

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.

к.э.н. Мезенцева Е.Б.

Национальные механизмы гендерного равенства и опыт гендерного бюджетирования в развитых странах: акцент на проблемах занятости

18 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"



Елена Мезенцева.
**Международный опыт гендерного
бюджетирования**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Впервые попытка реализации стратегии гендерно-чувствительного бюджета была предпринята в Австралии [Bundlender et al., 2002].
- С 1984 года федеральное правительство этой страны проводит всестороннюю экспертизу по выявлению воздействия государственного бюджета на женщин и девочек.
- Через 11 лет, в 1995 году, с такой же инициативой выступили парламентарии, неправительственные организации и исследователи в Южной Африке, в 1997 году к ним присоединилось правительство ЮАР.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- По подсчетам Д. Бундлендер, на сегодня уже в 60 государствах, разных по уровню экономического развития (в том числе Канаде и Танзании, Великобритании и Зимбабве), осуществляется гендерная экспертиза бюджета, а гендерная стратегия в бюджетной политике реализуется в таких разных по уровню развития странах, как Великобритания, США, Канада, Филиппины, Мексика, Зимбабве, Замбия, Танзания, Бельгия, Пакистан, Шри Ланка, Франция и др.
- К этому списку следует добавить также Австрию, Финляндию и другие государства Северной Европы, Нидерланды, Мозамбик, Камбоджу и др.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Аналогичные инициативы отмечаются во многих постсоветских странах – Польше, Литве, Украине, России, Грузии, Киргизии, Азербайджане, Таджикистане, Казахстане.**
- **Страновые модели гендерного бюджета весьма разнообразны и, естественно, различаются по странам в зависимости от экономических условий, национально-исторических особенностей и степени развития гражданского общества.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Наблюдается разнообразие бюджетных инициатив, состава участников (правительство, парламент, женские общественные организации в любом варианте и сочетании), действий и мероприятий, а также стратегий достижения результата при весьма различной степени завершенности системы.**
- **При этом нельзя не отметить важность фактора международных решений и международных источников финансирования ее продвижения в жизнь (средства ООН, Евросоюза и т.п.).**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Вместе с тем, несмотря на явное национальное разнообразие моделей гендерно ориентированного бюджетирования в зависимости от национальных и региональных факторов, экономического развития, особенностей социальной политики, конечная цель гендерного бюджета для всех едина.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **В меньшинстве стран удалось включить гендерный аспект в общий процесс составления бюджета.**
- **Австралия, когда начинала в 80-х годах применять эту технологию, рассматривала ее как дело правительства.**
- **В Канаде есть Министерство по делам женщин, которое выступает как орган, побуждающий министерство финансов и другие государственные структуры, предусматривать в своей деятельности гендерно чувствительные мероприятия и расходы на них на основе использования гендерного анализа.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В Южной Африке корни "женского бюджета" – в деятельности неправительственных организаций и парламента.
- Процесс начался с детального изучения различных секторов и правительственных департаментов командой экспертов, которые работали в тесной координации с Комитетом по качеству жизни и статусу женщин.
- Сила инициатив "по женскому бюджету" в Южной Африке состояла в том, что основные импульсы исходили от гражданского общества и поддерживались парламентом.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Кроме того, для ЮАР и ряда других развивающихся стран имеет значение и вовлеченность страны в международные проекты, которые заставляют правительство уделять больше внимания идеям включения женской проблематики в бюджет, поскольку это предписывается условиями иностранной помощи.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- На сегодня все страны, в которых реализуются гендерные бюджетные инициативы, можно условно разделить на три группы:
- (1) Страны, в которых гендерные бюджетные инициативы были инициированы правительством.
- (2) Страны, в которых инициатива исходила одновременно от правительство и от НКО либо представителей академической среды.
- (3) Страны, в которых инициатива принадлежала организациям гражданского общества и/или представителям академической среды.

**Страны, в которых гендерные бюджетные
инициативы были инициированы
правительством**



Австралия



Гендерное бюджетирование: АВСТРАЛИЯ

* Первый «женский бюджет» был принят в середине 1980-х годов.

* «Женские бюджеты» готовились правительством. Вопросами координация этой работы занимались в основном женские комитеты.

* В конце 1980-х годов объем документа федерального «женского» бюджета Австралии составлял около 300 страниц, т.к. каждое министерство должно было включить в свой бюджет «женское» направление.

