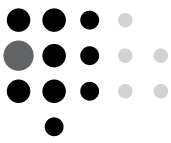


Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне

Практическое пособие

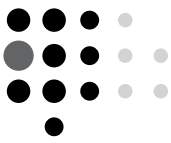
Сентябрь 2012

- В данном пособии представлены практические шаги внедрения гендерного бюджетирования в Украине, которые были реализованы местными командами экспертов. Здесь можно ознакомиться не только с основами методологии и теории внедрения этой современной управленческой технологии, но и с конкретными кейсами из украинской практики, которые раскрывают возможности реализации гендерных бюджетных инициатив в различных секторах.
- Технология гендерного бюджетирования позволяет проанализировать и реструктурировать доходы и расходы таким образом, чтобы потребности граждан, как женщин, так и мужчин разных социальных и возрастных категорий, были соответственно представлены в статьях бюджета.
- Гендерный бюджет способствует: улучшению качества услуг для населения; повышению темпов экономического роста и сокращению бедности; эффективному использованию ресурсов, а также дает возможность принять во внимание широкий круг вопросов, решение которых создает равные возможности для всех членов общества и обеспечивает его устойчивое развитие. Такой подход делает бюджет эффективным, справедливым и прозрачным.



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	2
Принципы и задачи гендерных бюджетов с учетом международных обязательств Украины	3
Предпосылки и перспективы внедрения гендерных бюджетов в Украине	6
Местные бюджеты и гендерное бюджетирование	10
Практические примеры (кейсы) внедрения ГБИ в Украине	19
Луцк.....	19
Херсон	22
Комсомольск.....	24
Житомир	26
Чугуев	29
Городок	31
Основные уроки разработки ГБИ	33
Выводы.....	36
Список литературы.....	37



Введение

На первый взгляд, бюджет кажется гендерно-нейтральным политическим инструментом. Но политикам не следует считать, что налоги и государственные расходы одинаково влияют на мужчин и женщин, поскольку они, как правило, занимают разные социальные и экономические позиции.

Изабелла Баккер,
профессор политологии Йоркского
университета, Канада

Среди задач, стоящих перед современной Украиной, первоочередной является внедрение реформ, которые должны приблизить страну к европейскому уровню. Среди них - реформа местного самоуправления, бюджетная децентрализация, перераспределение полномочий в интересах территориальных сообществ и др. На наш взгляд, одним из определяющих аспектов эффективности таких реформ является учет гендерного фактора. Среди многих инструментов, имеющихся в арсенале государственной гендерной политики, особенную роль играет гендерное бюджетирование. Эта технология ориентирована на учет интересов различных категорий населения в процессе формирования и исполнения государственного бюджета. Она является ценным инструментом повышения социально-экономической защищенности граждан, расширения возможностей женщин, обеспечения гендерного равенства и развития демократических принципов управления.

В настоящее время более 90 стран мира внедряют различные гендерные бюджетные инициативы, охватывающие гражданское общество, правительства и международные организации.¹ Опыт этих стран свидетельствует, что гендерное бюджетирование способствует повышению качества услуг для населения, более четкому распределению бюджетных расходов с учетом потребностей конкретного потре-

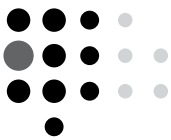
бителя, повышению темпов экономического развития территорий, а также эффективному использованию имеющихся ресурсов.

В Украине также созданы необходимые условия для широкого применения данной технологии. В последние годы эта тема все больше привлекает внимание государственных и общественных институтов. Так, Председатель Верховной Рады Украины В. Литвин в своем выступлении отметил, что существует необходимость проведения гендерного анализа государственного бюджета Украины. «Это позволило бы выявить и устранить те факторы, которые поляризуют различия между полами и приводят к гендерному дисбалансу и дискриминации».² Такая перспектива находит свое отражение в планировании программ и проектов. В частности, в концепции Общегосударственной целевой социальной программы обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2016 года подчеркивается, что в Украине возникла необходимость разработки методологии гендерного бюджетирования на государственном и местном уровнях, методики гендерного мониторинга бюджетной политики и системы показателей гендерного анализа бюджета.

