



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



Institutul pentru
Politici și Reforme
Europene



Бюджетирование, учитывающее права человека

Автор: Сава Татьяна, Фала Александру

Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer

Publicația dezvoltată în cadrul proiectului «Informați, împuterniciți și acționați! Societatea civilă pentru îmbunătățirea gestionării bugetului în Republica Moldova», care este implementat de Centrul Analitic Independent «Expert-Grup» în calitate de partener principal în consorțiu cu Fondul Konrad Adenauer (KAS) (Germania), Centrul de studii europene (CSEE) Litva și Institutul pentru politici și reforme europene (IIEPR). Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și Fondul Konrad Adenauer. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Uniunii Europene și al Fondului Konrad Adenauer.

СОДЕРЖАНИЕ

О РУКОВОДСТВЕ	3
Необходимость в этом руководстве	3
Цели руководства.....	3
Какая информация содержится в руководстве.....	3
Кто может использовать руководство?.....	4
Как можно использовать изложенные в руководстве рекомендации?	4
ОБЩИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, УЧИТЫВАЮЩЕГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	5
ЧТО ТАКОЕ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ?.....	7
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНО- ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	10
Необходимые условия для институционализации гендерно- ориентированного бюджетирования	10
Гендерно-ориентированное бюджетирование с точки зрения этапов бюджетного процесса	13
СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕДРЕНИЯ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	19
ПРИЛОЖЕНИЯ	24
Приложение 1. Проект G+ (Андалузия, Испания).....	24
Приложение 2. Исследование, посвященное гендерно- ориентированному анализу бюджета (Швейцария, 1996 год).....	25
Приложение 3. Действия в ходе бюджетного процесса	26

o РУКОВОДСТВЕ

Необходимость в этом руководстве

«Стратегия по обеспечению равенства между женщинами и мужчинами в Республике Молдова на 2017-2021 годы» выявила отсутствие надлежащих навыков по продвижению гендерно-ориентированного бюджетирования среди ключевых игроков в качестве одной из угроз в плане интеграции гендерной составляющей в стратегии развития на местном уровне. Это приводит к разработке бюджетов, которые не соответствуют должным образом потребностям, угрозам и интересам мужчин и женщин, мальчиков и девочек, других уязвимых групп. Следовательно, ориентация на гендерно-сбалансированный бюджет призвана помочь различным игрокам, задействованным в процесс планирования и бюджетирования, признавать и учитывать гендерные аспекты в своих планах и бюджетах.

Цели руководства

1. Дать общее понимание гендерному бюджетированию для ОМПУ и заинтересованных сторон;
2. Направлять и руководить в процессе развития и внедрения инициатив/мер, которые продвигают гендерное равенство и права человека;
3. Вырабатывать рекомендации насчет шагов и ключевых процедур, к которым можно прибегать в рамках ОМПУ для институционализации гендерно-ориентированного бюджетирования;
4. Выработать концептуальные и методологические ориентиры насчет порядка оценки воздействия планов развития ОМПУ и бюджетов на мужчин и женщин, мальчиков и девочек;
5. Измерять прогресс ОМПУ в деле переноса политик и обязательств насчет гендерного равенства в конкретные действия и меры на благо мужчин, женщин, мальчиков и девочек.

Какая информация содержится в руководстве?

Цель руководства – представить концепт бюджетирования, учитывающего права человека, при этом особое внимание будет уделено гендерно-ориентированному бюджетированию. Такой подход обусловлен тем, что в настоящее время на международном уровне имеется богатый опыт в плане гендерно-ориентированного бюджетирования. В свою очередь, существующий опыт можно перенять и использовать в деле продвижения других инициатив, посвященных бюджетированию, учитывающему права человека. Таким образом, определенные наработки в плане гендерно-ориентированного бюджетирования можно повторять и распространять с целью внедрения бюджетных проектов, рассчитанных для других уязвимых категорий.

В руководстве описаны и проанализированы методы и рамки, в которых этапы бюджетного процесса на местном уровне можно сообразовать с правами человека/гендерным равенством для того, чтобы обеспечить представление интересов всех граждан сообщества. Пользователям руководства рекомендуется применять меры, предложенные по каждому из этапов планирования и бюджетирования, и убедиться

таким образом, что права человека/гендерное равенство были интегрированы (см. Руководство «Бюджетный процесс на местном уровне»). Так, в дальнейшем по каждому из этапов бюджетного процесса будут представлены ключевые шаги для продвижения гендерно-ориентированного бюджетирования и других аспектов бюджетирования, учитывающего права человека, порядок их выполнения, рамки ответственности и показатели эффективности.

Кто может использовать руководство?

- Должностные лица всех уровней (местные советники ОМПУ I и II уровней);
- Те, кто занимаются внедрением политик (управления технического планирования, специализированные управления);
- Организации гражданского общества (ОГО);
- Члены сообщества;
- Координаторы по развитию сообщества.

Рекомендуется обеспечить обучение перечисленных выше заинтересованных сторон по трем направлениям, чтобы они могли применять рекомендации, изложенные в руководстве:

- Бюджетирование, учитывающее права человека;
- Включение в стратегические рамки подхода, учитывающего права человека;
- Gender mainstreaming (стратегический подход, который предполагает обеспечение гендерного равенства).

Как можно использовать изложенные в руководстве рекомендации?

Рекомендации надлежит использовать для всех программ и проектов, внедряемых органами местного публичного управления, одновременно с планированием и выделением средств на развитие населенных пунктов. Чтобы улучшить внедрение подходов, учитывающих права человека, в бюджетный процесс, целесообразно провести совместный анализ рекомендаций из этого документа и предложений из других методологических пособий, к примеру, Руководство об участии в бюджетном процессе, Руководство о бюджетном процессе на местном уровне, Руководство о публичных слушаниях.

Содержащиеся в настоящем руководстве рекомендации опираются и сформулированы таким образом, чтобы отражать ключевые процессы бюджетирования и привести их в соответствие со стратегическими рамками развития органа местного публичного управления. Предложенные рекомендации охватывают следующие аспекты:

- Определение потребностей и проблем;
- Установление приоритетности потребностей и проблем;
- Определение и оценка инвестиций;
- Подготовка рамочного документа по местному бюджету;
- Определение проекта/инвестиций, которыми должен распоряжаться ОМПУ;
- Обсуждение проектов секторальных планов и бюджетов специализированными управлениями на местном/районном уровне;

- Мониторинг и оценка планов местного развития.

ОБЩИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, УЧИТЫВАЮЩЕГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Бюджет представляет собой один из важнейших документов политики властей, он отражает порядок, в котором годовые и многолетние цели будут признаны в качестве приоритетных и затем достигнуты. Общая цель бюджетов – обеспечить развитие общества за счет доступа граждан к публичным благам и услугам: обязательное образование до определенного возраста, социальная защита, здравоохранение. Вместе с тем, в традиционных моделях бюджетирование опирается на экономические предпосылки, не уделяя при этом особое внимание правам человека. Современный подход предполагает иное видение: достигнуть процветания можно за счет повышения уровня справедливости и обеспечения равного доступа всех социальных групп к публичным услугам. В этой связи следует отметить **бюджетирование, учитывающее права человека (БУПЧ)**. БУПЧ предполагает выполнение основных потребностей людей и укрепление справедливости в обществе. БУПЧ достигается в рамках партиципативного, прозрачного процесса, в котором решения о расходовании и накоплении публичных денег принимаются непосредственно людьми, в частности, представителями уязвимых категорий. По сути, можно утверждать, что почти все ассигнования и расходы властей направляются на обеспечение прав человека, поскольку способствуют развитию общества. Вместе с тем, можно говорить об определенной дифференциации расходов, «связанных с правами человека», хотя это различие очень размытое. Таким образом, существуют расходы, непосредственно связанные с правами человека. К этой категории относятся ассигнования для правосудия, образования или здравоохранения. Кроме того, существуют расходы, которые косвенным образом способствуют реализации прав человека. К ним относится публичное финансирование научных исследований либо дипломатических миссий.

