



## СОДЕРЖАНИЕ

1. Закон «О гарантиях национальным сельским рабочим» подготовлено Нанданом Джа (Nandan Jha), Дипаком Хавьером (Deepak Xavier) и Вивеком Рамкимаром (Vivek Ramkumar)
2. Три существующие бюджетные инициативы в Гане подготовлено Т.Дж. Конвеем (T.J. Conway)
3. Мониторинг бюджетов для защиты прав детей и школьной инфраструктуры в Аргентине подготовлено Лаурой Малайович (Laura Malajovich) и Нурия Беку (Nuria Becu)
4. Где деньги на защиту прав женщин?
5. Бюджетный тренинг в Монголии
6. Новые материалы в библиотеке Международного бюджетного проекта

## ЗАКОН «О ГАРАНТИЯХ НАЦИОНАЛЬНЫМ СЕЛЬСКИМ РАБОЧИМ»

Подготовлено Нанданом Джа (Nandan Jha), Дипаком Хавьером (Deepak Xavier) и Вивеком Рамкимаром (Vivek Ramkumar)

Парламент Индии недавно принял прорывной закон под названием «О гарантиях национальным сельским рабочим». В соответствии с законом, все сельские домашние хозяйства имеют право быть привлеченными государством в течение 100 дней при минимальной оплате труда. Принятие закона стало возможным благодаря давлению со стороны активистов гражданского общества и социальных движений Индии, которые в течение долгого времени требовали принятия подобного законно с целью обеспечения бедных слоев населения страны «правом на труд».

В серии статей написанных для вестника Международного Бюджетного Проекта (МБП), и Центра подотчетности бюджета и управления (ЦПБУ)<sup>1</sup>, Нью-Дейли, Индия была обоснована необходимость принятия закона, учитывая его финансовую составляющую, также как и уникальный процесс социального аудита, через который граждане имеют возможность проводить мониторинг использования фондов предназначенных для реализации данного закона. За дополнительной информацией по вопросам закона обращайтесь к Надан Джа в ЦПБУ [nandan\\_jnu@yahoo.com](mailto:nandan_jnu@yahoo.com) или Вивеку Рамкумару в МБП [ramkumar@cbpp.org](mailto:ramkumar@cbpp.org).

**Обзор Закона.** Закон «О гарантиях национальным

сельским рабочим», далее Закон, был принят Парламентом Индии в августе 2005 года. На национальном уровне это был первый закон, обеспечивающий правом на работу около 700 миллионов жителей сельской Индии.

История Индии знает много государственных программ, которые были созданы в сложные периоды нехватки еды, но эти программы до настоящего времени не имели силу закона. Более того, эти программы были подвержены коррупции (средства были похищены государственными деятелями) и были неэффективными (средства не были использованы там, где была их острая нехватка).

Закон гарантирует каждому сельскому домохозяйству работу в течение 100 дней в год с

1. Centre for Budget and Governance Accountability (CBGA)

минимальной оплатой труда в 60 рупий с день (один доллар приблизительно 45 рупий) или же установленную государством минимальную заработную плату для сельскохозяйственных работников. Для тех, кто не получил работы в течение 15 дней со дня подачи заявления, есть возможность получать пособие по ставке одна четвертая минимальной заработной платы в течение 30 дней и половина минимальной заработной платы в течение всего года.

Принятый закон встретил ожесточенное сопротивление со стороны властных государственных бюрократов, а именно, министерства финансов, комиссии по национальному планированию, и части консервативным средств массовой информации. Свое противодействие данному закону они обосновывали тем, что Индия может потерять компетентное преимущество в отношении глобальной экономики, если тратить средства на государственные программы, вместо того, чтобы инвестировать в инфраструктуру. Они также говорили о том, что большие социальные программы, как данный закон могут быть основой для коррупции, неэффективности, и неумелого управления государственными средствами. Чиновники также заявляли о сомнениях в достижении законом поставленных целей по уменьшению уровня бедности и, в особенности, предотвращению голодных смертей, приводя в пример схожий закон, принятый в 1970 году.

Сторонники же закона (включая организации-объединения сельчан, массовые

движения, социальных активистов, и ученых) верили в помощь миллионам сельских жителей путем предоставления дополнительного заработка в течение засух, или же сезонной безработицы.

Фактически многие сторонники закона ратовали за средства защиты от голода, коим и являлся закон. Для активистов, введение в действие закона стало очевидным признанием правительства в том, что политика экономической либерализации в Индии, реализуемая в течение последних 15 лет, которая подразумевала резкий экономический рост, рабочие места и снижение бедности просто провалилась.

Индия может быть классическим примером провала теории социальной ответственности. Перед тем, как принять политику либерализации, Индийская экономика росла по 3,5-4% в год и безработица снижалась на 2-2,2%. В данное время экономика растет по 5-7% в год, а безработица снижается только на 1,1%.

Вопрос безработицы стоит наиболее остро в сельских территориях, которые зависят от аграрного сектора экономики. Безработица снижалась в период 1987-1994 гг. на 2% ежегодно, однако в период 1993-2002 на 0,6% (период, когда была введена либеральная экономическая политика).