* Вся документация готовилась в стандартном формате. Плюсы и минусы стандартизации формата. Пропуски информации в связи с нежеланием чиновников публично критиковать политику собственного министерства.

Гендерное бюджетирование: АВСТРАЛИЯ



После ухода лейбористов от власти в середине 1990-х годов, выяснилось, что новое правительство не склонно уделять женской проблематике особого внимания.



К 2001 году «женский бюджет» как форма бюджетной работы сохранялся лишь в пределах Северной территории.



В 2001 г. «женское приложение к бюджету» составляло лишь 7 страниц и касалось вопросов воздействия бюджета на семью, и частично – на женщин.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Первый «женский бюджет» был принят в середине 1980-х годов, вскоре после прихода к власти лейбористской партии.**
- **В течение определенного периода времени «женские бюджеты» действовали как на общенациональном уровне, так и в каждой территории и в каждом штате.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **«Женские бюджеты» готовились правительством.**
- **Вопросами координация этой работы занимались в основном женские комитеты и организации при участии всех вовлеченных в этот процесс министерств.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В работе «фемократок» (феминистов-бюрократов) по формированию «женских бюджетов» были свои сильные и слабые стороны.
- Положительным было то, что они с энтузиазмом всегда доводили начатую работу до конца.
- Отрицательная же сторона заключалась в том, что их эффективное управление процессом вело к заметному сокращению участия женщин в делах гражданского общества.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В конце 1980-х годов объем документа федерального «женского» бюджета Австралии составлял около 300 страниц.
- Чтобы облегчить его восприятие широкой общественностью, документ издавали в сокращенном виде и с иллюстрациями.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Как правило, женские бюджетные документы повсеместно представлялись вниманию заинтересованных лиц в качестве официального документа в день обнародования параметров общего бюджета.**
- **В штате Виктория, однако, предпочитали выпускать в свет документы такого рода отдельно, чтобы не дать им «затеряться» среди других документов бюджетного характера и не допустить потери контроля над процессом со стороны женских комитетов и организаций.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Все эти документы были достаточно объемны, поскольку включали в себя «женские» направления бюджета каждого из участвующих министерства.**
- **Вся документация готовилась в стандартном формате.**
- **К преимуществам использования стандартного формата относится то, что он позволяет каждому государственному служащему выполнять подготовку своей части документа так, как он уже обучен делать это, зная, какие именно вопросы задавать.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Но большой объем документов и используемый для них формат чреват и проблемами.**
- **Так, те, кто заинтересованно знакомится с содержанием бюджетного документа, должны быть готовы к тому, что могут обнаружиться необоснованные «пропуски» информации, что объясняется нежеланием большинства министерских сотрудников публично критиковать политику собственного министерства.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- После того, как в середине 1990-х годов в Австралии произошла смена правительства, выяснилось, что новое правительство не склонно уделять женской проблематике большого внимания.
- К 2001 году «женский бюджет» как форма бюджетной работы сохранялся лишь в пределах Северной территории.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Тем не менее, семистраничное приложение к бюджетному документу Австралии на 2000/01 год все еще содержало анализ такого аспекта как воздействие бюджета на семью, а в еще одном приложении давался анализ последствий воздействия предлагаемого бюджета на женщин.
- В последующие годы этот разрез бюджетного планирования несколько расширился, но все-таки не достиг первоначальных объемов.



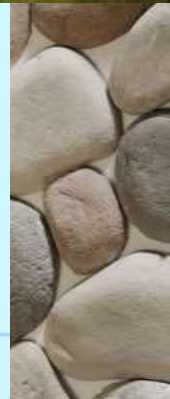
АТЛ



Шетландские
о-ва



а



Шотландия



Гендерное бюджетирование: ШОТЛАНДИЯ



В 1999 году Шотландия впервые получила свой собственный законодательный орган и самостоятельные органы исполнительной власти. В сфере компетенции нового правительства входят, среди прочего, здравоохранение, образование, судопроизводство, сельское хозяйство и транспорт



В ноябре 2000 года Комитет по равным возможностям опубликовал «План по достижению равенства», предусматривающий такие цели как расовое равенство, равенство между мужчиной и женщиной, а также равные возможности для инвалидов. Пункт по степени равенства в бюджетном процессе был включен сюда по настоянию так называемой «Женской бюджетной группы» (ЖБГ).



Также в стране работает такая структура, как «Инджендер» - информационная, исследовательская и отчасти административная организация для женщин Шотландии.