Чтобы обеспечить внедрение БУПЧ, указанный аспект должен быть частью более широкого процесса, чем собственно этап бюджетирования. До проведения бюджетирования следует разработать документы политик, учитывающие нормы в области прав человека¹. Затем бюджет необходимо составить таким образом, чтобы он способствовал выполнению программ, предусмотренных в документах политик.

Рамки, интегрирующие аспекты прав человека в бюджетный процесс, должны учитывать следующие элементы:

- **Прогрессивное выполнение**, предполагающее активизацию пакета мер по укреплению прав исключенных групп. Прогрессивное выполнение должно происходить постоянно, оно не должно зависеть от экономического роста, оно должно требовать «эффективного использования имеющихся ресурсов». Государству надлежит доказать, что исходя из имеющихся ресурсов оно

¹ Blyberg A., Human Rights Budgeting and Budget Analysis, Шотландская комиссия по правам человека

приложило все усилия для прогресса в области экономических, социальных и культурных прав;

- **Обязательное обеспечение минимального пакета прав человека.** Государство обязано обеспечить, по меньшей мере, минимальный уровень экономических, социальных и культурных прав. Этот уровень защищает право человека на достойный уровень жизни и предполагает, что ему гарантируется право на охрану медицинское обслуживание, образование, социальную безопасность;
- **Доступность** – право доступно, если люди не ограничены в его реализации. Более того, что больше людей с равным доступом к праву, тем оно доступнее. Посредством решений насчет бюджета государство может сделать образование, социальную безопасность и юридическую помощь более или менее доступными;
- **Последовательность** – оно предполагает, что государство не должно отступать, добиваясь прогресса в реализации прав человека².

В рамках БУПЧ значительную роль играет **гендерно-ориентированное бюджетирование (ГОБ)**. Бюджетирование прав человека охватывает усилия, нацеленные на то, чтобы обеспечить недискриминацию и рост равенства всех людей, в том числе женщин, детей, бедных, меньшинств, пожилых, людей с особыми потребностями. В этом смысле гендерно-ориентированное бюджетирование – один из компонентов БУПЧ. Основная цель гендерно-ориентированного бюджетирования касается гармонизации бюджетного процесса для продвижения гендерного равенства в качестве составляющей прав человека.

² Адаптация авторов на основе исследования, размещенного по следующей ссылке
https://www.flac.ie/assets/files/pdf/flac_briefing_on_human_rights_approach_to_budgeting.pdf

ЧТО ТАКОЕ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ?

На международном уровне широко принято определение, согласно которому гендерно-ориентированное бюджетирование представляет собой интеграцию гендера в бюджетный процесс. Такой подход предполагает оценку бюджетов с точки зрения их воздействия на представителей женского и мужского пола, включения гендерных аспектов во все этапы бюджетного процесса, изменения структуры доходов и расходов для продвижения гендерного равенства (Совет Европы, 2009). Гендерно-ориентированное бюджетирование закрепляет «перспективу гендерного равенства в бюджетном процессе с тем, чтобы обеспечить эффективное выделение ресурсов с учетом выявленных потребностей, а также для изменения структуры доходов и расходов с целью укрепления гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девушек». Гендерно-ориентированное бюджетирование – дополнительный инструмент для интеграции гендера, также он представляет собой инструмент с существенным потенциалом для продвижения необходимых структурных преобразований, который позволяет сократить дискриминацию в публичном пространстве (Виллагомес, 2004). Считается, что ГОБ охватывает следующие аспекты: анализ проблем, изменение структуры бюджета для того, чтобы добиться результатов в плане гендерного равенства, и систематическая интеграция гендера во все бюджетные процессы.

В этом смысле, в целях настоящего анализа гендерно-ориентированное бюджетирование определили как интеграцию четкого гендерного аспекта в общий контекст бюджетного процесса путем использования специальных приемов и аналитических инструментов для продвижения гендерно-восприимчивой политики. Данное определение признает масштаб и широкую природу бюджетного процесса, оно предполагает, что любой инструмент или любая мера, соответствующая этой области, служит, по сути, «подходом, учитывающим гендерно-ориентированное бюджетирование». Также определение признает, что бюджетный процесс не касается непосредственно «гендерного равенства», а, скорее, фокусируется на накоплении/выделении ресурсов и на публичной политике, ведь именно учитывающая гендерные аспекты политика прямым образом касается результатов в плане гендерного равенства.

Гендерно-ориентированное бюджетирование можно описать с помощью следующих тезисов:

- Относится к интеграции гендерного аспекта в публичные финансы и политическую экономику с тем, чтобы страна оперировала общими бюджетами, включающими аспекты гендерного равенства;
- Гендерно-ориентированное бюджетирование не означает отдельный бюджет для женщин, а предполагает анализ воздействия любой формы публичных расходов или же способа наращивания бюджетных доходов на

женщин и девочек в сравнении с мужчинами и мальчиками. Кроме того, речь не идет о равной сумме, которая тратится на женщин и мужчин, а том, соответствуют ли расходы потребностям женщин и мужчин;

- Предполагает изменение порядка выделения средств под расходы и порядка накопления доходов для того, чтобы учитывать при этом разные потребности и приоритеты женщин и мужчин;
- Не касается только этапа разработки бюджетов, а предполагает также мониторинг внедрения и оценку воздействия бюджетных ассигнований на удовлетворение различных потребностей женщин и мужчин и на продвижение гендерного равенства;
- Подходы ГОБ можно применять и по отношению к другим категориям неравенства, таким как: возраст, религиозная или этническая принадлежность, гражданское состояние, имущество либо место проживания (города/села, различные области/регионы).

Кроме того, ГОБ не следует рассматривать только в смысле обеспечения социальной справедливости. Таким образом, достижение гендерного равенства приносит с собой еще и огромные социально-экономические преимущества. Проведенные исследования показали, что сокращение гендерного неравенства приносит положительные результаты и приводит к улучшению состояния здоровья детей, росту производительности труда и ускорению экономического роста. Продвижение гендерно-ориентированного бюджетирования способствует достижению гендерного равенства и обеспечивает более устойчивый и инклюзивный экономический рост. Наряду с благоприятными социально-экономическими последствиями ГОБ приносит еще и многочисленные преимущества правительствам, которые внедряют его:

- Превращает бюджет в более сильный инструмент для реализации политики в области гендерного равенства и для устранения дискриминации в обществе;
- Повышает среди должностных лиц уровень осознания и понимания порядка, в котором бюджеты и политика сказываются на различных социальных категориях;
- Продвигают более высокий уровень ответственности за использование публичных ресурсов, в частности для женщин;
- Способствует эффективному использованию публичных ресурсов – гендерное неравенство может обернуться значительными потерями в плане экономической эффективности и человеческого развития;
- Определяет повышение прозрачности, поскольку делает бюджет понятным для всех и стимулирует более широкое участие общественности.