Сторонники закона считают, что экономическая глобализация и приватизационная политика создали систему неравной конкуренции между большими транснациональными корпорациями и местным бизнесом. Таким образом, цели закона следующие:

- обеспечение дополнительного дохода бедным сельским домохозяйствам в течение неприбыльных аграрных сезонов;

- снижение миграции сельхоз работников, путем предоставления работы на месте проживания;

- создание рабочих мест в наиболее безнадежных зонах путем продуктивной работы направленной на создание ликвидного имущества и реконструкцию разработок полезных ископаемых;

- обеспечение бедных слоев населения едой в периоды засух и голода.

Финансовые проблемы. Цена Закона во многом зависит от двух факторов: количество заявителей на трудоустройство, и число рабочих дней. Дополнительная цена включает административные расходы и пособие по безработице для тех семей, которые подали заявки на трудоустройство, но еще не получили работы.

**Расходы**, в соответствии с законом, распределены между центральными и местными органами власти. Центральные органы оплачивают полностью заработки чернорабочих и 75% заработков специалистов; все остальное оплачивается местными органами власти. Оба уровня управления поровну делят административные расходы.

Так как минимальная заработная плата варьировалась от региона к региону и составляла от 30 до 135 рупий, то министром финансов был инициирован процесс фиксации уровня минимально оплаты в 60 рупий во всей стране. Эта инициатива встретила жесткое сопротивление со стороны

министерства сельского развития, которые было ответственно за определение минимальных оплат. Однако, сторонники высоких минимальных выплат ссылались на то, что не во всех регионах Индии уровень жизни одинаков, а значит нет необходимости в уравниловке.

Индийское правительство планирует израсходовать 143 млрд. рупий на сельское трудоустройство в текущем фискальном году (2006-07), из которых 113 млрд. будет израсходовано в соответствии с принятым Законом, а 30 млрд. в соответствии с другой программой принятой ранее Закона. Стоимость данных расходов в бюджете страны увеличилась приблизительно на 23% в сравнении с прошлым годом, а в соответствии с данным нормативным актом расходы на развитие сельских регионов будут увеличиваться из года в год.

**Результаты.** К 2 февраля 2006 года Закон был реализован в 200 провинциях. На 9 июля, приблизительно 26,7 млн. из 57,5 млн. домохозяйств в этих провинциях подали заявки на «рабочие карты» в соответствии с планами, и приблизительно 18 млн. из этих домохозяйств получили данные «рабочие карты». Далее, 8,1 млн. обладателей «рабочих карт» требовали работы, и только 6,5 млн. было трудоустроено.

Министерство сельского развития не имеет данных о средней величине рабочих дней, которыми будут обеспечивать граждан, а также нет информации о средней оплате в каждой, отдельно взятой провинции или же суммарной стоимости расходов в провинции по реализации Закона. При проведении

приблизительных расчетов, можно увидеть, что расходы по реализации Закона могут составить более 290 млрд. рупий, что в два раза превосходит изначально заложенную сумму.

Сумма расходов не устраивает министерство финансов, которое заложило 113 млрд. на реализацию Закона, и которое пыталось уравнивать все регионы страны по минимальной оплате труда в 60 рупий в день.

Однако, министерство финансов, стало более снисходительным к привлечению работников, по причине более низких выплат, чем предусмотрено в Законе, а также общей неграмотности и неосведомленности населения об их правах в соответствии с Законом.

На данный момент министерство надеется, что число людей ищущих работу по программе не превысит 15 млн. домохозяйств. Однако, даже при этих условиях, расходы могут составить 150 млрд. рупий, что на 40 млрд. превышает запланированные расходы.

#### **Основные пункты Закона**

- Каждое правительство провинции ответственно за обеспечение одного или более членов сельских домохозяйств местом работы (чернорабочим) в сложные периоды на не менее чем 100 дней (на домохозяйство) за фискальный год.

- Если заявитель ищет работу в соответствии с нормами закона и в течение 15 дней не обеспечен ею, то он/она имеет право на пособие по безработице.

- Рабочее место должно находиться в радиусе пяти километров от поселка заявителя. В случае, если

расстояние превышает указанный радиус, работникам должны быть оплачены дополнительные средства на транспорт и проживание.

- Социальный аудит реализуемый общественной ассамблеей граждан деревни и нацеленный на способствование подотчетности и общественному мониторингу расходования средств направленных в соответствии с Законом.

- Проекты реализуемые по программам Закона должны соответствовать соотношению «оплата труда»/«материалы» - 60:40. Например, проект с бюджетом 100,000 рупий должен иметь фонд оплаты труда в 60,000 рупий, а остальные средства идут на закуп материала, таким образом основной упор делается на создание рабочих мест.

**Социальный аудит Закона.** Дипак Хавьер, ЦПБУ, участвовал в социальном аудите Закона и написал о своем опыте социального аудита.

Может ли на самом деле Закон положительно повлиять на бедные слои населения? Это был мной наиболее значимый вопрос перед отъездом в Дунгарпур - племя в отделенном округе на юге провинции Раджасан.