Представительство Фонда им. Фридриха Эберта в Украине в 2011-2012 годах реализовывало проект «Гендерное бюджетирование на местном уровне». В данном проекте приняли участие инициативные группы из 7 городов Украины: Житомир, Комсомольск, Луцк, Хмельницкий, Херсон, Черновцы и Чугуев, в которые вошли представители местных органов власти, независимые эксперты и представители неправительственных организаций. Проектные команды, работающие на муниципальном уровне, самостоятельно выбрали сферу для проведения гендерного анализа бюджета. В результате ими были разработаны конкретные гендерно-бюджетные инициативы, призванные оптимизировать бюджетные расходы и улучшить предоставление услуг в вы-

1. Evaluation Report UNIFEM'S work on Gender-Responsive Budgeting (2009) New York, 2010 – С.5.

2. Владимир Литвин «8 марта – о празднике и не только», «Голос Украины» № 43 (5293) от 6 марта 2012 г.



бранной сфере. Подробнее данные инициативы представлены в кейсах ниже.

Представительство ФФЭ в Украине выражает благодарность инициативным группам за время и усилия, посвященные работе в проекте, а также местным администрациям за поддержку проекта на местах.

Принципы и задачи гендерных бюджетов с учетом международных обязательств Украины

Бюджетирование является актом перевода финансовых ресурсов в человеческие цели.

Аарон Вилдавски,
профессор политологии Калифорнийского университета, США

Гендерное бюджетирование - это инструмент, который имеет непосредственное отношение к международными обязательствами государств по обеспечению гендерного равенства и улучшению положения женщин. Украина подписала ряд важных международных документов - Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979) и Факультативный протокол к ней (1999), Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин (1993), Пекинскую декларацию и Платформу действий, а также другие заключительные документы, принятые на четвертой Всемирной конференции по положению женщин (1995), Декларацию тысячелетия ООН (2000) и др. Гендерное бюджетирование на международном уровне рассматривают как инструмент для поддержки выполнения этих обязательств и связывают со стратегией внедрения гендерных подходов, которая считается наиболее перспективной и эффективной для продвижения гендерного равенства.

Необходимо различать термины «гендерное бюджетирование», «гендерный бюджет» и «гендерные бюджетные инициативы». Они

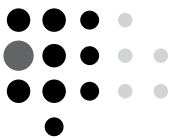
Комплексный гендерный подход (gender mainstreaming) - стратегия, с помощью которой достигается гендерное равенство. Комплексный гендерный подход - это не самоцель, а стратегия, принцип, средство для достижения цели, т.е. гендерного равенства. Комплексный гендерный подход означает, что гендерные аспекты и стремление к достижению гендерного равенства должны занимать центральное место в любой деятельности - в формировании политики, научных исследованиях, информационно-просветительской работе (диалоге), законодательстве, распределении ресурсов, а также в планировании, реализации и мониторинге различных программ и проектов.

В 1997 году Экономический и социальный совет ООН определил понятие комплексного гендерного подхода следующим образом: «Комплексный гендерный подход означает оценку последствий для мужчин и женщин любого планируемого действия в сфере законодательства, политики или программ в любой области и на всех уровнях. Это стратегия интеграции интересов мужчин и женщин в процессе разработки, реализации, мониторинга и оценки всей политики и программ в политической, экономической и социальной сферах таким образом, чтобы и мужчины, и женщины в равной степени получали от этого пользу, а неравенство сокращалось. Конечная цель применения комплексного гендерного подхода – достижение гендерного равенства».

Комплексный гендерный подход должен применяться на уровне политики, программ и проектов на всех этапах цикла программирования (разработка, планирование, реализация, мониторинг и оценка).

Комплексный гендерный подход предусматривает действия, направленные на:

- осуществление гендерного анализа с целью выявления фактов неравенства мужчин и женщин, которые необходимо устранить;
- обеспечение равных возможностей для



всех и принятие гендерно ориентированных мер в случаях явно выраженного неравенства;

- инициирование процесса институциональных изменений;
- разработку гендерного бюджета;
- гендерный аудит.

Гендерный бюджет, гендерно чувствительный бюджет (gender responsive budget) - бюджет, составленный с учетом потребностей и интересов, отражающих социально-половую структуру общества, в частности - интересов женщин.³

Гендерное бюджетирование (ГБ) (gender budgeting) - это применение комплексного гендерного подхода в бюджетном процессе. ГБ означает интегрирование гендерного подхода в бюджеты различных управлений, отделов и учреждений. Разработка гендерного бюджета позволяет увидеть, как бюджетные ассигнования сказываются на социально-экономических возможностях мужчин и женщин. Для продвижения гендерного равенства возможно потребуются перераспределение доходов и расходов и реструктуризация бюджетного процесса.⁴

Понятие «гендерное бюджетирование» включает процессы и инструменты, с помощью которых учитываются специфические интересы различных социальных и возрастных категорий при распределении государственных ресурсов на всех уровнях. Его цель заключается в продвижении гендерного равенства. Процесс внедрения гендерного бюджетирования должен привести к формированию гендерного бюджета. Поэтому гендерное бюджетирование предусматривает возможность проведения общественной экспертизы, публичного обсуждения и лоббирования.