Благодаря важности и преимуществам гендерных аспектов многие государства стали применять надлежащую публичную политику и включили гендерные аспекты в бюджетный процесс. Инициативы насчет гендерно-ориентированного бюджетирования осуществлялись на протяжении многих лет в самых разных формах. Первопроходцем была Австралия, она пилотировала попытки учесть гендерные аспекты при бюджетировании еще в 1984 году – в ответ на призывы активистов, которые боролись за права женщин. Более 90 стран опробовали ту или иную форму гендерного бюджетирования на протяжении последнего десятилетия (OCDE, 2014b). Успешный

пример продвижения ГОБ – опыт Андалузии (один из регионов Испании). В 2015 году 2/3 бюджетных программ в Андалузии были признаны как обладающие потенциалом влиять на положение дел в гендерной области (Приложение 1). Среди самых последних примеров можно назвать Австрию, которая с 2012 года включила гендерное бюджетирование в качестве части более широкого пакета реформ в области бюджетирования эффективности³. Кроме того, стоит отметить и тот факт, что первые внедрившие ГОБ государства – Индия, Филиппины, Индонезия – не были членами ОЭСР. Кроме того, наличие на международном уровне опыта в сфере гендерно-ориентированного бюджетирования позволяет заимствовать и передавать наработки и знания о других инициативах БУПЧ в следующих областях:

- оценка разницы между воздействием бюджетных расходов на различные социальные группы;
- разбивка данных, которая позволит выявить факты дискриминации, если агрегированная информация не позволяет получить такое представление;
- использование показателей эффективности, чтобы оценить воздействие бюджета.

Республика Молдова пытается следовать тенденции на мировом уровне. Подписав целый ряд международных актов по обеспечению гендерного равенства, она взяла на себя и определенные обязательства. Это диктует общие рамки политик, которые предстоит внедрить в нормы национального законодательства. Среди наиболее важных договоров в области обеспечения гендерного равенства, подписанных Республикой Молдова, стоит перечислить:

- **Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979)**. Она предусматривает обязательства правительств, подписавших документ, исключать барьеры на пути участия женщин в общественной жизни, эти обязательства связаны с четырьмя основными уровнями бюджетов: доходы, расходы, макроэкономика бюджета и процессы принятия решений насчет бюджетов;
- **Пекинская декларация и платформа действий (1995)**. Документ касается необходимости *«учета гендерной проблематики в бюджетных решениях по политике и программам а также адекватного финансирования специальных программ для обеспечения равенства между женщинами и мужчинами»*. (Приложение II, Глава VI, параграф 345);
- **Декларация министров Азиатско-тихоокеанской конференции по гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин (2014)**. В ней правительства договорились *«осуществлять, контролировать и анализировать эффективное планирование и составление бюджетов с учетом гендерных факторов с целью содействия эффективному, результативному и справедливому расходованию бюджетных средств в государственном секторе»*. (ST / ESCAP / 2713, Глава IV, параграф 57, страница 31);
- **Повестка дня в области устойчивого развития – 2030 (2015)** обязывает правительства *«существенно увеличить инвестиции для уменьшения гендерного*

разрыва, чтобы укрепить поддержку учреждениям, которые имеют отношение к гендерному равенству, и расширить права и возможности женщин на глобальном, региональном и национальном уровне». (A / RES / 70/1, параграф 20)

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Необходимые условия для институционализации гендерно-ориентированного бюджетирования

Независимо от условий и уровня внедрения ГОБ ответственным органам надлежит учитывать, что институционализация ГОБ – средне-долгосрочный процесс, за которым необходимо следить с интересом и упорно. Процесс институционализации ГОБ предполагает финансовые усилия, усилия по мобилизации ресурсов и действующих лиц на различных уровнях управления. Также потребуется заявленное институциональное обязательство и обеспечение следующих условий:

1. проинформировать и привлечь внимание власть имущих;
2. проинформировать и привлечь внимание технического персонала и подразделений к гендерным аспектам;
3. укрепить потенциал и повысить уровень знаний насчет тематики, связанной с гендерными аспектами;
4. собирать данные в разбивке по полу;
5. проводить регулярный анализ общего воздействия доходов и расходов;
6. увеличить число женщин, которые участвуют в принятии решений в бюджетном процессе;
7. регулярно представлять отчеты о результатах, достигнутых по гендерным аспектам.

Информирование и привлечение внимания власть имущих

Многочисленные оценки успехов и угроз, связанных с интеграцией гендерных аспектов в бюджетный процесс, подтолкнули к выводу о необходимости принципиального обязательства со стороны соответствующих лидеров для того, чтобы процесс оказался успешным и долгосрочным. Многие экономисты в целом и специалисты в области публичных финансов, в частности, не понимают, что между гендерными отношениями и публичными финансами существуют многочисленные связи. Следовательно, необходимо повысить уровень осведомленности должностных лиц о том, что гендерные проблемы имеют значение для проводимой политики и бюджетирования.

Информирование и привлечение внимания технического персонала и подразделений к гендерным аспектам

Наряду с должностными лицами, связанными с политикой, технический персонал департамента планирования и бюджетирования Министерства финансов/ОМПУ, районных финансовых управлений/финансовых управлений примэрий также следует

проинформировать о том, что их работа может дифференцированно сказаться на женщинах и мужчинах. Мероприятия по информированию и привлечению внимания следует планировать осторожно и тщательно, чтобы предусмотреть меры на тот случай, если возникнет сопротивление со стороны госслужащих, которые поймут, что им необходимо изменить установившуюся практику и ввести новые способы анализа проблем. В определенном социально-культурном контексте может возникнуть и неприятие гендерного подхода, что, в свою очередь, потребует приводить доводы, учитывающие особенности культуры, изменять отношение и менталитет людей.

Укрепление потенциала и повышение уровня знаний насчет тематики, связанной с гендерными аспектами

После того, как должностных лиц и технический персонал проинформировали о гендерных аспектах и они оказались открытыми приступить к ГОБ, их необходимо научить тому, «как это сделать». Различные задействованные игроки должны получить навыки и способности, соответствующие их роли в процессе внедрения ГОБ. Как показывает опыт, учебные мастерские – отличная отправная точка для укрепления способностей, но этот способ необходимо дополнить подготовкой на рабочем месте и серьезным обучением. В этом смысле потребуются существенная техническая помощь министерств, отвечающих за гендерные аспекты, а также привлечение местных консультантов (к примеру, неправительственных организаций, которые продвигают гендерные аспекты).

Сбор данных в разбивке по полу

Планирование и бюджетирование с учетом гендерных аспектов требует наличия надежных баз данных с разбивкой по полу и также сведений об использовании времени. В рамках ОМПУ опросники или способы сбора данных необходимо изменить с учетом международных и региональных стандартов, в то же время другие имеющиеся данные, представленные в разбивке по полу, следует обрабатывать, анализировать и распространять гораздо тщательнее.

Включение компонента ГОБ в менеджмент публичных финансов

Чтобы избежать разделения ГОБ на системы управления публичными финансами, в стандартные руководящие документы в области бюджетирования, такие как годовой циркуляр по бюджету, проекты законов о бюджете на текущий год, бланки отчетности и бюджетные справочники, а также в процедуры государственных закупок следует включить гендерную составляющую. Кроме того, цели в области гендерного равенства должны стать составляющей частью эффективности Министерства финансов, отраслевых министерств, местного публичного управления.

Проведение равномерного анализа общего воздействия существующих доходов и расходов

Воздействие публичных расходов и способов увеличения доходов на гендерное равенство необходимо анализировать регулярно. Обычно разное воздействие на женщин и мужчин происходит не автоматически, а вследствие публичной политики, «слепой» к гендерным аспектам. Эмпирические доказательства способны

усовершенствовать направленность бюджетной политики с одной стороны и разработку более эффективной политики для сокращения гендерного неравенства с другой.

Увеличение числа женщин, которые участвуют в принятии решений в бюджетном процессе

Зачастую у женщин и мужчин разные приоритеты и потребности в плане поставки публичных услуг, это объясняется тем, что у них разные социальные роли и разная социальная ответственность. В этом смысле можно отметить, что на местном уровне закрепленные в законодательстве нормы насчет квот/представления неизвестны, поэтому о них необходимо информировать шире. Зачастую, учреждения, призванные их внедрять, на самом деле, как раз просто-напросто пренебрегают ими.