В Индии социальные движения проходили под управлением организации Маздур Кисан, которая первой использовала аудит, как инструмент мобилизации сельского населения в активном мониторинге использования финансовых ресурсов развития, а также способствования подотчетности государственных деятелей в управлении общественными ресурсами. На низовом уровне, социальный аудит рассматривается на

общинной ассамблее, где все детали проекта углубленно изучаются. Тем не менее, социальный аудит может также пониматься в более широком смысле, как продолжительный процесс: начинающийся с планирования до реализации, мониторинга и оценки. Данный процесс наиболее разумным способом соотносится с целями и задачами реализуемого закона. (See: [http://nrega.nic.in/Nrega\\_guidelines.pdf](http://nrega.nic.in/Nrega_guidelines.pdf), страница 46)

Приблизительно 900 волонтеров из 13 индийских провинций на улицах Дунгарпура повышали осведомленность о Законе, и о мониторинге реализации, как о части социального аудита. Волонтеры приехали из различных сфер деятельности и включали фермеров, рабочих, ученых, профессионалов, и активистов.

Данный Закон является одним из прогрессивных политических инструментов в последнее время в Индии, широко критикуемый экономистами и политическими деятелями. Они утверждают, что эффект от огромных средств, вложенных на борьбу с бедностью приводят к малым результатам в силу коррупции и недостаточных механизмов оказания государственных услуг. Участники социального аудита отвергали подобные аргументы. Люди больше знакомятся со своими правами, благодаря движению по доступу к информации в Раджасане.

Граждане начали требовать реализации Закона даже с учетом того, что информационная компания еще не стартовала. Около 150 000 домохозяйств из 237 000 были трудоустроены, в соответствии с Законом в Дунгарпуре во время

информационной компании.

Во время информационной компании стало очевидным, что при наличии социального и общественного мониторинга коррупции просто не остается места. Во время всеобщего социального аудита, который охватил 1,500 рабочих мест в более чем 800 деревнях, мы обнаружили только 15 жалоб на коррупционные правонарушения (придуманные имена, требования оплаты за трудоустройство и представителям и государственных органов, ведение несуществующих работников и предусмотренные компенсации на них). Основная причина этому заключается в доступности возможного обследования всех рабочих мест, что в свою очередь уменьшает концентрацию коррупции. Так, например, рабочие имеют возможность ознакомиться с поименными списками рабочих их оплатами, однако, за время проведения более ранних социальных проектов, подобная информация не была доступной.

Другая значительная находка социального аудита заключается в том, что большая часть 70-80% - рабочих занятых в соответствии с Законом - женщины. В некоторых местах все рабочие женщины. Удивительным является факт вовлечения женщин в таких больших масштабах, однако, в соответствии с государственной статистикой, только 25% сельских женщин работают. Однако, с массовым вовлечением женщин в подобные социальные проекты по трудоустройству, мы не нашли ни единого рабочего места, которое соответствовало бы стандартам в плане предоставления мест для ухода

за детьми, что по сути предусмотрено Законом. Это нарушение закона удерживает женщин (с детьми) от трудоустройства. Данная форма дискриминации должна быть немедленно нивелирована.

**Структура оплаты** в Дунгарпуре также подняла несколько серьезных вопросов на повестку дня. На большинстве предприятий рабочие получали оплату намного меньшую, чем было предусмотрено по Закону, где минимальная оплата составляла 73 рупий (около 1,5 долларов США) в день. Реально же оплата производилась по факту выполненного объема работ. Это нарушение Закона, и его основных принципов, которые гласят, что ниже минимальной ставки оплаты труда быть не должно.

Не смотря на указанные проблемы, Дунгарпур является классическим примером того, как общественная бдительность и участие, вкуче с превентивным администрированием (местные власти сотрудничали с нами на протяжении всей реализации проекта) могут привести к успешной реализации Закона. Профессиональным общественным мониторингом, прозрачной и подотчетной администрацией, и участием обществом уменьшается не только уровень коррупции, но и жизнь бедных слоев населения может быть изменена.

Пример Дунгарпура показывает, что схемы по обеспечению гарантиями трудоустройства могут привести к прогрессу в отношении уменьшения бедности и других форм социального неравенства. Он также свидетельствует о том, что общественное участие и социальный мониторинг могут эффективно решать проблемы

расточительства бюджетных средств. Данный пример только капля в море, опыт, наработанный в процессе реализации проекта, должен быть экстраполирован по всей

стране. Настало время для центрального правительства остановить вмешательство в исполнение Закона, который имеет огромный потенциал в процессе трансформации

индийского общества.

Как всегда, мы приветствуем ваши комментарии и предложения.

## ТРИ СУЩЕСТВУЮЩИЕ БЮДЖЕТНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В ГАНЕ подготовлено Т.Дж. Конвеем (T.J. Conway)

Гражданское общество Ганы предприняло несколько инициатив относящихся к бюджетной работе. Эта статья заостряет внимание на нескольких последних работах трех организаций: Центр Бюджетной Адвокации, выпустивший пресс-релиз по изменениям и дополнениям, принятым в бюджет в июле; Институт Альтернативной Политики, осуществляющий социальный аудит государственных политик и программ; Фонд «СЭНД/SEND» провел исследование расходов ОЗБС направленных на расчеты с долгами. Каждый из этих кейсов содержит информацию о стратегии и воздействии гражданского общества на бюджетную работу.