Термин **«гендерные бюджетные инициативы» (ГБИ)** (gender budget initiatives) используется для обозначения широкого круга мероприятий, таких, как проведение гендерного анализа бюджета, повышение экономической грамотности и качества понимания бюджетного процесса, повышение уровня информированности по гендерным вопросам, прозрачности и подотчетности правительства и др., которые направлены на достижение основной цели - сделать бюджетный процесс более гендерно-чувствительным.

были введены в результате принятия на Пекинской конференции Платформы действий (параграф 346). В данном параграфе отмечается, что правительства должны приложить все усилия для систематического изучения затрат государственного сектора в отношении женщин и корректировки бюджета с целью обеспечения равного доступа к финансовым ресурсам.

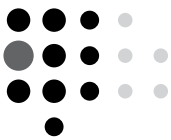
Гендерный бюджет не является чем-то самостоятельным ни по существу, ни в плане используемых инструментов. Такой бюджет - специфическая трансформация государственного

бюджета и местных бюджетов путем введения в них гендерного компонента с целью повышения их социально-экономической эффективности. Поле применения такой управленческой технологии, как гендерный бюджет, - это, в первую очередь, государственный и местные бюджеты, государственные социальные страховые фонды, а также государственная поддержка третьего негосударственного сектора социальных услуг. Уровни применения такой технологии разнообразны: от государственного бюджета до местных поселковых бюджетов, от общенациональных программ до программ развития отдельных местностей и предприятий, от макроэкономических до микроэкономических решений (предпринимательство, группа граждан) и т.д.⁵

3. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007.

4. Глосарий основных гендерных понятий. Приложение к отчету Всеукраинского объединения организаций работодателей «Конфедерация работодателей Украины» по партисипативному гендерному аудиту, - К., 2009 – С.4.

5. Гендерные стратегии устойчивого развития Украины/под научной редакцией Л.С.Лобановой. - К.:Феникс, 2004 – С.184.



Гендерное бюджетирование нацелено на внедрение практических путей обеспечения гендерного равенства как на национальном, так и на местном уровне. Фактически гендерное бюджетирование - это государственный инструмент для эффективного внедрения гендерного подхода почти во все аспекты экономической и социальной политики и для обеспечения надлежащего распределения бюджета в пользу не только женщин и мужчин, но и наиболее социально незащищенных категорий населения - детей, пенсионеров и т.д.. Гендерное бюджетирование также включает изучение влияния бюджетных ассигнований на социально-экономические возможности женщин и мужчин. Измерение степени такого влияния в результате освоения государственных средств по выполнению поставленных задач является ключевым элементом гендерного бюджетирования.

Задачи гендерного бюджетирования направлены на возможность изменять бюджеты и политику государства в сторону большего гендерного равенства. Исходя из определения, которое дает современный экономический словарь, гендерные бюджеты в принципе должны охватывать весь бюджет. На практике, особенно на начальных этапах внедрения гендерного бюджетирования, часто приходится реализовывать отдельные гендерные бюджетные инициативы, которые могут быть достаточно ограниченными в зависимости от политического уровня, особенностей бюджетного процесса страны и т.д.

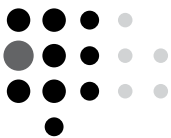
Инициативы, связанные с формированием гендерных бюджетов, могут быть очень разнообразными. Их реализация зависит от политического уровня внедрения ГБ, степени охвата конкретных вопросов, а также бюджетного этапа, на котором они осуществляются. Гендерные бюджетные инициативы могут быть реализованы на разных уровнях - то есть касаться как общегосударственного бюджета, так и бюджетов регионального и местного уровней. Соответственно, конкретные инициативы гендерного бюджетирования могут принимать различные формы. В частности, они могут предусматривать подготовку отдельного доку-

мента, который затем представляется вместе с бюджетом, они также могут быть формальными бюджетными предложениями или просто отдельными документами, подготовленными заинтересованными группами, не относящимися к органам государственного управления.