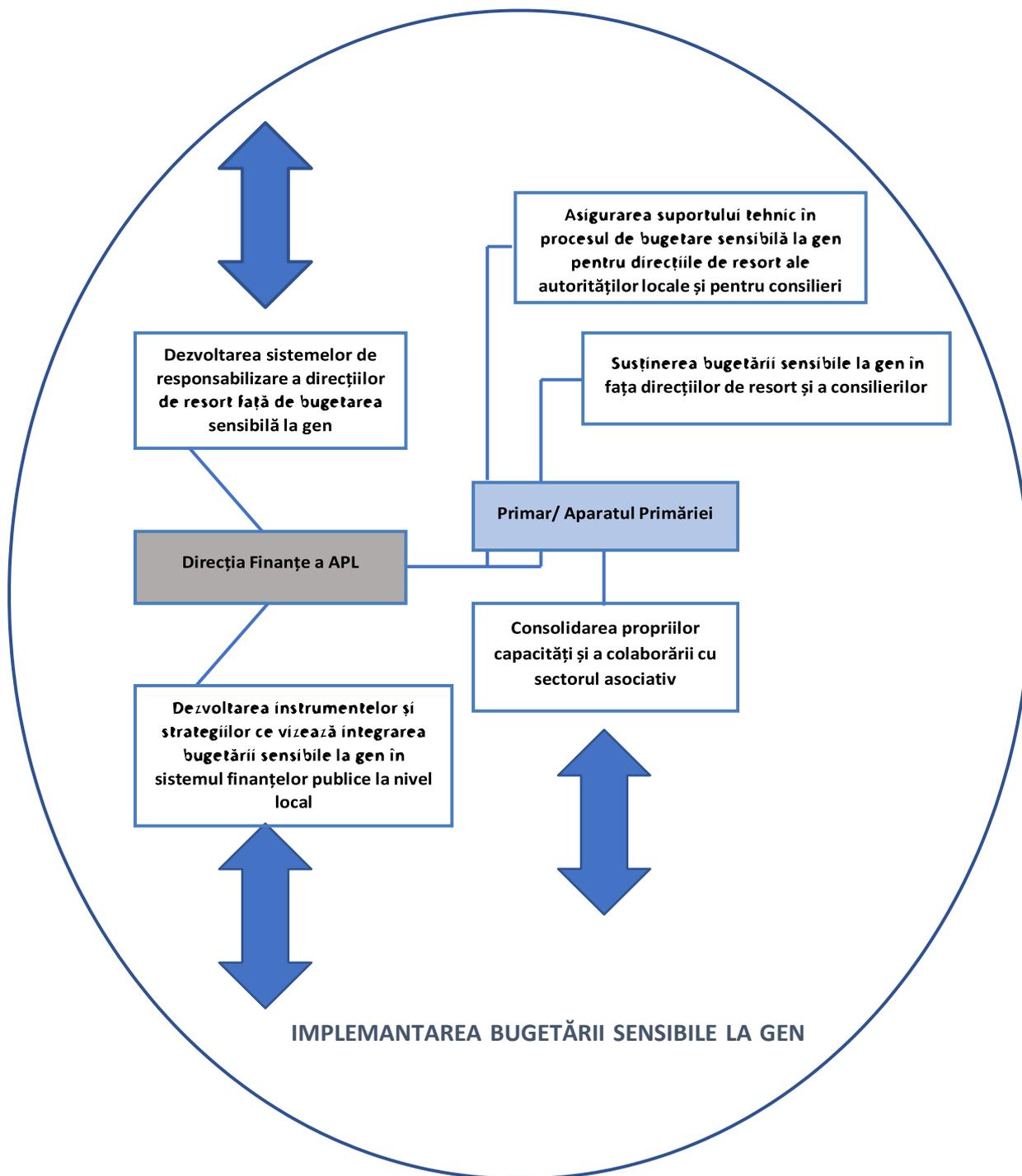
Регулярное представление отчетов о результатах, достигнутых по гендерным аспектам

В конце каждого отчетного года Министерство финансов и/органы местного публичного управления представляют отчеты о результатах исполнения бюджета, возможных недоработках и проблемах системы публичного финансового менеджмента. Существуют две возможности улучшить процесс представления отчетов о результатах, связанных с гендерными аспектами: либо включить гендерные аспекты в периодические отчеты (к примеру, пересмотр публичных расходов или бюджетных деклараций), либо публиковать отчеты, которые однозначно фокусируются на гендерном равенстве (к примеру, декларации о гендерно-ориентированном бюджете, гендерно-ориентированные отчеты).

	Обеспечение профильным управлениям местных органов власти и советникам технической помощи в процессе гендерно-ориентированного бюджетирования
Разработка систем повышения ответственности профильных управлений за гендерно-ориентированное бюджетирование	Представление профильным управлениям и советникам доводов в пользу гендерно-ориентированного бюджетирования
Финансовое управление ОМПУ	Примар/аппарат примэрии
Разработка инструментов и стратегий, предусматривающих интеграцию гендерно-ориентированного бюджетирования в систему публичных финансов на местном уровне	Укрепление собственного потенциала и взаимодействия с неправительственным сектором

ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Фигура 1. Внедрение гендерно-ориентированного бюджетирования. Общие рамки действий



Источник: разработка авторов

Гендерно-ориентированное бюджетирование с точки зрения этапов бюджетного процесса⁴

Гармонизация гендерно-ориентированного бюджетирования со стратегическими рамками развития⁵

Прежде чем приступить к разработке определенных программ, органам местного публичного управления необходимо собрать и проанализировать всю имеющуюся в наличии информацию, чтобы определить проблемы той или иной социальной группы, а затем сформулировать политику, нацеленную на решение соответствующих проблем. Примером на этот счет может стать обеспечение всем качественного дошкольного образования независимо от пола, этнической принадлежности, наличия особых потребностей, уровня доходов, чрезмерного расстояния до детского сада и других аспектов. На этом этапе важную роль играют неправительственные организации, они могут представить исследования/отчеты или же другую полезную информацию, которая позволит выявить имеющиеся проблемы. Кроме того, на указанном этапе можно разработать определенные программы – в результате усилий в области advocacy со стороны гражданского общества.

Чтобы привести местные бюджеты соответствие со стратегическими рамками местного развития с точки зрения гендерной составляющей, необходимо дать ответ на несколько основных вопросов:

- Как продвигают и защищают права человека, в частности права женщин, в процессе децентрализации?
- Заинтересовано ли и участвует ли местное управление в осуществлении/упрощении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин? Если нет, то как это в целом сказывается на социальном и экономическом развитии в регионе?
- Обладает ли местное управление необходимым потенциалом, чтобы возложить на себя национальные обязательства насчет гендерного равенства? Если нет, то в чем заключаются недостатки и как их можно эффективно устранить?
- Каким образом гендерное равенство сказывается на условиях, определяющих местное развитие?
- Каким образом местное управление может, используя собственные инструменты, применять национальную политику насчет эффективной поставки публичных услуг и улучшения уровня жизни сообщества?
- Каковы исходные точки для местного развития, учитывающего гендерное равенство?
- Каким образом местное управление может использовать, чтобы действовать на упреждение, инвестиции для социальных групп с низким доходом, в частности для исключенных женщин или мужчин?