### ЦЕНТР БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ (ЦБА): ПРЕСС-РЕЛИЗ ПО ДОПОЛНЕНИЯМ К БЮДЖЕТУ

В июле министр финансов презентовал изменения в бюджете на сумму 4.3 трлн. национальной валюты (более 450 млн. долл. США) для Парламента. ЦБА ([www.isodec.org.gh](http://www.isodec.org.gh)) при Центре интегрированного социального развития (ЦИСР) распространил пресс-релиз по дополнениям к бюджету в начале августа,

который привлек широкое внимание СМИ. Некоторые замечания ЦБА следующие:

**Непоследовательность предложений правительственных изменений:** Министр финансов обосновывал необходимость изменений в бюджет, так как эти недавно полученные из донорских ресурсов деньги должны быть потрачены. Это обоснование показалось опрометчивым для ЦБА. Мульти-Донорская система бюджетной поддержки была создана специально для того, чтобы избежать непредвиденных потоков ресурсов. Более того, Парламент утвердил местный займ на финансирование 30% этих изменений в бюджет.

**Недостаточный макроэкономический кругозор.** Правительство осуществляет слабую работу в отношении прогнозирования в секторе сельского хозяйства и в уменьшении национального коэффициента долг-ВВП. ЦБА считает характерными неудачи правительства по предупреждению населения о чрезмерной надежде относительно производства какао за счет недопроизводства продовольственных культур. В дополнение, министр говорил о «фискальном благоразумии» как о причине ожидаемого уменьшения национального коэффициента долг-ВВП, ЦБА

отмечает о правительственной политике «обдуманного отказа от расходов» на снижение бедности как о наиболее подходящем определении высказывания министра, так как правительство не выполнило своих обещаний по усовершенствованию и реконструкции и общеобразовательных школ.

**Неадекватное измерение занятости.** Министр измерил уровень безработицы по тем объявлениям, которые содержатся в национальной газете (Дейли График) в разделе вакансии. ЦБА относит подобную практику к разряду неадекватных индикаторов занятости и призывает правительство разрабатывать более жизнеспособные индикаторы.

**Неадекватные доходы национальных источников; слишком много косвенного налогообложения.** Доходы мобилизованные на национальном уровне недостаточны, считают ЦБА. ЦБА также уверено в том, что правительство слишком надеется на косвенные налоги, которые более обременительны для бедных, чем прямые налоги. На сегодня, косвенные налоги составляют 67% всех налоговых доходов. Правительство постоянно снижает корпоративный налог сейчас составляет 25% - в течение последних пяти лет.

**Куда идут национальные инвестиции?** ЦБА выражает обеспокоенность о низких национальных затратах на инвестиции. Национальные инвестиции в первом полугодии 2006 составили на 21% меньше, чем в соответствующий период 2005 года. Только 22% всех инвестиционных расходов приходится на национальные источники, отмечают в ЦБА.

**Обеспокоенность запланированными расходами.** ЦБА отмечает, что некоторые запланированные расходы являются либо подозрительными, либо чересчур расточительными. Несколько действующих проектов заявляли о необходимости в дополнительном финансировании без каких-либо объяснений. Также, в бюджете была строка о начале финансирования новой программы микро-кредитования через офис государственной администрации, нетипичный офис для подобной инициативы, который полон подозрения с учетом того, что в 2008 году будут выборы. В завершении, ЦБА рассматривает затраты на празднование 50-ой годовщины страны в 200 млн. долл. США слишком расточительными.

### **ИНИЦИАТИВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ, ИНСТИТУТ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ПОЛИТИКИ (ИАП)**

Институт Альтернативной Политики ([www.ipaghana.org.gh](http://www.ipaghana.org.gh)) является общественным научным и тренинговым центром в Тамале. Институт организовал инициативу социальной подотчетности с целью укрепления данной деятельности гражданского общества, Парламента, и государственных институтов. В

рамках инициативы выпускался информационный лист **Голос общественности: оценка гражданского общества социально направленных программ по Стратегии снижения бедности в Гане (ССБГ)с 2004-2005**, который демонстрирует как вовлечение гражданского общества может улучшить распределение ресурсов и предоставления государственных услуг.

**Система общественных оценочных протоколов.** Сообщества 14 провинций из 8 регионов (всего в Гане 10 регионов) при поддержке ИАП провели социальный аудит по трем направлениям ССБГ: политика образования, политика здравоохранения, и распределение ресурсов местных исполнительных органов. К оценке было привлечено 11 ганских общественных организаций, которых ИАП обучило в составлении и работе с общественными оценочными протоколами (ООП) в каждой общине.

ООП это качественный инструмент социальной подотчетности, который сообщества используют для определения уровня качества политики уменьшения бедности. Есть два шага в процессе ООП. Первый, сообщество само разрабатывает подобные протоколы и коллективно оценивает услуги, основываясь на определенных критериях, таких как доступность, прозрачность, и удовлетворенность. Подобные действия проводятся на публичных форумах, где граждане могут также обсудить возможные реформы политики и программ. Второй шаг, «наложение в связи/интерфейс», который дает

возможность встретиться провайдером услуг (зачастую государственные служащие) и членам сообщества для обсуждения результатов ООП, предоставления обратной связи, и генерирования консенсуса на повестке дня реформ.

**Основные недостатки, обнаруженные ООП.** Находки ООП в каждой из трех фокусных сфер показывают значительное место для возможного улучшения. Для доступа к выполнению двух целей ССБГ в сфере образования улучшения доступа и улучшения качества среднего образования сообщества создали два главных индикатора: присутствие высокопрофессиональных преподавателей и обеспечение книгами (учебными материалами). Основная часть респондентов дала низкую оценку по обоим индикаторам.

