

Международный центр гендерного бюджетирования и управления для стран СНГ при Российской Академии Народного Хозяйства и Государственной Службы (МЦГБиУ при РАНХиГС)

Семинар по методологии гендерного бюджетирования

(с акцентом на вопросы гендерного бюджетирования в сфере занятости)

для государственных служащих стран СНГ, Москва, 17 – 22 июня 2013 г.

д.э.н. Калабихина И.Е., МГУ

ГЕНДЕР И УПРАВЛЕНИЕ

**Передовые инструменты гендерного
бюджетирования.**

**Различные подходы гендерного
бюджетирования: преимущества и недостатки**

17 июня 2013 года

Семинар в рамках совместного проекта ООН Женщины и РАНХиГС

"Укрепление управленческого и образовательного потенциала в области гендерно ориентированного бюджетирования в странах СНГ посредством создания Регионального ресурсного центра гендерного бюджетирования и управления на базе РАНХиГС"

Гендерное бюджетирование

- **ГОб - *Комплексный подход к проблеме гендерного равенства в бюджетном процессе (Совет Европы)***
- **Чем НЕ является ГОб:**
 - Это НЕ разделение государственных расходов поровну между мужчинами и женщинами;
 - Это НЕ отдельный бюджет для женщин;
 - Это НЕ сегрегированный по половому признаку план расходов;
 - Это НЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО означает изыскание дополнительных расходов для женщин
- **«Поместить людей в самую сердцевину процесса формирования политики»**
- ***Важно держать бюджет в центре внимания любой политики гендерного равенства.***

Следуйте за деньгами!

7 инструментов Дианы Элсон (1999)

1. Оценка госуслуг и программ с разбивкой по полу получателями
2. Анализ госрасходов по полу
3. Оценка (гендерной/социальной) политики
4. Бюджетный доклад с учетом гендера
5. Анализ бюджета времени
6. Анализ среднесрочной макроэкономической политики
7. Анализ госдоходов по полу

+ НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ - БЮДЖЕТНЫЙ ЦИРКУЛЯР
(ЕСЛИ ЕСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПО ГОБ)

1. Оценка госуслуг и программ с разбивкой по полу получателями

УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ДРУГИХ ГРУПП

- ***Получатели услуг (бенефициары, beneficiaries)***
- ***Целевая группа (target group)***
- ***Заинтересованные группы (стейкхолдеры, stakeholders)***

2. Анализ распределения государственных расходов с разбивкой по полу

РАСЧЕТ СТОИМОСТИ ЕДИНИЦЫ УСЛУГИ

*ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛА МУЖЧИН И ЖЕНЩИН,
КОТОРЫЕ ЕЙ ПОЛЬЗУЮТСЯ*

3. Оценка политики с учетом гендерного подхода

Бюджетные расходы НЕ являются «гендерно
нейтральными» с точки зрения их
воздействия НА ЖЕНЩИН И МУЖЧИН

ОЦЕНКА ПОЛИТИКИ, РАСХОДОВ НА НЕЕ И
РЕЗУЛЬТАТОВ

4. Бюджетный доклад с учетом гендерного подхода

РАЗБИВКА ЗАПЛАНИРОВАННЫХ РАСХОДОВ
(ОБЩИХ, ПРОФИЛЬНЫХ ПО МИНИСТЕРСТВАМ,
ПО СТАТЬЯМ) ПО ГЕНДЕРНЫМ КАТЕГОРИЯМ

Примеры дополнительных гендерных категорий:

доля расходов, направленных исключительно на
женщин и мужчин с целью снижения
гендерного неравенства;

доля расходов, направленных на наиболее
приоритетную социальную помощь с целью
снижения гендерного неравенства;

доля расходов, направленных на национальные
гендерные механизмы

5. Анализ бюджета с точки зрения использования времени с разбивкой по полу

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМ БЮДЖЕТОМ И НЕОПЛАЧИВАЕМЫМ ТРУДОМ, КОТОРЫЙ НАЗЫВАЮТ «ЭКОНОМИКА ЗАБОТЫ»

Количественное выражение неоплачиваемого труда,

распределения данного труда между мужчинами и женщинами,

разработки бюджетной политики, которая учитывает вклад неоплачиваемого труда в экономику

6. Анализ среднесрочной макроэкономической политики

ИНТЕГРИРОВАТЬ ГЕНДЕРНЫЙ ПОДХОД В КОНЦЕПЦИЮ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ с помощью разбивки показателей по полу в тех случаях, где это возможно, или путем создания новых гендерно-чувствительных моделей

7. Анализ распределения государственных доходов с разбивкой по полу

ПРЯМЫЕ И КОСВЕННЫЕ ФОРМЫ
НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ С ЦЕЛЬЮ РАСЧЕТА
РАЗМЕРА НАЛОГОВ, КОТОРЫЕ ПЛАТЯТ
РАЗЛИЧНЫЕ КАТЕГОРИИ ЛИЦ И
ДОМОХОЗЯЙСТВ