⁴ Более подробную информацию о бюджетном процессе можно найти в РУКОВОДСТВЕ ОБ УЧАСТИИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

⁵ На этом этапе пересекаются аспекты гендерно-ориентированного бюджетирования и территориального подхода к местному развитию. Более подробную информацию насчет территориального подхода к местному развитию можно найти в Руководстве о территориальном подходе к местному развитию

- Каким образом местное управление может стать важным игроком в деле смягчения неравенства на уровне сообщества?
- На каком уровне/в какой сфере применения следует применять меры/действовать? Каких партнеров по развитию, какие стратегии и какие ресурсы следует привлечь для этого?

Чтобы дать ответы на эти вопросы, целесообразно обеспечить концептуальную связь между бюджетными рамками и аспектами, которые касаются прав человека/гендерного равенства. Пример рамок, увязывающих бюджет с гендерным равенством, представлен ниже (Таблица 1).

Таблица 1. Рамки, увязывающие бюджет с гендерным равенством

Компоненты бюджетных рамок	Их связь с гендерным равенством	Необходимая информация
Поступления (бюджетные средства, потраченные в соответствии с программой/бюджетной линией)	Адекватны ли поступления для обеспечения гендерного равенства и достижения других целей?	Данные в разбивке по полу Показатели по поступлениям и по воздействию можно улучшить в результате определения надлежащих статистических источников
Мероприятия (запланированные и предоставленные публичные услуги, к примеру, услуги в области здравоохранения или поддержка деловой среде)	Мероприятия задуманы таким образом, чтобы они одинаково подходили женщинам и мужчинами? Мероприятия надлежащие для обеспечения гендерного равенства и достижения других целей?	Понимание отношений между полами Рекомендуется диалог между властями и гражданским обществом, чтобы лучше понимать положение дел
Поступления (запланированный и выполненный уровень использования в ходе мероприятий, к примеру, число вылеченных пациентов или число предприятий, которые получили помощь)	Поступления распределяются справедливо между женщинами и мужчинами? Результаты адекватные для обеспечения гендерного равенства и для достижения других целей?	
Воздействие (уровень планирования и выполнения общих целей, к примеру, уровень здоровья населения, конкурентоспособная деловая среда)	Воздействие способствует продвижению гендерного равенства, а также других целей?	

Источник: на основе S. Quinn, «Gender budgeting: practical implementation», Совет Европы, 2009, стр. 28

Гендерно-ориентированное бюджетирование на этапе разработки и утверждения проекта бюджета

Вначале необходимо провести анализ бюджетных мер с точки зрения гендерного равенства. Такой анализ поможет примару понять, каким образом различные проводимые политики могут повлиять на гендерное равенство. Полученная в ходе анализа информация, а также проведенная оценка потребностей в плане гендерного равенства помогут обосновать применение гендерного подхода при выделении ресурсов. Это даст примару возможность представить Местному совету проект, включающий меры, которые, в свою очередь, будут способствовать сокращению недостатков в плане гендерного равенства. Кроме того, включение гендерной составляющей на этапе установления показателей бюджетной эффективности упростит понимание порядка, в котором бюджетные меры влияют на гендерное равенство, и позволит гражданскому обществу отслеживать достигаемый прогресс.

Когда бюджетное предложение представляют Местному совету, декларация о гендерном бюджете может оказаться полезным инструментом для обозначения мер, предпринятых на национальном уровне, чтобы добиться результатов в плане гендерного равенства. Этот документ может включать: (1) общую декларацию относительно гендерно-ориентированного бюджета, где вкратце представлен порядок, в котором закрепленные в бюджете меры призваны поддерживать приоритеты в области гендерного равенства, (2) декларацию о прогрессе, в которой представлены успехи/недостатки местной власти в том, что касается поддержки и освоения национальных приоритетов и целей в области гендерного равенства. Документ может содержать также отчет о распределении расходов, увязанных с гендерным равенством, что поможет заинтересованным сторонам определить объем финансовых потоков, выделяемых под политику, продвигающую гендерное равенство. Целесообразно включить в декларацию и гендерное воздействие на специфические расходы, что даст возможность оценить воздействие распределения бюджета по полу.

При разработке бюджета необходимо учесть несколько аспектов:

- Изменение налогообложения не должно идти в ущерб социально уязвимым группам по сравнению с другими;
- Снижение расходов не должно в значительной мере сказываться на ассигнованиях для областей, которые касаются прав человека/гендерного равенства, а также для дошкольного образования или же социальной защиты;
- Оценивать ассигнования необходимо предельно точно, чтобы не допустить недооценки издержек по программам, сопутствующим правам человека/гендерному равенству, и в итоге не поставить их внедрение под угрозу.

На этом этапе организациям гражданского общества также отводится важная роль. В процессе публичных консультаций гражданское общество призвано продвигать в проектах бюджетов аспекты прав человека. К примеру, если отсутствует информация из декларации о гендерном бюджете или даже и не была представлена такая декларация, то группы, занимающиеся advocacy, могут представить альтернативный документ, определяющий, касается ли бюджет основных проблем, которые приводят к гендерному неравенству.

При утверждении бюджета органу местного публичного управления надлежит обратить внимание на те же аспекты, как и на этапе разработки. Также следует убедиться, что у гражданского общества есть возможность активно включиться в процесс утверждения бюджета, в том числе необходимо позволить представителям неправительственных организаций участвовать в заседаниях Местного совета, на которых проходят дебаты по бюджету.

Гендерно-ориентированное бюджетирование на этапе исполнения бюджета

Если и был утвержден бюджет, учитывающий проблемы, связанные с правами человека/гендерным равенством, тем не менее, в процессе его исполнения могут возникнуть определенные недостатки. В этом смысле можно перечислить следующие:

- сферы, относящиеся к правам человека/гендерному равенству, финансируются на недостаточном уровне;
- проведение государственных закупок с недостатками приводит к чрезмерным выплатам или к излишку закупаемых товаров;
- происходит расхищение финансовых средств из-за коррупции.

В связи с проблемами, возникающими в ходе исполнения бюджета, очень важно проводить мониторинг расходов. Это позволит обеспечить, что ассигнования осваиваются надлежащим образом и способствуют реализации прав человека. Если исполнение бюджетов – прямое полномочие органов власти, тогда в мониторинге исполнения наряду с госучреждениями важную роль может сыграть и гражданское общество.

Оценка внедрения гендерно-ориентированного бюджетирования

После исполнения бюджета необходимо провести оценку гендерного воздействия. В свою очередь аудит достижений помогает выяснить, были ли достигнуты предусмотренные результаты различных бюджетных мер. Гендерная перспектива при пересмотре расходов на следующий бюджетный период также помогает обеспечить, что любое решение перенаправить расходы от одной цели к другой учитывает вероятное воздействие этого шага на гендерное неравенство, то есть вероятность возникновения гендерного неравенства. Такие виды оценки как аудит систем гендерного равенства помогают выяснить, насколько хорошо работают инициативы по гендерному бюджетированию и элементы, лежащие в его основе.

В ходе указанного этапа главная задача состоит в том, чтобы предложить отчет, содержащий сведения, на которых могут опираться дальнейшие решения. В этом смысле отчет должен включать информацию о ходе мероприятий, предусмотренных программами/проектами, которые финансируются за счет бюджетных источников, об их воздействии на различные категории женщин и мужчин. При разработке отчета необходимо учитывать следующие аспекты:

- сведения о запланированных мероприятиях/мерах и прилагающихся бюджетах;
- установление реальной величины выделенных средств;
- проверка прогресса в деле внедрения программы по отношению к выделенным средствам, требованиям и стандартам ГОБ;

Ключевые вопросы, на которые должен отвечать отчет, включают;

- Каковы результаты и результаты осуществленных мероприятий, каким образом они сказались на различных категориях женщин и мужчин?
- Кто в наибольшей степени пользуется результатами осуществленных мероприятий и почему?
- Каким образом и другие уязвимые группы могут воспользоваться результатами мероприятий?
- Какие изменения можно внести/Что можно предпринять для того, чтобы улучшить
- эффективность программы?