Основанная цель политики здравоохранения по ССБГ увеличение доступности к услугам здравоохранения. Гана реализовала две политики с целью достижения цели систему освобождения, по которой определенные группы, включая необеспеченных, получали бесплатно медицинские услуги; и национальную политику страхования здоровья. Два индикатора были выбраны для определения приверженности правительства данным целям доступность (по средствам и по ассортименту) лекарственных средств, качества получаемых медицинских услуг бедными. Сообщества дали низкую оценку либо среднюю оценку в соответствии с индикаторами.

Третья фокусная сфера была распределения ресурсов в местных органах исполнительной власти.

Трансферты местным властям через Общий фонд ассамблеи районов Ганы и Фонд Особо Задолжавших Бедных Стран (ОЗБС) в общей сумме составили более 100 млн. долл. США в 2004 году. Как часть проводимой ООП, сообщества выбрали два индикатора для оценки справедливого и эффективного распределения этих ресурсов: были ли жители вовлечены в процесс планирования и распределения этих ресурсов, и уровень обеспечения информацией населения местными властями по распределению ресурсов. Население дало низкую оценку по обоим индикаторам.

**Воздействие.** Инициатива успешно воздействовала на политику на национальном и местном уровнях. Во время «налаживания связи» в Гбулунге (северный регион), например, граждане жаловались менеджерам школ на нехватку школьной мебели, а также на завуча, который был алкоголиком и позволял своему неквалифицированному сыну замещать его во время отсутствия. Вследствие подобных «обратных связей», менеджеры школ немедленно направляли школьную мебель и перевели бывшего завуча на другое место, а его сына уволили.

Следующий пример, в течение «обратной связи» в Равнине Афрам (восточный регион), граждане заявили органам власти о том, что услуги здравоохранения не поступают к ним в необходимом количестве, а также, что система освобождения не была достаточно прозрачной. Районный врач, присутствовавший на встрече, показал и проинформировал о бюджетных ассигнованиях, а

также о проблемах, с которыми приходится сталкиваться в силу их нехватки. С тех пор, представитель медицинского учреждения глубоко вовлечен сообществом в процесс реформирования.

**Перспективы.** ИАП в настоящее время завершает отчет по **Голосу Сообществ 2**, который оценивает работу Национальной Страховой Схемы Здравоохранения, используя подходы схожие с **Голосом Сообщества**. Однако, второе исследование использует для сбора количественных и качественных данных и карты отчетов граждан и ООП. ИАП также расширило структуру проектов, администрируя 4,500 вопросников сообществ со всех 10 регионов страны в партнерстве с 15 местными НПО.

**Голос Сообществ 3**, ИАП рассматривает возможности проведения социального аудита по установлению Подушевого Гранта (грант, направляемый на покрытие школьных выплат), который в свою очередь основывается на методологии Голоса Сообществ 2 с включением элементов отслеживания средств.

#### **ОТ С Л Е Ж И В А Н И Е Р Е С У Р С О В О З Б С , П Р О В Е Д Е Н О Ф О Н Д О М Р А З В И Т И Я С О Ц И А Л Ь Н О Г О П Р Е Д П Р И Н И М А Т Е Л Ь С Т В А (СЭНД/SEND)**

Фонд «Сэнд» ([www.sendfoundation.org](http://www.sendfoundation.org)) это общественная организация продвигающая устойчивость благосостояния и равноправие мужчин и женщин через развитие участия и адвокацию государственной политики в Западной Африке. В 2001 году в середине жестких дебатов о присоединении к странам ОЗБС,

Фонд «Сэнд» совместно со своими партнерами из других организаций начала инициативу Отслеживания Выполнения Требований ОЗБС (ОВТ-ОЗБС) с целью поиска новых возможностей по участию гражданского общества в процессе имплементации ОЗБС. Цель ОВТ-ОЗБС максимизация инициативы ОЗБС группа организаций хотела освободить ресурсы из-под долговых обязательств и направить их бедным слоям населения путем мониторинга и оценки программ и проектов, финансируемых из ОЗБС.

В июле 2006, ОВТ-ОЗБС выпустила анализ под названием **Куда идут средства Ганы по ОЗБС?**, в котором содержалась информация о более чем 1,500 проектах ОЗБС с 2002 по 2004 годы с целью оценки как правительство Ганы распределяет ресурсы и решает какой проект направлен на предотвращение бедности.

**Методология.** ОВТ-ОЗБС стали повышать информированность НПО о ССБГ. Фонд «Сэнд» обучил 24 районных комитета по мониторингу ОЗБС в трех северных (наиболее бедных) регионах «участливому мониторингу» и оценке с тем, чтобы они могли присоединиться к инициативе. Комитеты мониторинга собирали данные и предоставляли квартальные отчеты 24 НПО на районном уровне начиная с июля 2003 года.

Фонд «Сэнд» и партнеры выбрали индикаторы, основываясь на трех основных целях ССБГ: 1) добросовестное управление; 2) справедливость; 3) подотчетность. Сиафа Камара, исполнительный директор Фонда, поясняет, «мы

были заинтересованы в информации о закреплении качественных значений хорошего управления, справедливости и подотчетности. Мы не приступали к мониторингу до тех пор, пока мы не собрали индикаторы для оценки трех значений».