Основные цели внедрения гендерных бюджетных инициатив:

- развитие системы оценки политики, процессов принятия решений и распределения/использования ресурсов с учетом гендерного аспекта;
- содействие разработке и внедрению механизмов, обеспечивающих включение гендерного аспекта при проведении бюджетной политики и формировании бюджетов;
- повышение уровня участия всех заинтересованных сторон в процессе распределения ресурсов.

Поскольку гендерные бюджетные инициативы могут иметь разные цели, то и меры, принимаемые в рамках этих инициатив, также могут быть различными. К числу наиболее популярных мер относятся: исследования, адвокация, мониторинг, обучение, повышение информированности, анализ и разработка политики. ГБИ могут быть направлены на увеличение или перераспределение бюджетных ассигнований, улучшение качества ресурсов; перераспределение ресурсов; изменение типа и качества государственной политики и программ. Кроме того, они могут анализировать бюджет в целом или сосредоточиться на конкретном секторе (например, здравоохранение). Также они могут быть направлены на решение конкретных проблем и иметь отражение в определенных разделах бюджетов нескольких различных ведомств. Так, например, в результате исследования, проведенного в рамках проекта «Гендерное бюджетирование на местном уровне», рабочая группа г. Луцка выносит на рассмотрение вопрос профилактики йододефицита беременных женщин, состоящих на учете, и выступает с инициативой



Создание государственного бюджета с учетом гендерной перспективы означает:

- определить, какую пользу разные граждане получают от расходов государственного бюджета, и какую долю они вносят в государственный бюджет;
- оценить неодинаковое влияние бюджетной политики на женщин и мужчин, а также перераспределить такие ресурсы, как деньги, услуги, время и работу в сфере социальной и семейной заботы и социальной репродукции;
- проанализировать гендерное влияние во всех секторах государственного вмешательства и ввести гендерный бюджет во все отрасли;
- поддержать процесс создания бюджета «снизу» и привлечь к нему все заинтересованные стороны (граждан, ассоциаций и НПО) с целью определения различных специфических потребностей и мер для их удовлетворения;
- обеспечить учет гендерного анализа и влияния на всех фазах бюджетного процесса, включая этапы проектирования, определения, реализации, мониторинга и оценки;
- использовать государственный бюджет для определения существенных политических приоритетов и найти специфические средства, механизмы и меры для достижения равенства женщин и мужчин с помощью государственной политики;
- переоценить приоритеты и перераспределить государственные расходы без увеличения общего объема государственного бюджета;
- определить общую эффективность государственных расходов в соответствии с установленными приоритетами и обязательствами, и в частности, в соответствии с политикой равных возможностей женщин и мужчин по перераспределению государственных ресурсов и услуг.⁶

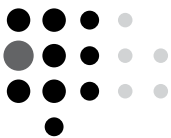
6. Гендерная политика Европейского Союза в Украине. Аналитический доклад/Под редакцией Оксаны Киселевой... – К.: Фонд им. Генриха Беля. – Режим доступа: http://www.ua.boell.org/downloads/LSI_Gender_Analyse_ukr.pdf

о внесении изменений в действующую областную Программу репродуктивного здоровья населения до 2015 года.

С этим и другими примерами гендерных бюджетных инициатив, которые были разработаны в рамках проекта ФФЭ, вы можете ознакомиться, прочитав кейсы, представленные в данном пособии.

Предпосылки и перспективы внедрения гендерных бюджетов в Украине

Гендерное бюджетирование в Украине сегодня – это не только теоретический вопрос. За последнее десятилетие в стране были реализованы различные гендерные бюджетные инициативы. Как правило, их инициаторами выступали организации гражданского общества. Чаще всего, это были информационные и просветительские мероприятия, которые проходили при поддержке различных международных донорских организаций. Кроме того, имели место и первые попытки проведения гендерного бюджетного анализа, а также интеграции этих инициатив в бюджеты и программы различных уровней. Так, например, в 2003 году Харьковским женским фондом впервые был проанализирован городской бюджет 1998-2001 гг.. В результате была разработана и принята целевая подпрограмма «Развитие и поддержка женского предпринимательства» как часть «Экономической программы развития г. Харькова на 2003-2005 гг.» Также гендерный анализ бюджетов был проведен в Херсонской, Полтавской, Черкасской и других областях. Начиная с 2006 г. тематика гендерного бюджетирования становится объектом внимания различных программ и проектов, которые работали в Украине, в частности - совместной программы Европейской Комиссии, Женского Фонда Развития ООН (UNIFEM) и Международного Учебного Центра МОТ (ITC/ILO) «Сотрудничество по вопросам гендерного равенства для развития и мира», совместного проекта Европейского Союза, Шведского агентства по международному развитию (SIDA) и Программы развития



ООН «Программа равных возможностей и прав женщин в Украине», проекта Шведского агентства по международному развитию SIDA «Стратегия достижения гендерного равенства в Украине» и др.