Пример: Великобритания, 2010, 5,8 млрд.
фунтов стерлингов из 8 млрд. фунтов
стерлингов оплачено женщинами

8 современных инструментов

Оценка госуслуг и приоритетов с разбивкой по полу получателями

Анализ госрасходов по полу

Оценка (социальной) политики/программы

Бюджетный доклад

Анализ бюджетов времени

Анализ среднесрочной макроэкономической политики

Анализ госдоходов по полу

БЮДЖЕТНЫЙ ЦИРКУЛЯР

ПОДХОДЫ ГОБ

- **«Женский бюджетный доклад».** Инструмент был использован в одной из первых инициатив по ГОБ на всех уровнях власти в Австралии.
- **«Пять шагов Дебби Бадлендер».** Одна из ранних инициатив по ГОБ в Южной Африке.
- **«Методология 4R» («The Ladder»).** Подход разработан в Швеции в 1990 году, в 2000-ые гг. усовершенствован.
- **«Российская модель ГОБ».** Подход разработан в России в 2001 году профессором Л.С.Ржаницыной.
- **«Австрийский подход в области законодательства по ГОБ».** Закон 2007 года о секторальном подходе в ГОБ.
- **«Бельгийский подход в области законодательства по ГОБ».** Закон 2007 года о систематическом гендерном анализе всех бюджетных статей.
- **«Три этапа ГОБ Шейлы Куинн».** Подход, подчеркивающий цикличность процесса ГОБ, разработан в 2000-ые гг.

Как оценить результативность и эффективность

- Какие бывают результаты
- Чем отличается эффективность от результативности
- Индикаторы
- Стадии оценки

Виды результатов

- **Использованные ресурсы, затраты (inputs).** В стоимостном выражении описываются затраченные ресурсы на реализацию проекта
- **Непосредственные результаты (outputs).** Объем и характер выполненной работы в рамках проекта (например, количество предоставленных социальных услуг)
- **Конечные результаты (outcomes).** Достижение цели проекта, планируемый и/или полученный результат, достигаемый непосредственным потребителем услуги и другими представителями целевой группы
- **Конечные эффекты, итоговое воздействие, влияние (impacts).** Социальные, экономические, экологические, политические эффекты для социальных групп или всего общества, долгосрочные изменения, которые произошли в результате действия проекта

Результативность и эффективность

- Результативность (effectiveness) – это степень достижения цели (то есть оценка того, насколько были выполнены намеченные индикаторы) **БОР: примеры**
- Эффективность (efficiency) – это соотношение результата с затратами на его достижение (часто рассчитывают изменение того или иного индикатора достижения цели на единицу затрат, **зависит от определения результата**)

Традиционный бюджет и БОР

Традиционный бюджет

- Затраты как самоцель
- Изменения затрат в исключительных случаях
- Составление бюджета в отрыве от планирования и управления
- Ресурсы в соответствии со сметой

БОР

- Соотношение между затратами и непосредственными и/или конечными результатами
- Изменения затрат и результатов в процессе действия всей программы
- Составление бюджета интегрировано с планированием и управлением
- Стоимость программы

Индикаторы

- Должен быть понятным и однозначно толкующим результат
- Должен соотноситься с конкретной задачей/целью
- Не должен стимулировать исполнителей проекта к бесполезным или вредным действиям для бенефициариев
- В идеале исполнители проекта должны иметь возможность влиять на изменение индикатора.
- Таких индикаторов не должно быть много, иначе это ослабляет контроль за проектом, размывает цели («правило пяти пальцев одной руки»)

Стадии оценки

- Планирование проекта (программы, политики)
- Завершение проекта (программы, политики)

1. Женский бюджетный доклад (Австралия, 1999)

Анализ бюджетных расходов

Гендерный бюджетный доклад наиболее распространён

Классификация расходов: пример

- Расходы на программы по устранению выявленных случаев гендерного дисбаланса:
 - Программы в области здравоохранения, разработанные специально для мужчин или женщин
 - Специальные инициативы для девочек
 - Инициативы на рынке труда для женщин
 - Программы реинтеграции для солдат
 - Инициативы по борьбе с насилием в отношении женщин
 - Программы микрокредитования для женщин
 - Образовательные стипендии для женщин.
- Расходы на поощрение равных возможностей для государственных служащих.
- Общие или основные расходы всех правительственных департаментов.