**Финансирование.** ОВТ-ОЗБС отмечает три важных тренда в имплементации ОЗБС:

- Слабость коммуникаций. Коммуникации между национальным и местным уровнем власти по бюджетным и финансовым вопросам достаточно слабы. В одном случае, центральное правительство создает банковский счет ОЗБС для районов без предупреждения самих районов о их существовании. Реально деньги не были израсходованы.

- Отсутствие учета уровня бедности при распределении средств. Единственными бенефициариями освобождения от долговых обязательств предполагаются бедные слои населения. Однако, ОВТ-ОЗБС обнаружило, что долговое освобождение увеличивается в отношении всей страны, в то время как средства ОЗБС имели целевое назначение.

- Центральное министерство контролировало деньги ОЗБС, тогда как средства предназначались напрямую в ведение местных органов власти. С. Камара утверждает,

«министерство разрабатывает приоритетные направления и проекты для местных органов, что само по себе поднимает важный вопрос: Кто станет ответственным за снижение бедности?» Это изменение в отношении низового подхода имеет важную составляющую. «Наличие министерств, ведомств и агентств является в данном случае более сложной схемой в отличие от системы с районными ассамблеями», говорит Камара. Такое изменение в ответственном лице угрожает всей ССБГ в плане добросовестного управления, справедливости и подотчетности.

**Воздействие.** Посредством этих находок Фонд и партнеры имели значительное влияние на национальном и местном уровнях. Эффективность проекта Фонда отразилось на стратегии продвижения диалога между заинтересованными сторонами.

Например, ОВТ-ОЗБС анализировало программу Питания в школах, через которую районы получили средства ОЗБС на обеспечение питанием школьников во время учебы. Нескольким районам и школам было отказано в подобном финансировании, в то время как центральное правительство утверждало, что целиком распределило средства. Фонд и партнеры предложили диалог между сторонами и обнаружили

бюрократическую ошибку, средства ОЗБС были ошибочно размещены на другом правительственном счете. Фонд проинформировал об этом центральное правительство и были внесены соответствующие изменения. «Вот какое воздействие диалог оказал на добросовестное управление», говорит Камара.

Другой результат Фонда, это просьбы множества исполнительных органов в помощи в выполнении дальнейшего мониторинга и оценки деятельности:

- Несколько районных ассамблей просили Фонд и партнеров провести оценку воздействия проектов ОЗБС;

- Традиционные правительственные институты хотели бы, чтобы Фонд помог создать программы мониторинга и оценки в своих традиционных регионах;

- Министерства с северных регионов просили Фонд формально разработать их программы мониторинга и оценки.

Несмотря на многообещающие результаты, Фонд и партнеры встречали трудности. Отсутствие своевременного доступа к информации остается проблемой. К тому же, некоторые члены правительства и гражданского общества все еще сомневаются о возможностях сотрудничества между обеими сторонами.



## МОНИТОРИНГ БЮДЖЕТОВ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ И ШКОЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В АРГЕНТИНЕ подготовлено Лаурой Малайович (Laura Malajovich) и Нурия Беку (Nuria Becu)

### УЧАСТИЕ ГРАЖДАН И БЮДЖЕТЫ ДЛЯ ДЕТЕЙ

Аргентинское НПО «Центр имплементации справедливой и развивающейся государственной политики»<sup>2</sup> (далее, Центр) и ЮНИСЕФ продвигали закон о том, что детские и юношеские права не могут быть защищены, если правительство не институционализирует конкретную политику и не разовьет молодежную программу посредством адекватного финансирования.

Одно из основных утверждений Центра было о необходимости проведения связи между правами детей и соответствия государственных индикаторов со специфичными правами такими как, неполучение ребенком дорогостоящей вакцины, которые нарушает право ребенка на получение основных медицинских услуг. Важной целью проекта был поиск простых путей показать гражданам связи между государственным бюджетом и случаями приведенными выше.

Центр организовывал семинары с целью обучения государственных служащих связанных с социальными вопросами и привлечения технических экспертов, которые работают в этой сфере. Семинары были направлены на:

- Продвижение, используя конкретные случаи, инструментарию для анализа путей совершенствования бюджетных решений, которые

влияют на детей и юношество.

- Усиление участия граждан в попытках защиты прав детей и юношества.

- Продвижение участия граждан в бюджетном процессе, посредством открытого диалога по конкретным предложениям, относящимся к социальным расходам.

- Материалы, использованные на семинарах доступны и могут быть скачаны на следующих сайтах: <http://www.cippec.org/espanol/biblioteca/educacion/docs/Modulo%201.pdf> и <http://www.cippec.org/espanol/biblioteca/educacion/docs/Modulo%202.pdf>.

Проект носил локальный характер. Центр выбрал одного стратегического партнера для выполнения бюджетного анализа на каждой территории и обеспечил поддержкой локальные организации в течение всего процесса. Это позволило различным организациям, работающим в различных регионах, решать проблемы, встречающиеся у детей и подростков с целью мобилизации совместных усилий. В ходе проекта также был создан инструментарий для обеспечения простой и понятной информации о бюджете и обеспечен доступ к государственной информации о государственных расходах.

В заключение, в ходе реализации проекта была сделана попытка усилить связь между сообществами и органами государственного

управления через презентации и дискуссии по конкретным предложениям. Участвовавшие группы продумали данные предложения, такие как перераспределение средств на включение в куррикулумы (преподавательские календарные планы) обучение работе с детьми с ограниченными возможностями или же оценке стоимости ресурсов предназначенных на образовательные гранты. Эти предложения были обсуждены с министерствами и другими властями с целью подтверждения взаимных обязательств.