Представительство Фонда им. Фридриха Эберта в Украине начало реализацию проекта «Гендерное бюджетирование на местном уровне» в 2011 г. в Черновицкой и Хмельницкой областях. В 2012 г. к проекту присоединились города Херсон, Житомир, Луцк, Комсомольск (Полтавская обл.) и Чугуев (Харьковская обл.). В результате были разработаны и апробированы материалы для внедрения гендерного бюджетирования как управленческой технологии. Слаженная работа всех заинтересованных сторон, поддержка со стороны представителей городских властей и депутатского корпуса дали возможность получить отечественный опыт гендерного бюджетирования на местном уровне.

Работа в рамках проекта показала, что наиболее успешными являются инициативы, включающие на всех этапах разработки и внедрения ГБИ совместные усилия представителей органов местного самоуправления и исполнительной власти, общественных организаций и гендерных экспертов из академических кругов, а также СМИ. Поэтому в рамках проекта «Гендерное бюджетирование на местном уровне» большое внимание уделялось работе с организациями-участницами проекта. Так, например, для экспертной поддержки рабочих групп местных проектов была организована Школа для консультантов по гендерному бюджетированию.

В целом, схема работы проекта для каждой территории включала следующие этапы:

- презентация проекта и подписание меморандума о сотрудничестве между Фондом и местными властями;
- проведение тренинга по вопросам гендерного бюджетирования;
- создание рабочей группы проекта на местном уровне, а также выбор сферы для ГБИ;

- проведение гендерного анализа и разработка выводов и рекомендаций;

- обнародование результатов анализа и рекомендаций по внедрению ГБИ;

- проведение кампании по лоббированию гендерной бюджетной инициативы на местном уровне (совместно с программой ООН Женщины).

Обобщая полученный опыт, необходимо отметить, что работа по внедрению гендерных бюджетных инициатив предусматривает широкий спектр деятельности и требует много времени и специальных знаний, поэтому необходима тщательная подготовка каждого этапа внедрения ГБИ.

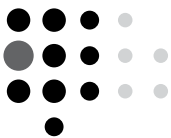
Каждая из тех стран, которые выбрали для себя путь внедрения гендерного бюджетирования, вынуждена вырабатывать собственные подходы с учетом политических, культурных, религиозных особенностей своего народа. Тем не менее, существуют общие условия, необходимые для успешного внедрения этой технологии.

Во-первых, наличие специальной политики гендерного равенства и функционирующего Национального механизма обеспечения гендерного равенства.

Все структуры политической системы общества – государственные, партийные, общественные, – которые выполняют функции, непосредственно связанные с обеспечением гендерного равенства в обществе, или участвуют в реализации государственной гендерной политики и составляют национальный механизм обеспечения гендерного равенства.⁷

По определению авторов руководства «Основные стратегии и методологии гендерного интегрирования» государственная политика гендерного равенства состоит из следующих аспектов:

7. Создание общества гендерного равенства: международный опыт. Законы иностранных государств по гендерному равенству/ Мельник Т.М. Издательство К.:Стилос, 2010. – С.142.



- законодательство по обеспечению равных возможностей мужчин и женщин и законы о недискриминации;
- существование механизма рассмотрения жалоб в отношении неравенства (институт уполномоченных по равным правам и возможностям для женщин и мужчин) или создание комиссии по равенству, либо совета защиты от дискриминации;
- сильный механизм национального равенства с адекватными инструментами и ресурсами;
- специальная политика равенства и действия, направленные на различающиеся интересы женщин и мужчин;
- существование отделов по гендерному равенству в каждом государственном аппарате;
- исследования и тренинги по проблемам гендерного равенства;
- повышение понимания гендерных проблем в обществе⁸.

Во-вторых, политическая воля для интегрирования гендерного равенства в вопросы относительно пересмотра существующих гендерных отношений, а также структур, процессов и политик, поддерживающих гендерное неравенство. Поскольку бюджеты выражают реальные политические приоритеты и решения правительств (или международных организаций), а бюджетные решения всегда являются политическими по своей сути, то самое важное для успеха запланированных мероприятий - это политические и социальные условия в стране, где осуществляется гендерное бюджетирование. В данном контексте наиболее весомым является понимание, поддержка и продвижение госслужащими идеи гендерного бюджетирования.