Польза бюджетного доклада

- Доклад «раскрывает» уровень выделенных ресурсов, направленных на гендерное равенство в целом и по секторам;
- Способствует определению приоритетных областей;
- Позволяет оценить достаточность или нехватку средств на решение вопросов гендерного неравенства;
- Обеспечивает постоянное улучшение результатов в области гендерного равенства, так как цели и индикаторы по ним пересматриваются ежегодно;
- Укрепляет потенциал государственных служащих в отношении информированности о гендерных вопросах и способности проведения гендерно чувствительного анализа;
- Является инструментом для подготовки данных с учетом гендерного фактора;
- Является полезным ресурсом для женщин в правительстве, участвующих в обсуждении конкретных бюджетных политик

1. Женский бюджетный доклад

Анализ бюджетных расходов

Расходы детально, инструмент контроля (+)

Анализа доходов нет, слабые возможности для стратегического влияния (-)

2. 5 шагов Дебби Бадлендер

1. Ситуационный анализ
2. Оценка существующей политики
3. Оценка ресурсов для исполнения планов
4. Мониторинг исполнения планов в соответствии с ресурсами
5. Развитие политики

Связь с политикой тесная, удобно анализировать конкретные программы (+)

Скорее анализ социальной политики (нужна и экономическая политика) (-)

3. Методология 4R

1. Представительство
2. Ресурсы
3. Причины неравенства
4. Осуществление и новые цели

Цикл, инструмент развития, системность,
удобно для конкретной программы (+)

Менее детализирована методология (-)

4. Российская модель ГОБ (Ржаницыной ЛС)

Анализ макроэкономической политики и
социальных расходов государства

Анализ экономической политики, высокая
степень детализации, комплексность (+)

Только уровень федерального
(консолидированного) бюджета, нужна
экономическая подготовка (-)

5. Австрийский подход в законодательстве

Секторальный/ целевой подход в ГОБ - что
хотим, почему, что делать, что есть успех

Цель (Австрия), приоритеты (Андалусия) – преобразования, влияние,
гендерное равенство, интересы региона

Описание цели

- Целевой результат
- Почему выбрана эта цель
- Что планируется для достижения цели
- В чем выражается успешный результат

Конституция и ГОБ

- В Статье 51 Конституции гендерное равенство выделяется в качестве национальной задачи в сфере государственных финансов
- В бюджетной сфере появилось два дополнительных руководящих принципа: устойчивое финансирование и обязательство по координации действий трех уровней правительства (федеральный, земельный, муниципальный)
- В Конституции сформулированы четыре стратегических конечных результата: гендерное равенство, прозрачность, эффективность и честное и справедливое представление финансового положения федерального правительства Австрии
- Правительство Австрии рассматривает определенную Конституцией цель по обеспечению гендерного равенства неразрывно с признанной концепцией ГОБ
- Весь процесс реформирования бюджета состоит из двух этапов

Шаги определения цели

- Составить список всех зон ответственности в рамках сферы деятельности ведомства. Этот список должен включать все учреждения, подразделения и предприятия, находящиеся в его ведомстве.
- Собрать всю предварительную информацию, относящуюся к любым потенциальным случаям гендерного неравенства, в рамках каждой зоны ответственности.
- Составить список приоритетных областей, где существует или потенциально возможно гендерное неравенство, из которых выбрать три для дальнейшего анализа.
- Составить краткий обзор трех выбранных областей с подробным описанием того, в чем выражается гендерное неравенство.
- Исходя из полученной информации, определить целевой результат в сфере гендерного равенства по каждой области.
- Изучить запланированные мероприятия департаментов в этих областях и выяснить, требуется ли внесение изменений в мероприятия для достижения указанных целей в области гендерного равенства.
- Если цели невозможно достичь путем внесения изменений в текущие мероприятия, разработать новое мероприятие (или несколько мероприятий) для достижения желаемого результата. ПРИМЕРЫ
- Поставить реальные цели на период реализации национального плана развития; если возможно, поставить как годовые, так и среднесрочные цели.
- Провести стоимостную оценку мероприятий в соответствии с конкретной целью.
- Как и для других мероприятий в рамках бюджета указать структуру управления для их реализации и мониторинга.

Фиксация целей в бюджетной документации Австрии

Вклад в достижение одной или нескольких целей	Ключевые средства оценки	Что считается успехом? Ключевые показатели результативности для n+1	Что считается успехом? Ключевые показатели результативности для n
		По меньшей мере один ключевой показатель	Перенос ключевого показателя из предыдущего года для сравнения

5. Австрийский подход в законодательстве

Секторальный/ целевой подход в ГОБ - что

ХОТИМ, почему, что делать, что есть успех

Цель (Австрия), приоритеты (Андалусия) – преобразования, влияние, гендерное равенство, интересы региона

Целеполагание ясное, внедрение в бюджетный процесс(+)

Анализ не всех статей (-)

6. Бельгийский подход в законодательстве

Систематический гендерный анализ всех
бюджетных статей

Процедура

Федеральная государственная служба по бюджету и административному контролю выпускает бюджетный циркуляр, в котором все бюджетополучатели обязаны классифицировать статьи бюджета в соответствии с принятой системой