Важный элемент проекта заключался в определении региональных партнеров, пожелавших развить технические инструментарию и сотрудничать в планировании семинаров с целью продолжения деятельности по бюджетному анализу. Если бы проект был изолированной единичной попыткой, в которой бы участвовала только одна организация, осуществляющая только короткие остановки в различных регионах, региональные бюджетные группы не смогли бы работать в промежутках между семинарами и разрабатывать свои предложения.

В заключение хотелось бы отметить важность участия органов исполнительной власти, без которой было бы невозможно начало диалога. Вовлечение органов государственного управления

сделало возможным определение проблемных зон и продвижение совместной работы, нежели конфронтацию в отношениях между гражданским обществом и органами власти.

За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь к Лауре Малайович (Laura Malajovich), по электронной почте: lmalajovich@cippec.org.

### **Бюджетный анализ с целью продвижения Справедливого Образования в Буэнос-Айресе**

В 2005 году Гражданская ассоциация за справедливость и корректность<sup>3</sup> (далее, ассоциация) начала расследование на предмет изучения распределения средств на образование в Буэнос-Айресе. Бытовало общее мнение, что правительство города дискриминирует бедные кварталы в оказании государственных услуг, а также дискриминирует школы, находящиеся в этих кварталах, где классные кабинеты сделаны из грузовых контейнеров. Данная теория могла быть подвергнута проверке, с учетом того, что бедные в основной своей массе находятся в южной части города.

Ассоциация начала

отслеживание средств направленных на школьную инфраструктуру (строительство, ремонт, и оснащение) для оценки распределения средств в сфере образования и рассмотрения возможного неравенства в государственных расходах. Цель исследования рассмотреть критериев, используемых при распределении средств и их соотносимости с различными потребностями города.

Ассоциация проверила инвестиционные счета за 2001-2004 фискальные годы, а также наращенное исполнение бюджета вплоть до 2005 года. Первоначальная проблема на стадии исследования состояла в высокой степени агрегированности бюджетных данных, что было трудно для определения какой именно школы, сколько получила из бюджета. Более того, значительная часть инфраструктурных затрат проигнорировались из дискреционного (действующий по своему усмотрению) фонда, который не был учтен. Таким образом, оказалось невозможным добраться до реально потраченного объема средств.

Ассоциация формально

опросила несколько государственных структур, однако не получила от них ответа. Тогда организация подала в суд на правительство города за не предоставление информации. Посредством ошутимой помощи, оказанной судебными органами, правительство предоставило информацию, вследствие чего стало известно, что государство тратит на инфраструктуру системы образования слишком мало, еще меньше на школы в бедных кварталах.

Усилия Ассоциации были вознаграждены и правительство города приказало убрать контейнеры-классы как опасные для безопасности детей и нарушающие права ребенка на здоровье и образование. В первый раз была провозглашена статья о дискриминации против социально уязвимых слоев населения в Буэнос-Айресе. Ассоциация протестировала новые возможности влияния на расходование, эффективность и приоритетность государственных инфраструктурных программ.

За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь к Нурие Беку (Nuria Becu), по электронной почте: nbecu@acij.org.ar.

## **ГДЕ ДЕНЬГИ НА ЗАЩИТУ ПРАВ ЖЕНЩИН?**

Как часть продолжающегося исследования, организация «Только союзники» (JASS)<sup>4</sup> и Ассоциация за права женщин<sup>5</sup> в развитии выпустили отчет под названием «Где деньги на защиту прав женщин?: оценивая ресурсы и роль доноров в продвижении прав женщин и поддержке женских организаций».

В течение последней декады после 1995 года (Четвертая

международная конференция Женщин в Пекине) ощущается постоянная нехватка средств на защиту прав женщин. Отчет тестирует три критических вопроса:

- Являются ли женские правозащитные группы достаточно энергичными в своих стратегиях по привлечению средств?

- Понимают ли доноры срочность и важность этой работы?

- Что реально произошло в вопросах финансирования этих организаций за последние 10 лет; а также, что является ведущими силами и существующими тенденциями?

Цели этого исследования имели три направления: 1) увеличить средства выделяемые на права женщин, 2) демократизация доступа к этим средствам, и 3) подтверждение легитимности поддержки женских правовых

3. ACIJ (Civil Association for Equity and Justice)

4. Just Associates (JASS)

5. Association for Women's Rights in Development (AWID)

организаций и всемирных движений.

Исследователи просмотрели существующие исследования, провели опрос среди более чем 400 женских правозащитных организаций, проинтервьюировали 82 представителя организаций, а также профинансировали три международных встречи доноров и женских правозащитных организаций.

Они обнаружили нехватку средств для правозащитных организаций, данная ситуация поразительным образом повторяется от региона к региону. Таким образом, организации вынуждены фокусироваться на противодействии и выживании, а также существенно сокращать свои проекты и выстраивать лидерство.