Таблица 2. Этапы процесса гендерно-ориентированного бюджетирования

Этапы бюджетного процесса	Мероприятия	Комментарии
Разработка стратегических и институциональных рамок для продвижения гендерно-ориентированного бюджетирования	Наличие/Разработка документа, в котором установлено обязательство властей укреплять гендерное равенство (права человека)	Если нет закона, предусматривающего обязательство властей укреплять гендерное равенство, органу местного публичного управления надлежит разработать и утвердить документ, на основании которого он обязуется продвигать гендерное равенство
	Делегирование полномочий относительно анализа и мониторинга положения дел в плане гендерного равенства на уровне сообщества	Один из служащих примэрии будет постоянно заниматься гендерными аспектами. Этот служащий может создать «реестр» гендерных проблем
	Включение в стратегии развития населенного пункта целей, связанных с гендерным равенством	
Разработка и утверждение бюджета	Проведение анализа ситуации в гендерной сфере	Выявление документов, в которых есть проблемы гендерного плана
	Разработка проекта бюджета, который учитывает гендерный аспект	На этом этапе будут учитываться предыдущие проблемы в процессе исполнения бюджета, а также результаты гендерного анализа. В этих целях можно использовать отчеты об исполнении бюджета за предыдущие годы, отчеты Счетной палаты, выводы анализа положения дел в гендерной сфере, альтернативные анализы, разработанные неправительственными организациями
Исполнение бюджета	Собственно исполнение бюджета и мониторинг процесса исполнения	Для властей ежемесячные/ежеквартальные отчеты об исполнении бюджета служат первоочередным источником информации для мониторинга процесса исполнения бюджета. Кроме того, публичные органы могут прибегать к определенным инструментам мониторинга, вовлекая и представителей сообщества: мониторинг закупок (в этом смысле можно создать специальные группы, в которые войдут представители гражданского общества) или мониторинг процесса поставки товаров и услуг (этот процесс более

		<p>партиципативный, он предполагает и привлечение бенефициаров, к примеру, посетители библиотек могут осуществлять мониторинг закупки книг)</p>
<p>Представление отчета и оценка</p>	<p>В результате этих действий необходимо выявить пробелы в деле исполнения бюджета, в том числе аспекты, связанные с гендерным бюджетированием. На основе выводов разрабатываются предложения, нацеленные на усовершенствование исполнения бюджета и гендерно-ориентированного бюджетирования</p>	<p>На этом этапе орган публичной власти разработает и представит отчет об исполнении бюджета. Кроме того, следует проанализировать и отчеты Счетной палаты (если таковые имеются) или альтернативные отчеты (исследования академических институтов либо неправительственных организаций). Кроме того, на данном этапе следует выяснить мнение сообщества о качестве воздействия бюджетных расходов и о качестве публичных услуг. В этом смысле можно использовать отчетные карточки граждан – инструмент опроса граждан, помогающий выяснить, в какой мере они довольны качеством и эффективностью поставленных товаров и публичных услуг.</p>

Источник: разработка авторов

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕДРЕНИЯ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Анализ публичных расходов с гендерной точки зрения⁶

Анализ публичных расходов с точки зрения гендерных аспектов необходимо проводить на всем протяжении бюджетного процесса. Информация о распределении публичных денег женщинам и мужчинам – первый шаг на пути осознания того, что публичные бюджеты заслуживают изучения с гендерной точки зрения. Наряду с информацией о распределении публичных доходов по полу проводимый анализ должен включать сведения, показывающие, каким именно образом половая принадлежность определяет потребности людей. Любопытным представляется опыт Швейцарии в проведении комплексного анализа с гендерной точки зрения (Приложение 2). Следует отметить, что практика Швейцарии на этот счет достаточно многогранная, однако определенные аспекты данного подхода может заимствовать и Республика Молдова.

⁶ Более подробную информацию насчет анализа бюджета можно найти в Руководстве по независимому анализу бюджетов

Методология анализа гендерной перспективы предполагает регулярный подход; анализ следует проводить ежегодно в рамках бюджетного процесса. Это требует постоянного усовершенствования анализа. В свою очередь анализ предполагает 6 этапов:

1. Рассмотрение всей имеющейся информации об анализируемой бюджетной линии: показатели эффективности, сопутствующие действию/программе, которая финансируется за счет бюджетной линии, динамика расходов во времени и их воздействие, информация о схожих программах;
2. Сбор информации о целевой группе, в частности, с гендерной точки зрения: статистические отчеты, независимые отчеты, разработанные академической средой или организациями гражданского общества, оценка воздействия программ на бенефициаров (проведение опросов, интервью), официальные либо независимые отчеты по оценке программ, консультации с представителями гражданского общества (консультации с гражданским обществом должны стать постоянным механизмом);
3. Определение целей в плане гендерного равенства;
4. Подготовка стратегии выделения ресурсов с тем, чтобы можно было достичь гендерных целей. Необходимо обратить внимание на всю инфраструктуру, связанную с выделением ресурсов: механизмы принятия решений, процессы представления отчетов;
5. Установление значимых для гендерных аспектов показателей;
6. Установление процессов мониторинга и оценки. Важно, чтобы все аспекты интеграции гендерно-ориентированного бюджетирования подвергались мониторингу и оценке, а процесс изменялся с учетом полученных отзывов. На этом этапе следует учитывать следующие аспекты:
 - Изменения, внесенные в бюджетные расходы, привели к улучшению гендерного равенства?
 - Необходимы ли дополнительные изменения в плане бюджетных ассигнований для укрепления гендерного равенства?
 - Каким образом можно расширить гендерный анализ, чтобы усовершенствовать гендерно-ориентированное бюджетирование?
 - Необходимы ли дополнительные ресурсы и тренинги?

Анализ охвата преимуществами

В случае Швейцарии главным инструментом количественного исследования стал анализ охвата преимуществам (АОП). Многие инициативы, претворенные в жизнь в Европе и продвигавшие гендерно-ориентированное бюджетирование, использовали такой подход, но соотносили его с особенностями страны/региона применения. В общих чертах анализ охвата преимуществами представляет собой простой расчет для того, чтобы выяснить себестоимость в расчете на единицу.

Таблица 3. Методология, которая применялась в Швейцарии, 1996 год

Шаги	Примеры
------	---------

Получение данных	Разрывы в рядах, отражающих бюджетные расходы
Классификация расходов в зависимости от: <ul style="list-style-type: none"> • трудоустройства • преимуществ • неоплачиваемого труда женщин 	<ul style="list-style-type: none"> • Своей деятельностью государство создает больше рабочих мест для мужчин или женщин? • Своей деятельностью государство обеспечивает больше преимуществ женщинам или мужчинам? • Сокращение публичных расходов оборачивается увеличением объемов неоплачиваемого труда женщин?
Расчет разницы	Сравнение этапа сокращения издержек с отчетным периодом
Связь с публичной политикой	Гендерное равенство должно стать аспектом, интегрированным в публичные политики

Источник: на основе S. Quinn, «Gender budgeting: practical implementation», Совет Европы, 2009, стр. 25

Компоненты АОП:

- **Контекст**
 - АОП можно применять как на агрегированном уровне, так и по отношению к бюджетной линии (финансирование программы в области здравоохранения за счет бюджетных средств, финансирование транспортного сообщения в сельской местности и пр.);
 - Часто АОП используется в пилотных инициативах.
- **Цели**
 - Раскрыть порядок, в котором мужчины и женщины пользуются правительственными услугами и, следовательно, правительственными расходами;
 - Обратить внимание должностных лиц на различное воздействие публичной политики на женщин и мужчин;
 - Обосновать необходимость использования гендерного подхода при принятии бюджетных решений.
- **Процедуры**
 - Установление фактически выполненных бюджетных расходов;
 - Установление числа бенефициаров;
 - Установление себестоимости в расчете на единицу, то есть издержек в расчете на одного бенефициара;
 - Установление числа женщин и мужчин, на благо которых использовались бюджетные расходы;
- **Результаты**
 - Получить общее представление о бюджетных расходах в разбивке по полу;
 - Результаты могут раскрыть неравномерное распределение расходов по полу;
 - АОП покажет области, в которых тоже можно провести анализ;
 - В результате проведения АОП можно собрать дополнительную информацию и лучше понять воздействие публичных расходов на женщин и мужчин.

