Артемьев	Фонд Сорос-Казахстан, программа Kazakhstan Revenue Watch
Сейфи Гасилов	Институт Открытого общества – Фонд Содействия (Азербайджан), программа «Прозрачность нефтяных доходов и общественных финансов»
Гэри Хоз	Фонд Форда (Южная Африка)
Петр Глобил	Сеть наблюдателей Bankwatch (Чешская Республика)
Хелена Хофбауэр	Центр исследований и анализа FUNDAR (Мексика)

Лаоде Ида	Индонезийский форум прозрачности бюджета
Базиль Кандьомунда	Долговая сеть Уганды
Эмиль Керени	Инициатива за справедливое и открытое общество (Венгрия)
Биджан Хаджепур	«Атие Бахар Консалтинг» (Иран)
Уоррен Крафчик	Международный бюджетный проект (США)
Дик Лавайн	Центр общественно-политических приоритетов (США)
Меруерт Махмутова	Центр анализа общественных проблем (Казахстан)
Ивона Мальбашич	Центр политических исследований при ЦЕУ (Венгрия)
Карлос Монхе	Группа гражданско-общественных предложений (Перу)
Дордждари Намхайдзанцан	Монгольский фонд открытого общества
Дайармид О’Салливан	«Global Witness» (Великобритания)
Катарина Отт	Институт общественных финансов (Хорватия)
Леда Перес	Community Voices Miami (США)
Джим Сент-Джордж	Международный бюджетный проект (США)
Тамаш Щаурски	Фонд Чарльза Стюарта Мотта (Венгрия)
Джим Шульц	Центр демократии (Боливия, США)
Жоау Сукупира	Бразильский институт социально-экономического анализа
Сара Свенссон	Центр политических исследований при ЦЕУ (Венгрия)
Мартин Тисне	Центр политических исследований при ЦЕУ (Венгрия)
Светлана Цалик	Институт Открытого Общества – Нью-Йорк, программа Revenue Watch (США)
Виолетта Зентаи	Центр политических исследований при ЦЕУ (Венгрия)

Хотя Шан Говендер из Института демократии Южной Африки, Аримби Херозпоэтрои из Debtwatch (Индонезия) и Оливер Моком из Католической службы помощи (Чад) не смогли лично присутствовать на этой встрече, они предоставили ее участникам примеры работы групп в своих странах для обсуждения.

Интернет-ресурсы

Список Интернет-ресурсов, рекомендуемых участниками Будапештской встречи:

Организации

Atieh Bahar Consulting («Атиех Бахар Консалтинг»)

www.atiehbahar.com

Catholic Relief Services (Католическая служба помощи)

www.catholicrelief.org

CEE Bankwatch Network (Сеть наблюдателей Bankwatch)

www.bankwatch.org

Center for Policy Studies (Центр политических исследований)

www.ceu.hu/policy_center.html

Center for Public Policy Priorities

(Центр общественно-политических приоритетов)

www.cppp.org

Center on Budget and Policy Priorities

(Центр бюджетно-политических приоритетов)

www.cbpp.org

Ford Foundation (Фонд Форда)

www.fordfound.org

FUNDAR

www.fundar.org.mx

«Global Witness»

www.globalwitness.org

Grupo Propuesta Ciudadana

(Группа гражданско-общественных предложений)

www.participaperu.org.pe

IBASE

www.ibase.br

Indonesian Forum for Budget Transparency

(Индонезийский форум прозрачности бюджета)

www.internationalbudget.org/groups/indonesia.htm

Institute for Democracy in South Africa

(Институт демократии Южной Африки)

www.idasa.org.za

Institute of Public Finance (Институт общественных финансов)

www.ijf.hr

International Budget Project (Международный бюджетный проект)

www/internationalbudget.org

Kazakhstan Revenue Watch (Наблюдение за доходами в Казахстане)

www.kazakhstanrevenuewatch.org

Mongolian Foundation for Open Society

(Монгольский фонд открытого общества)

www.soros.org.mn

Open Society Institute Assistance Foundation–Azerbaijan

(Институт Открытого общества – Фонд Содействия (Азербайджан))

www.osi-az.org

Open Society Justice Initiative

(Инициатива за справедливое и открытое общество)

www.justiceinitiative.org

Public Finance Monitoring Center

(Центр мониторинга общественных финансов)

www.pfmc.az

Public Policy Research Center

(Центр анализа общественных проблем)

www.pprc.kz

Publish What You Pay («Публикуй, что платишь»)

www.publishwhatyoupay.org

Revenue Watch (Наблюдение за доходами)

www.revenuewatch.org

Soros Foundation–Kazakhstan (Фонд Сорос-Казахстан)

www.soros.kz

The Democracy Center (Центр демократии)

www.democracysctr.org

Uganda Debt Network (Долговая сеть Уганды)

www.udn.or.ug

Отчеты

Catholic Relief Services: *Bottom of the Barrel* («Дно бочки»)

www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report.cfm

«Global Witness»: *Time for Transparency* (Время прозрачности)

www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00049.html

Отчеты МВФ по финансовой прозрачности

www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp

Promises to Keep: Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights (Данные обещания:

Использование государственных бюджетов как инструмента расширения экономических, социальных и культурных прав)

www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf

Revenue Watch: *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*

(Каспийские нефтяные доходы: кто окажется в выигрыше?)

www.revenuewatch.org

Исследование вопроса распределения налогового бремени в Техасе

www.window.state.tx.us/taxinfo/incidence03/

Различные научные статьи профессора Майкла Росса о «проклятии ресурсов»

www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/

Глоссарий

Бюджетная деятельность: обобщенный термин, используемый для определения действий гражданско-общественных групп по мониторингу правительственных расходов, часто в более узком смысле – расходов на общественные блага, такие как образование, здравоохранение и охрана окружающей среды.

Внешний долг: долг перед иностранными кредиторами. Включает: долг перед частными коммерческими банками, правительствами других стран или международными финансовыми институтами, такими как МВФ и Всемирный банк (источник: Citizens Network on Essential Services, http://www.servicesforall.org/html/el_menu1.shtml)

Возобновляемые ресурсы: ресурсы, обладающие способностью восстанавливаться или замещаться путем экологических процессов, по времени сопоставимых с периодом их использования. Такие ресурсы, например биомасса или солнечная энергия, противопоставляются невозобновимым ресурсам, типа ископаемого топлива или добываемых полезных ископаемых. (Источник: Agroecology, http://www.agroecology.org/glossary/glossary_q_z.htm)

«Голландская болезнь»: деиндустриализация экономики страны, происходящая в том случае, когда открытие природных ресурсов вызывает укрепление национальной валюты, что понижает конкурентоспособность промышленных товаров по сравнению с товарами других стран, ведет к увеличению импорта

и уменьшению экспорта. Термин возник в Голландии после обнаружения в Северном море газа (источник: investorwords.com).

Добывающая промышленность: промышленность, занятая добычей природных ресурсов, таких как нефть, природный газ, алмазы, уголь и другие полезные ископаемые.

Доход на душу населения: общий национальный доход, деленный на количество населения и дающий представление о среднем доходе на каждого жителя.

Законодательство о свободе информации: Статья 19 Международного соглашения о гражданских и политических правах устанавливает право лиц «обращаться за любой информацией, получать и распространять ее независимо от государственных границ». Во многих отдельных странах также принято законодательство о свободе информации, требующее от государственных органов раскрытия информации о своей деятельности по запросу граждан, если это не подпадает под особо оговоренные исключения.

Запасы: подсчитанное количество нефти и газа, которое можно добыть на известных месторождениях при существующих экономических и эксплуатационных условиях.

Изучение распределения налогового бремени: изучение того, как группы с разными доходами переносят налоговое бремя при конкретных механизмах налогообложения.

Капиталоемкое производство: способ производства, требующий большого объема капиталовложений, например, при развитии горнодобывающей и нефтяной промышленности.

Количественный анализ: метод исследования, имеющий дело с измеряемыми величинами, а не с качественными факторами.

Налог на добавленную стоимость (НДС): форма косвенного налога на продажу продуктов или услуг на каждом этапе производства или распределения, основанного на добавленной на этом этапе стоимости и включенного в конечную продажную цену.

Налог с оборота: налог, вводимый на продажу товаров и услуг, исчисляемый в виде процента покупной цены и собираемый продавцом.

Нефтяной фонд: отдельный счет, учреждаемый некоторыми правительствами, чьи бюджеты сильно зависят от экспорта нефти. Такие счета могут использоваться для защиты бюджетов от колебаний цен на нефть, а также для сбережения средств для будущих поколений.

Ослабление долгового бремени: сокращение основных и/или процентных выплат по кредитам, предоставленным менее развитым странам.

Погоня за рентой: расходование ресурсов с целью осуществления некомпенсированной передачи товаров либо услуг самим себе в результате «благоприятного» политического решения. Примеры погони за рентой – различные способы, которыми лица или группы лоббируют в правительстве вопросы налогообложения, расходования средств и регулятивной политики; это дает им финансовые льготы или другие особые преимущества. (Источник: Д-р Пол М. Джонсон, «Глоссарий политэкономических терминов», <http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/>)

Приманка: неформальный термин, используемый редакторами и журналистами в отношении сообщения, которое может вызвать интерес у читателей.