Исследователи также обнаружили несколько общих проблем среди организаций, решение которых могло бы помочь в финансировании женских организаций (так например, обращение к двусторонним и многосторонним агентствам развития, большим независимым фондам, международным организациям, частным филантропам, и корпорациям). Эти проблемы включают недостаточное отслеживание средств и подотчетность, отсутствие гендерной справедливости в организации, и изменение интересов организации из одной

сферы в другую. Например, из 69 млрд. долл. США средств, направленных на помощь в развитии в 2003 году, только 4 млрд. (6%) было направлено на гендерные вопросы, 2 млрд. (3%) имели гендерное равенство как достаточную составляющую, и 400 млн. (0,6%) имели гендерное равенство как основной компонент. В дополнение, международные организации снизили финансирование на женщин и девушек с 1996 года.

**Специфические находки исследователей включают:**

- 37% ответивших организаций обладали бюджетами 2004 ниже 20,000 долл.США, 68% ниже 100,000, и 24% бюджеты между 100,000 и 500,000 долл.США;

- 51% женских организаций получило в реальности меньше средств в 2004 году, чем в 2000; тем временем как 24% получило больше средств, а 23% получило приблизительно те же средства.

**Обнаруженные факты касательно нефинансовых данных, включают:**

- Сферы наиболее легкого поиска финансов борьба с ВИЧ/СПИД, насилие на основе гендера, гражданские и политические права, и участие. Получение финансирования наиболее сложное в вопросах относящихся к филантропии, индивидуальным правам в специфических религиях и

традиционных культурах, и сексуальные права.

- Наиболее просто найти средства на финансирование средств массовой информации, технологий, коммуникаций, развитие лидерских способностей, и сетей. Наиболее сложный поиск финансирования касается заработных плат, администрирования, обеспечения услуг.

- Более половины опрошенных организаций утверждают, что в общем искать финансирование сложнее сейчас нежели 10 лет назад.

В то время как данный отчет определяет уровень финансирования проектов на защиту прав женщин и вызовы встречающиеся женским организациям, он также описывает новые возможности. Например, семейные фонды, индивидуальные пожертвования, корпоративная филантропия, и пожертвования женщин, порой являющиеся критичными для женских организаций.

Для ознакомления с отчетом на английском языке посетите:

[http://www.awid.org/publications/where\\_is\\_money/web\\_book.pdf](http://www.awid.org/publications/where_is_money/web_book.pdf).

Для ознакомления с отчетом на французском или испанском языках посетите:

[Http://www.awid.org/go.php?pg=where\\_is\\_money](http://www.awid.org/go.php?pg=where_is_money).

## БЮДЖЕТНЫЙ ТРЕНИНГ В МОНГОЛИИ

Международный бюджетный проект (МБП) провел бюджетный тренинг в период 26-30 июля в Улан-Баторе, Монголия. На семинарах приняли участие 21 представителя Монголии, Пакистана, Азербайджана, Киргизстана, Армении и Казахстана. Участник были выбраны из групп, демонстрирующих приверженность прикладной

бюджетной работе. Участники отбирались с учетом их опыта и вовлеченности в бюджетную работу в их организациях.

В течение пяти дней семинара, участники получили понимание вопросов связанных с бюджетным процессом, бюджетной терминологией, случаями из практики со всего мира, количественным анализом, и распространением

методологии. Семинар основывался на всеобъемлющем информационном раздатке, который включал симуляции бюджета для последующего анализа участниками семинара.

За дополнительной информацией обращайтесь к Вивеку Рамкимуру (Vivek Ramkumar) по электронному адресу: ramkumar@cbpp.org.

## НОВЫЕ МАТЕРИАЛЫ В БИБЛИОТЕКЕ МЕЖДУНАРОДНОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЕКТА

**Достигая результатов: осуществление бюджетирования в наименее развитых странах / Achieving Results: Performance Budgeting in the Least Developed Countries**

Фонд капитального развития ООН (UNCDF)

Это исследование изучает вызовы в осуществлении бюджетирования в поддержку Целей Развития Тысячелетия, а также применения по отношению к вопросам развития в развивающихся странах. Книга рассматривает концепцию и контекст осуществления бюджетирования на местном уровне и содержит опыт Мозамбика, Танзании и Йемена. Она также содержит информацию о гендерно ориентированном бюджете и определяет методы для локально уровня выполнения бюджетной работы.

**Бюджетирование для защиты прав женщин:**

**мониторинг государственного бюджета для анализа соответствия с Международной конвенцией ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин / Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW**

Подготовлено Диан Эльсон / Женский фонд развития ООН

Эта публикация изучает отношения между стандартами правам человека и государственным бюджетом. Исследование также уделяет внимание политике в отношении формирования бюджета, мониторинга приверженности стандартам защиты прав человека и конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин.

**Преображая государственные финансы в общественные - Making Public Finance Public**

Подготовлено Каратиной Отт

/ Местные власти и Инициатива реформ предоставления государственных услуг

В данной публикации презентовано три случая, изучающих субнациональные бюджеты Хорватии, Македонии и Украины. Публикация также содержит информацию межстрановой анализ, который может быть особенно интересен университетам, общественным организациям, парламенту, и СМИ обеспокоенных вопросами прозрачности и подотчетности в управлении государственными финансами.

Мы предлагаем вам переправить данное информационное сообщение тем, кто может быть заинтересован в ней. Для того, чтобы подписаться на эту рассылку, пожалуйста, напишите Росио Кампос (Rosío Campos), редактор - campos@cbpp.org.