Подобный анализ можно провести и в других областях. По сути, важный аспект бюджетирования с учетом пола состоит в том, что в этом случае сводится воедино информация, которая обычно не рассматривается в совокупности, к примеру, гендерное равенство и публичные финансы (Elson, 2002).

Оценка бенефициаров с учетом гендерных факторов

Оценка бенефициаров с учетом гендерных факторов представляет собой перевод на русский язык английского выражения **Gender Aware Beneficiary Assessment**. Такой инструмент используется на этапе оценки ГОБ, а его цель – рассмотреть влияние поведения и мнений людей на спрос к публичным услугам и к инфраструктуре. Оценку бенефициаров можно провести, применив количественный и качественный метод, а ее цель – собрать информацию о восприятии и опыте нынешних и/или возможных пользователей в плане качества услуг и инфраструктуры, финансируемых из бюджета. Оценка даст ответ на два вопроса: «Тратятся ли публичные деньги в соответствии с потребностями и приоритетами людей?» и «Довольны ли пользователи качеством публичных услуг и инфраструктуры?».

Качественные методы включают дискуссионные интервью один на один по ключевым аспектам или темам, дискуссии в рамках фокус-групп или наблюдения участников. Такие приемы подходят, в частности, для выявления скрытых причин поведения, к примеру, отказа пользоваться поставляемыми услугами. Следовательно, если используются интервью в формате лицом к лицу, тогда с интервьюируемыми женского пола должен общаться представитель их же пола. Такая мера обеспечит, что голос женщины услышат. В целом, навыки и компетенции тех, кто проводит интервью, очень важны для получения значимых результатов.

Опросы относительно учета гендерных аспектов в публичных расходах

Такой инструмент используется на этапе разработки и оценки ГОБ. Бюджетные ассигнования не всегда хорошо отражают фактическую поставку услуг как с количественной, так и с качественной точки зрения. Инструмент помогает дать ответ на вопрос о том, достигают ли средства, выделяемые из бюджета на определенную цель, предусмотренного подразделения/учреждения, которое поставляет услуги, (к примеру, доходят ли они/попадают ли они в центр здоровья или школу). Он представляет собой опрос для мониторинга публичных расходов. Подобный инструмент полезен в тех секторах, в которых деньги (и порой товары) должны проходить через несколько уровней управления и бюрократии пока доходят до конечной точки поставки услуги. Как правило, для интервью с менеджерами подразделений/учреждений и с пользователями той или иной публичной услуги используются различные опросники. Поскольку отдельные респонденты могут быть заинтересованы в предоставлении недостоверной/искаженной информации (к примеру, чтобы скрыть коррупцию или недостатки), то сведения, полученные из различных источников, помогают провести перекрестную проверку данных. Кроме того, опросники используются для сбора данных, учет которых ведут местные, региональные и национальные учреждения. Во многих ОМПУ можно заметить разницу между денежными суммами, выделяемыми из

бюджета под определенную услугу, и суммой, которая фактически тратится на данную услугу, к примеру, для образования или же для сельскохозяйственного расширения. Это может быть обусловлено различными причинами:

- В отчетах указывают низкий уровень исполнения расходов, поскольку ОМПУ не располагает достаточным потенциалом для внедрения проектов;
- Административные процедуры, к примеру, госзакупки могут длиться очень долго;
- Деньги, возможно, не попадают к конечным поставщикам услуг, так как их могут отвлекать на другие цели, пока они проходят по верхним звеньям административной иерархии.

Отчетные карточки граждан, посвященные гендерным аспектам

Другой инструмент, который используется на этапе исполнения и оценки ГОБ и помогает получить от пользователей отзывы насчет качества, адекватности и эффективности публичных услуг, это отчетные карточки граждан. Они представляют собой партиципативные опросы, а их цель – повысить уровень ответственности поставщиков услуг. Результаты, полученные с помощью отчетных карточек, часто выносятся на публичные дискуссии и используются средствами массовой информации в своих сюжетах/материалах. Поскольку в силу их разных ролей и разной ответственности у женщин и мужчин зачастую разное восприятие и разные приоритеты, то важно обеспечить, что женщин вовлекают в интервью и опросы в той же мере как и мужчин.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Проект G+ (Андалузия, Испания)

ОБЩИЕ АСПЕКТЫ. В Андалузии гендерные инициативы включили в бюджетный процесс посредством проекта G+, который внедряется с 2007 года. Его разработали для крупных и комплексных организационных структур/подразделений, наделенных широкими полномочиями, а в настоящее время им охвачены все публичные учреждения региона.

ЦЕЛИ ПРОЕКТА:

- Установление системы менеджмента изменения организационных ценностей с тем, чтобы признать важность гендерного подхода в качестве инструмента гарантирования прав и мужчин, и женщин;
- Определение набора аналитических инструментов для выявления препятствий в деле достижения гендерного равенства в различных областях;
- Разработка простых стратегий для определения воздействия бюджетных программ на гендерное равенство;
- Проектирование простой методологии для включения гендерных инициатив в бюджетный процесс.

ЭТАПЫ ПРОЕКТА:

1. **Классификация программ с учетом рейтинга G+.** Публичные учреждения проводят самостоятельную оценку своего потенциала в области гендерного равенства. На этом этапе привлекают и команду экспертов, которые осуществляют мониторинг процесса оценки. По итогам данного этапа программам присваивают квалификацию с учетом их воздействия и их значимости для гендерного равенства: **g0** – программы без воздействия; **g1** – программы, которые влияют только на внутреннее отношение граждан; **G** – программы с ограниченным воздействием; **G+** программы с высоким уровнем влияния, способные изменить положение дел;
2. **Повышение «оценки» программ.** Это важный этап проекта, а его цель – оценить достигнутый прогресс и изменить воздействие программ из незначительного в высокое. По мере повышения «оценки» программы учреждения, которые отвечают за его внедрение, должны предоставлять более содержательные сведения и более емкий анализ относительно воздействия на гендерное равенство и разрабатывать инструменты, способные улучшить выполнение программы;
3. **Мониторинг.** Последний этап предполагает создание непрерывной системы мониторинга программ для того, чтобы оценить их содержательность и закрепить полученный прогресс.

РЕЗУЛЬТАТЫ. В 2015 году бюджет региона Андалузия составлял 29,6 млрд. евро, 2/3 бюджетных программ получили оценку G+.

Приложение 2. Исследование, посвященное гендерно-ориентированному анализу бюджета (Швейцария, 1996 год)

В Швейцарии наибольшим вниманием среди инициатив в области гендерного бюджетирования пользовалось исследование BASS, опубликованное в 1996 году. Цель исследования заключалась в том, чтобы выявить, пострадали ли женщины в большей степени, чем мужчины в результате сокращения публичных расходов. Исследование проводили по заказу женского состава Швейцарского союза публичных услуг, Швейцарской конференции делегатов гендерного равенства и Федерации публичных услуг, а занималось непосредственно разработкой Швейцарское бюро исследования политики в области труда и социальной политики (BASS). В ходе исследования проанализировали динамику публичных расходов в течение десяти лет – с 1984 года по 1994 год.