Гендерное бюджетирование: ШОТЛАНДИЯ



Годом начала бюджетной работы стал 1999 год, когда Финансовый департамент обнародовал свои предложения относительно расходов на двухлетний период.



Члены организации «Инджендер» выступили со своими замечаниями и комментариями по всему бюджетному процессу. Организация начала налаживать сеть контактов, собирать соответствующую литературу и разворачивать аналитическую работу.



В начале 2000-х годов была создана Женская бюджетная группа. В 2001 году Группа получила некоторую финансовую помощь, что позволило ей впоследствии стать более активной и выполнять больший объем работы.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В 1999 году Шотландия впервые получила свой собственный законодательный орган и самостоятельные органы исполнительной власти.
- В сфере компетенции нового правительства входят, среди прочего, здравоохранение, образование, судопроизводство, сельское хозяйство и транспорт.
- Прочие законодательные функции остаются в ведении лондонского парламента.
- Бюджетный процесс нового правительства выстроен так, чтобы были обеспечены принципы участия, прозрачности и более широкой роли нового парламента.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Женские группы Шотландии сполна используют открывшиеся возможности.
- В 1997-1999 годах женское движение было чрезвычайно активным сторонником предоставления Шотландии статуса автономии.
- Вследствие этого, многие участницы движения имеют хорошие контакты в новом правительстве.
- Небольшие размеры страны и высокий уровень урбанизации также облегчают организационные контакты.
- Активисты женского движения используют все это для того, чтобы обеспечить себе доступ во властные структуры.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Значительная часть работы осуществляется через парламентские комитеты.
- В ноябре 2000 года после интенсивного консультационного процесса Комитет по равным возможностям опубликовал «План по достижению равенства», предусматривающий такие цели как расовое равенство, равенство между мужчиной и женщиной, а также равные возможности для инвалидов.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Закон о равных возможностях в Шотландии запрещает всякую дискриминацию по возрасту, сексуальной ориентации, религии, а также дискриминацию против мигрирующих народностей (цыган).
- Комитет по равным возможностям также занимается и таким вопросом как степень воплощения принципа равенства в бюджетном процессе.
- Этот пункт был включен сюда по настоянию так называемой «Женской бюджетной группы» (ЖБГ).

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В стране работает также такая структура, как «Инджендер» - информационная, исследовательская и отчасти административная организация для женщин Шотландии.
- В организации состоит более чем 300 членов, представляющие самые разные слои и группы общества.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Годом начала бюджетной работы стал 1999 год, когда Финансовый департамент обнародовал свои предложения относительно расходов на двухлетний период.
- Члены организации выступили со своими замечаниями и комментариями как по отдельным позициям, так и по всему бюджетному процессу.
- Все эти моменты были отмечены в выступлении министра финансов при представлении первого бюджета автономии в местном парламенте.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Впоследствии организация была приглашена на специальные слушания в парламентских комитетах и на встречу с министром финансов.
- На этой встрече министр пообещал создать специальную консультативную группу для совершенствования механизма формирования гендерно ориентированного бюджета.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Организация начала налаживать свою сеть контактов, собирать соответствующую литературу и разворачивать аналитическую работу.
- В мае 2000 года она создала Женскую бюджетную группу , своего рода свой филиал.
- В первый год своей работы Группа ограничивалась лишь реакцией на происходящие события.
- Работа сотрудников не оплачивалась, поэтому деятельность не была особенно активной.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Однако это время было использовано для организации различных семинаров.
- Так, представители Группы посещали собрания лондонской «Женской бюджетной группы», где происходил обмен опытом работы.
- В 2001 году Группа получила некоторую финансовую помощь, что позволило ей оплачивать временную работу своих сотрудников.
- Это финансирование позволило Группе в дальнейшем быть более активной и выполнять больший объем работы.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В ряде стран общественные инициативы не сразу, но побудили правительство приступить к внедрению элементов гендерного бюджета.
- К числу таких стран относятся **Австрия и Нидерланды.**



Нидерланды

Гендерное бюджетирование: НИДЕРЛАНДЫ



В 1998 году правительством был подготовлен и обнародован доклад, в котором даются рекомендации по организации и проведению оценки и анализа бюджета с точки зрения гендера на местном и региональном уровне.



В 2001 году в докладе о гос. политике по улучшению положения женщин была отмечена необходимость разработки методологии анализа госуд. расходов с точки зрения гендера.