Для каждого из мероприятий, заложенных в бюджете, целью анализа является определение их различного воздействия на мужчин и женщин; выделение негативного влияния на женщин или мужчин и внесение изменений с целью устранения дисбаланса и продвижения гендерного равенства

Классификация статей

- Каждое министерство обязано сначала провести классификацию всех статей бюджета (в Бельгии для их обозначения используется термин «поступления») в соответствии со степенью их важности с точки зрения гендерной проблематики:
 - в первую категорию входят те статьи бюджета, которые считаются не имеющими значения с точки зрения гендерной проблематики, а также расходы на внутренние функции;
 - во вторую категорию входят отдельные мероприятия, способствующие продвижению равенства женщин и мужчин;
 - в третью категорию входят те статьи бюджета, важность которых для гендерного измерения очевидна.
- Пересмотр классификации, гендерная аннотация, гендерный комментарий

Гендерная аннотация в бюджете Бельгии

Категория 2: Средства для действий,
нацеленных на достижения равенства между
женщинами и мужчинами

Департамент	Программа	Мероприятие	Размещение средств	Бюджет (в тыс. евро)

6. Бельгийский подход в законодательстве

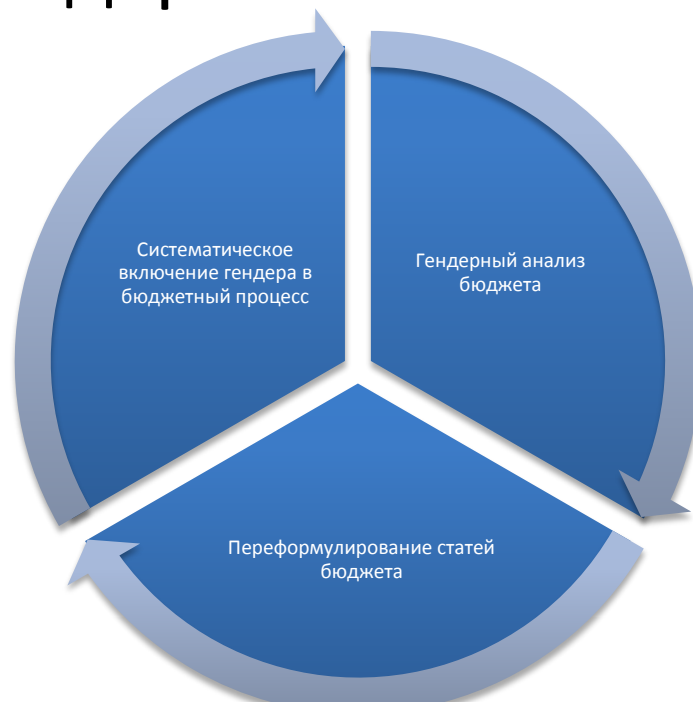
Систематический гендерный анализ всех
бюджетных статей

Все статьи бюджета в анализе, внедрение в
бюджетный процесс(+)

Рутинная (-)

7. ЭТАПЫ Шейлы Куинн

Цикл: Гендерный анализ (gender mainstreaming) – Переформулирование статей расходов - Стратегическое внедрение гендера



7. ЭТАПЫ Шейлы Куинн

Цикл: Гендерный анализ (gender mainstreaming) – Переформулирование статей расходов - Стратегическое внедрение гендера

Цикличность, стратегический подход (+)

Не детализирован (-)

Виды бюджетной отчетной документации

ОЭСР, «Передовая практика по обеспечению прозрачности бюджетов»

- Комплексный бюджет: данные о результатах и среднесрочные прогнозы
- Предварительный отчет по бюджету: задачи долгосрочной государственной экономической и фискальной политики, а также экономические допущения и задачи фискальной политики в среднесрочной перспективе.
- Ежемесячные отчеты: ход исполнения бюджета
- Отчет в конце года: подвергается аудиту со стороны главного ведомства по аудитам и выпускается в течение шести месяцев после окончания финансового года.
- Предвыборный отчет: общее состояние государственных финансов накануне выборов. В отчете дается оценка долгосрочной устойчивости нынешней политики правительства.

Обязаны с нацбюджетом
предоставлять доклад по ГОБ

Франция, Швеция, Норвегия,
Австралия, Германия (Берлин),
Бельгия, Австрия, Испания
(Андалусия), Филиппины, Индия,
Малайзия, Марокко, Непал,
Пакистан...

- Середина 2000-х гг. - более 50 стран реализуют практики ГОБ

Что лучше?

- Нет единого подхода
- ЛЮБОЕ действие по ГОБ – шаг вперед
- Гендерная экспертиза и гендерный аудит – начало действия

Использование полученных ресурсов –
конец действия