Исследование фокусировалось на трех критериях:

1. Выгода/преимущества в результате публичных расходов
 - функциональная классификация расходов на три группы в зависимости от их воздействия на женщин и мужчин: i) оказывают равное влияние на мужчин и женщин; ii) благоприятствуют в большей степени женщинам; iii) благоприятствуют в большей степени мужчинам;
 - Общие суммы подсчитывают ежегодно по каждой из этих трех категорий;
 - Сопоставительный анализ, чтобы определить тенденции, сопутствующие разнице в плане воздействия, на протяжении 10 лет;
2. Дифференциация воздействия на трудоустройство женщин и мужчин
 - дифференциация воздействия приема женщин и мужчин на работу на государственную службу;
 - дифференциация воздействия на трудоустройство женщин и мужчин, имеющих отношение к государственным закупкам;
3. Воздействие на неоплачиваемый труд
 - расходы следует квалифицировать в зависимости от воздействия на рабочую силу, которая не получает вознаграждение за свой труд.

Анализ выявил неравное распределение публичных расходов для женщин и мужчин.

Важно учитывать, что исследование было призвано дать ответы на вопросы о воздействии сокращения бюджетных затрат на женщин. Точнее вопрос сводился к тому, пошла ли в ущерб женщинам экономия публичных денег. При этом, не проводился анализ насчет воздействия сокращения публичных расходов на женщин и мужчин. Хотя использованный в процессе исследования способ ограничен в некоторой степени, тем не менее, исследование представляет собой макро- и мезоэкономический анализ насчет воздействия публичных расходов на отношения женщин и мужчин.

Исследование было «внеправительственной» инициативой, в нем использовалась доступная для общественности информация. По сути, исследование стало образцом для накопления и анализа информации в целях advocacy. Одним из главных вызовов в деле проведения исследования стало наличие информации.

Приложение 3.

<p>ДЕЙСТВИЯ В ТЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА</p> <p>Первый круг Бюджетный процесс (этапы)</p> <p>Второй круг Действия публичных властей</p> <p>Третий круг Бюджетный процесс (этапы)</p> <p>АГВ Анализ гендерного воздействия</p>		<p>В ходе бюджетного цикла гражданскому обществу надлежит:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Доказывать в исследованиях необходимость гендерно-ориентированного бюджетирования • Лоббировать перед публичными властями гендерно-ориентированное бюджетирование • Укреплять потенциал неправительственных организаций в плане участия в бюджетном процессе • Создавать альянсы для того, чтобы поддерживать гендерно-ориентированное бюджетирование
<p>В ходе бюджетного цикла международным неправительственным организациям надлежит:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Распространять самые успешные международные наработки в области гендерно-ориентированного бюджетирования • Продвигать присоединение международных организаций к гендерно-ориентированному бюджетированию 		<p>В ходе бюджетного цикла публичным властям надлежит:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить, что лица, ответственные за бюджет, обладают потенциалом для внедрения гендерно-ориентированного бюджетирования • Собирать и обнародовать данные в разбивке по полу • Собирать и обнародовать статистические данные о неоплачиваемом труде

<ul style="list-style-type: none"> • Укреплять потенциал гражданского общества страны участвовать в проектах в области гендерно-ориентированного бюджетирования • Укреплять потенциал публичных властей понимать и внедрять гендерно-ориентированные политики • Оказывать техническое содействие для предоставления статистических данных в разбивке по полу • Предоставлять финансовое содействие по проектам, продвигающим гендерно-ориентированное бюджетирование 		<ul style="list-style-type: none"> • Учредить институциональный механизм и убедиться в наличии ресурсов для того, чтобы обеспечить вовлечение гражданского общества в диалог с правительством
<p>Анализ воздействия политики, нацеленной на повышение дохода, с гендерной точки зрения</p>		
<p>Анализ потребностей женщин и мужчин и проведение лобби для того, чтобы расходы удовлетворяли эти потребности. Лоббирование проведения правительством АГВ по предложениям насчет расходов</p>		
<p>Проведение АГВ для всего бюджета и выявление пробелов в оценке, сделанной правительством</p>		
<p>Информирование о воздействии бюджета для парламентских дебатов Подготовка поправок к закону о бюджете Проведение лобби для того, чтобы обеспечить, что расходы на программы соответствуют бюджетным ассигнованиям</p>		
<p>Разработка показателей для того, чтобы обеспечить ответственность правительства</p>		
<p>Мониторинг расходов для того, чтобы обеспечить их соответствие бюджетной политике</p>		
<p>Мониторинг гендерного воздействия бюджетной политики.</p>		

Предоставление результатов мониторинга для бюджетного процесса в течение следующего периода

Изучение воздействия политики в области прямого и косвенного налогообложения, а также сборов за пользование с гендерной точки зрения

Анализ потребностей и приоритетов женщин и мужчин. АГВ по предложениям в области расходов, поступившим от учреждений

Оценка совокупного воздействия всего бюджета

Пересмотр парламентскими комиссиями гендерного воздействия бюджета

Обеспечение того, что финансирование учреждений соответствует бюджетным ассигнованиям

Обнародование гендерных показателей, позволяющих проводить мониторинг

Пересмотр расходов учреждений, чтобы они соответствовали бюджетным предложениям

Оценка укрепления гендерного равенства в результате продвижения правительственных программ

Планирование доходов

Подготовка учреждениями предложений в области расходов

Утверждение бюджета органом власти

Парламентские дебаты и утверждение бюджета

Выделение средств учреждениям

Бюджеты для учреждений установлены

Аудитирование бюджетных расходов и увеличение доходов

Мониторинг результатов

Приложение 3.

ACȚIUNI PE PARCURSUL PROCESULUI BUGETAR

Primul cerc

Proces bugetar (etapele)

Al doilea cerc

Acțiuni ale autorităților publice

Al treilea cerc

Acțiunile ONG

AIG

Analiza impactului gender



Pe parcursul ciclului bugetar societatea civilă ar trebui să:

- Demonstreze prin studii necesitatea bugetării sensibile la gen
- Lobeze pentru implementarea bugetării sensibile la gen în fața autorităților publice
- Consolideze capacitățile organizațiilor neguvernamentale aferente participării în procesul bugetar
- Creeze alianțe pentru a sprijini promovarea bugetării sensibile la gen

Pe parcursul ciclului bugetar organizațiile neguvernamentale internaționale ar trebui să:

- Împărtășească cele mai bune practice internaționale ce se referă la bugetarea sensibilă la gen
- Promoveze și adoptarea de către organizațiile internaționale a bugetării sensibile la gen
- Consolideze capacitățile societății civile din țară să se implice în proiecte de bugetară sensibilă la gen
- Consolideze capacitățile autorităților publice să înțeleagă și să implementeze politici sensibile la gen
- Acorde asistență tehnică pentru livrarea datelor statistice dezagregate pe sexe
- Acordarea suportului financiar pentru proiectele ce promovează bugetarea sensibilă la gen

Pe parcursul ciclului bugetar autoritățile publice ar trebui să:

- Asigure că persoanele responsabile pentru buget au capacități pentru implementarea bugetării sensibile la gen
- Colecteze și să publice datele dezagregate pe sexe
- Colecteze și să publice datele statistice privind munca neremunerată
- Constituie mecanismul instituțional și să se asigure că există resurse pentru a asigura implicarea societății civile în dialog cu Guvernul

Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chişinău
Republica Moldova

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978

+373 22 788 986

+373 22 788 989

str. Bucureşti 90, of. 20
MD-2001, Chişinău
Republica Moldova

info@ipre.md