В январе 2001 года правительством была создана Межведомственная рабочая группа по комплексному решению гендерных проблем. Эта группа создала две специальные рабочие группы, одной из которых было поручено изучение госрасходов по созданию равных возможностей.

Гендерное бюджетирование: НИДЕРЛАНДЫ



В 2001 и 2002 гг. группой было проведено два пилотных исследования по анализу расходов, направленных на решение проблем, связанных с созданием равных возможностей. Изучалась деятельность министерства финансов, министерства социального обеспечения и занятости, а также министерства жилищной и природоохранной политики



В результате было обнаружено, что целевые расходы на создание равных возможностей составляли от 0,01 до 0,6 процента от всего отраслевого бюджета по всем трем министерствам.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В **Нидерландах** (их пример типичен для других северо-европейских стран – Швеции пр.) вопросы улучшения положения женщин и достижения гендерного равенства – важная часть политики, проводимой правительством.
- С 1984 г. правительство стало ежегодно публиковать доклады, в которых в качестве методов оценки проводимой политики используются методы, разработанные исследователями женской проблематики.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В 1998 г. правительством был подготовлен и обнародован материал, в котором даются рекомендации по организации и проведению оценки и анализа бюджета с точки зрения гендера на местном и региональном уровне.
- В 2001 г. в докладе о государственной политике по улучшению положения женщин было отмечено стремление нижней палаты нидерландского парламента определить расходы на решение проблем по улучшению положения женщин по каждому ведомству.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В правительственном докладе о комплексном подходе к решению гендерных проблем также отмечалась необходимость разработки метод анализа государственных расходов с точки зрения гендера.
- В этом документе говорится что такой метод должен четко показывать сколько средств было направлено и израсходовано на улучшение положения женщин, равно как и то, какие объемы государственных средств пошли на нужды женщин и мужчин.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В январе 2001 г. правительством была создана Межведомственная рабочая группа по комплексному решению гендерных проблем, а также рабочая группа по изучению государственных расходов на создание равных возможностей.
- В 2001–2002 гг. этой группой было проведено два пилотных исследования по анализу отраслевых расходов, направленных на решение проблем, связанных с созданием таких возможностей.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Предметом исследований стала деятельность Министерства финансов, Министерства социального обеспечения и занятости, а также Министерства жилищной и природоохранной политики.
- В результате выяснилось, что целевые расходы на создание равных возможностей для женщин и мужчин составляли от 0,01 до 0,60 процента отраслевого бюджета по всем трем министерствам.

Гендерно ориентированное бюджетирование

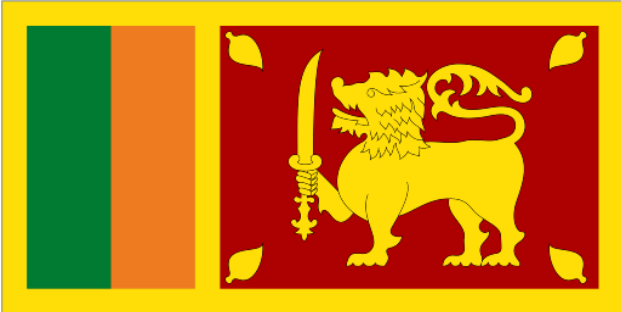
- Еще одной темой исследований стал анализ гендерных аспектов отраслевой политики, проводимой этими тремя министерствами (в частности – налоговых обзоров, нормативных документов, регулирующих выплату пособий, положений закона о налогах), и был сделан вывод о необходимости работы в этом направлении.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Налоговые обзоры были подготовлены специалистами Утрехтского университета (за 2000 г.) и Амстердамского университета (за 2001 г.).**
- **Эти документы содержали предложения о внесении изменений в закон о взимании подоходного налога, и некоторые из них были приняты.**
- **Также было отмечена нехватка надежных данных для проведения оценки степени воздействия существующей системы налогообложения на женщин и мужчин и был сделан вывод о необходимости работы в этом направлении.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- В целом, судя по имеющейся информации, в модели гендерного бюджета, продвигаемого правительствами стран Северной Европы, самое значительное место занимает **гендерный анализ конкретных, нередко местных программ** (как женщины и мужчины участвовали в медицинских, информационных и т.п. программах, и сколько средств надо было бы направить, исходя из гендерного паритета).



Шри-Ланка

Гендерно ориентированное бюджетирование

Расходная политика в отдельном министерстве в Шри-Ланке.