Прогрессивное налогообложение: обложение налогом, величина которого в процентном выражении от дохода увеличивается с возрастанием дохода. Обычно оно применяется в отношении подоходных налогов, когда люди с более высокими доходами платят более высокий процент налогов. Термин «прогрессивный» относится к характеру изменения налоговой ставки от низкой к высокой. (Источник: WordIQ.com http://www.wordiq.com/definition/Progressive_income_tax)

Работа над доходами добывающего сектора: обобщенный термин, относящийся к работе гражданско-общественных групп по мониторингу государственных доходов от разработки и продажи нефти и других полезных ископаемых, а также мониторингу управления этими доходами.

Регрессивное налогообложение: налогообложение, при котором с людей с низкими доходами берется более высокий в процентном отношении налог. По сравнению с прогрессивным налогообложением регрессивное налогообложение

более обременительно для лиц с низкими доходами, чем для лиц и корпораций с высокими доходами. (Источник: WordIQ.com http://www.wordiq.com/definition/Regressive_tax)

Резюме: обобщение большого отчета или доклада о каком-либо исследовании, объясняющее причины и цели данного исследования, его результаты, их значение и какие, при необходимости, следует принять меры.

Совместная подготовка бюджета: процесс, возникший в бразильском городе Порту-Алегри в 1980-х гг. с целью прямого вовлечения граждан в решение вопросов, касающихся муниципального бюджета. По словам его автора и эксперта по муниципальным бюджетам Урибатымы де Соуза, «совместная подготовка бюджета является непосредственно демократическим процессом, универсальным и добровольным, посредством которого население может обсуждать и принимать решения по бюджету и государственной политике. Он сочетает прямую демократию с представительной».

Совместное предприятие: партнерские договоренности между компаниями или компанией и местным правительством. Часто в совместном предприятии между компаниями и местным правительством компании берут на себя расходы, связанные с разведочными работами, а затем сохраняют право разрабатывать открытые ими месторождения, делясь своими доходами с правительством.

Соглашение о разделе продукции (СРП): договор между разведывательно-энергетической компанией и местным правительством, по которому компания берет на себя затраты и риски, связанные с разведкой и добычей нефти или иных полезных ископаемых в обмен на часть продукции. В некоторых случаях местное правительство получает меньший процент продукции или вообще ее не получает до того момента, пока энергетическая компания не окупит своих капиталовложений.

Справедливость налогового обложения: налоговое бремя должно распределяться справедливо. Например, 15-процентный налог, уплаченный малоимущей семьей, отразится на ее наличном доходе гораздо сильнее, чем тот же 15-процентный налог – на наличном доходе семьи богатой. См. также «Прогрессивное налогообложение».

Трудоемкое производство: способ производства, требующий большого количества рабочей силы, например, при производстве кофе или хлопка.

Установление трансфертных цен: механизм, используемый аффилированными компаниями для получения выгоды от разницы налоговых ставок в различных странах. При трансфертах между аффилированными компаниями высокая цена назначается для компании, работающей в стране с высокими налогами, в результате чего прибыль снижается, а низкая цена назначается для компании в стране с низкими налогами, что значительно увеличивает прибыль. Результатом такой деятельности по всему миру является чистая экономия на налогах. (Источник: Словарь и директория по международному праву, <http://august1.com/pubs/dict/t.htm>)

Финансовая прозрачность: приверженность политике, при которой информация о государственных бюджетах является доступной широкой общественности. По определению Международного валютного фонда, финансовая прозрачность требует четкого разделения ролей и ответственности между государственным сектором и остальными отраслями экономики; общедоступности информации о финансовой деятельности правительства; открытой подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности; обеспечения соответствия финансовых данных стандартам качества.

Эксклюзив: предоставление какой-либо информации исключительно одному журналисту или СМИ.

Эмбарго: ограничение на выпуск отчета и освещающих его новостей до определенной даты.

Многие богатые природными ресурсами страны используют свой потенциал расточительно, обогащая при этом меньшую часть населения, одновременно ввергая большинство своих жителей в нищету вследствие коррупции и неправильного управления. Особая ответственность в этих странах падает на гражданское общество, подталкивающее свое правительство в сторону прозрачности и такого распоряжения средствами, которое бы соответствовало потребностям общества.

«Контроль за деньгами. Руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефтегазовой промышленности» предоставляет неправительственным группам практическую информацию о том, как проводить мониторинг правительственных доходов и расходов. С помощью детализации и распространения данных мониторинга «Контроль за деньгами» призван оказать содействие в снятии «проклятия ресурсов», препятствующего развитию многих бедных стран.

Данный отчет публикуется Институтом Открытого общества и его Программой «Наблюдение за доходами» в сотрудничестве с Центром политических исследований при Центральноевропейском университете и Международным бюджетным проектом. Он первый из целой серии руководств, намеченных к публикации Программой «Наблюдение за доходами» и призванных помочь неправительственным организациям, журналистам, инвесторам и политикам в их содействии достижению прозрачности и подотчетности действий правительства.