- Гендерная бюджетная инициатива развивалась под руководством министерства финансов и планирования Шри-Ланка, которое в отчете отмечало наличие равенства доступа полов к ключевым услугам секторов образования (48% получатели женщины), здравоохранения (56% – женщины) и социальные услуги (57%). Тем не менее, согласно отчету министерства, был специальный пакет услуг, где неравенство сохраняется.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Гендерный анализ сельскохозяйственного и индустриального производства позволил сделать вывод о необходимости экспертизы и переоценки программ и стратегий развития с учетом гендерных аспектов, для чего важно было добиться расширения базы гендерно дезагрегированной статистики в сфере.**
- **Таким образом, гендерный анализ выявил «узкие места» и дал старт институционализации статистического гендерного подхода через закрепление форм, стандартов и бланков для сбора и обработки данных.**



UNITED KINGDOM

BELGIUM

GERMANY

FRANCE

SWITZERLAND

Франция

Гендерно ориентированное бюджетирование

Поддержка женского предпринимательства во Франции

- При формулировании бюджета 2001 года во французском правительстве идентифицировали как проблему малочисленность женщин в среде предпринимателей (27% вновь созданных бизнес предприятий).

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Для того, чтобы обеспечить равные возможности в этой сфере правительством была разработана специальная программа и бюджетное обеспечение, в рамках которого предусматривалось создание специального Женского Гарантийного Фонда объемом в 10 млн. французских франков и поставлена задача содействовать созданию новых 1000 бизнес проектов женщин.
- Также в рамках данной среднесрочной программы (рассчитанной на три года) правительство содействовало созданию сетей взаимодействия новых предпринимателей, стимулируя поддержку более 25% женщин каждый год.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- **Обобщение имеющегося опыта свидетельствует об отсутствии стандартного подхода к формированию гендерного бюджета.**
- **Выбор здесь зависит от степени влияния женщин, их организаций и партий на властные структуры (бюджет – их зона ответственности), степени присутствия в общественном сознании гендерно ориентированной идеологии и политики.**
- **Исторически это влияние может быть сформировано активным женским движением, которое способно и умеет организоваться и воздействовать на достижение лозунга равенства прав и возможностей.**

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Если женскому движению или женским активистам партий в той или другой стране удастся убедить управляющую элиту, что общественный прогресс и эффективность развития требуют гендерного подхода, и добиться всеми методами (политического давления, просвещения, международного содействия и пр.) включения его в общую парадигму государственного управления, то возникает объективная потребность в соответствующей трансформации действующей бюджетной системы.

Гендерно ориентированное бюджетирование

- Если же этого не происходит, то идея гендерного бюджета рискует остаться маргинальной, интересующей только научные круги, специалистов и иногда чиновников в их отчетах для международных организаций, включивших цели равенства мужчин и женщин в свои приоритеты.

**Страны, в которых инициатива исходила
одновременно от правительство и от НКО
либо представителей академической
среды**

**Страны, в которых инициатива
принадлежала организациям
гражданского общества и/или
представителям академической среды**

Использованные источники

-  Дебби Бадлендер. Гендерные бюджеты. Пособие для тренеров. ПРООН, Братислава, 2005.
-  Гендерные бюджеты в структуре социальной политики. Учебное пособие. Часть I / Материалы к курсу под общ. ред. д.э.н., проф. Н.А. Волгина. М.: Издательство «ПРОСПЕКТ», 2006. – 286 с
-  Ржаницына Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт. Учебное пособие к курсу "Гендерные бюджеты в структуре социальной политики". Часть II. М.: Издательство "ПРОСПЕКТ", 2006. – 148 с.
-  Ржаницына Л.С. Россия: методология и практика гендерного бюджета. М., 2010.

Использованные источники

-  **Гульнара Ибраева, Мира Карыбаева, Зульфия Кочорбаева. Внедрение гендерного подхода в отраслевые политики Кыргызской Республики. Методическое руководство. Бишкек 2011**
-  **Гульнара Ибраева, Мира Карыбаева, Зульфия Кочорбаева. Внедрение гендерных подходов в секторральные политики, стратегии и программы. Руководство по обучению. ООН-Женщины, АСТ-2011.**
-  **Фофанова К. Гендерный бюджетный анализ: подходы и практика. Журнал исследований социальной политики, №4 (3), http://ecsocman.hse.ru/data/046/626/1219/Fofanova_Gendern_budget_analiz.pdf**

**Спасибо за
внимание!**

**Елена Мезенцева, НИУ ВШЭ,
Москва,
elena_mezentseva@list.ru**