В-третьих, гендерная чувствительность в управ-

лении ставит задачи для повышения степени участия женщин в политической жизни - не только в формальных политических структурах, но и в сфере гражданской активности. Она также призвана укреплять гендерную осведомленность и возможности политиков, государственных служащих обоих полов; обеспечивать предоставление услуг, удовлетворяющих конкретные потребности и интересы женщин и мужчин в обществе, способствовать повышению осведомленности о правах женщин. Поэтому гендерно-ориентированные мероприятия являются важной частью оценок управления, в том числе, на местном уровне.

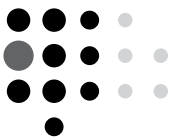
Еще одно условие - использование гендерно дифференцированной статистики, которая дает необходимую информацию как для лучшего ориентирования в ситуации, так и для устранения гендерной асимметрии и дисбаланса. Гендерная статистика является составной частью каждой из традиционных областей статистики и служит для идентификации, производства и распространения статистических данных, отражающих реальную жизнь женщин и мужчин, и учитывается при разработке гендерной политики.⁹

Следующее важное условие - прозрачность бюджетного процесса, являющаяся предпосылкой результативности гендерных бюджетов. В бюджетный процесс должны быть вовлечены в равной степени женщины и мужчины, эксперты по бюджету и гендерному равноправию. Часто участие означает процесс консультирования, в который вовлечены заинтересованные группы гражданского общества, представители местных и региональных властей, правительства и правительственных организаций.

Более того, повышение информированности и просветительская работа по гендерным вопросам разрушает иллюзии о гендерной нейтральности бюджетов и программ, а также способствует повышению ответственности

8. Основные стратегии и методологии гендерного интегрирования. Руководство по использованию методологии "ЗР" / Авторский коллектив: Карбовская Н., Литвинова Т., Мельник Т., Сусллова О. . - К., 2008. - С.11.

9. Разработка гендерной статистики: практическое пособие.: ООН, Женева, 2010



правительств по выполнению своих политических и бюджетных обязательств в области обеспечения гендерного равенства. Именно поэтому необходимой предпосылкой является понимание населением гендерных вопросов и их влияния на бюджеты и программы. Этот аспект, прежде всего, включает разъяснения национальной политики в области гендерного равенства.

Участие граждан является обязательным условием, поскольку успех гендерного бюджетирования зависит от участников процесса, их целей и понимания ситуации, а также от тех мер, которые они проводят. ГБИ, кем бы они ни были инициированы, имеют больше возможностей для достижения успеха, если к ним присоединятся как представители органов государственной власти/местного самоуправления, так и групп гражданского общества, а также СМИ.

Среди других предпосылок для внедрения ГБ можно назвать наличие необходимых практических навыков, а также выделение человеческих и денежных ресурсов. Кроме того, привлечение женщин к процессу обсуждения, принятия и внедрения решений остается необходимым. Оценка этих предпосылок даст реальную картину возможности успешного внедрения гендерных бюджетных инициатив. С этой целью можно обратиться к любому из методов, используемых для стратегического анализа - SWOT, SMART и различным методам гендерного интегрирования. (Подробнее с этими методами можно ознакомиться в руководстве «Инструменты интегрирования концепции гендерного равенства в работу органов местной власти», изданным Украинским женским фондом).

На этапе выбора сферы для гендерного анализа или планирования гендерной бюджетной инициативы, следует также провести анализ заинтересованных сторон (стейкхолдеров) с точки зрения их влияния на внедрение конкретных ГБИ. Как правило, они представляют различные группы, а также имеют разные интересы, степень влияния и возможности. Среди них на

местном уровне наибольшее влияние могут иметь: руководители органов местной власти/органов местного самоуправления, представители местных организаций политических партий, депутаты местных советов, лидеры общественных организаций, члены общественных советов, представители СМИ и др.

Анализ стейкхолдеров включает:

- определение ключевых групп стейкхолдеров;
- оценку их интересов;
- построение модели взаимодействия с этими группами при принятии решений.

Стейкхолдеры в контексте гендерного бюджетирования - люди, учреждения, организации, чьи интересы (профессиональные, социальные, финансовые) и положение могут измениться в результате внедрения ГБИ.

Стейкхолдеры могут быть заинтересованы в успехе или неудаче ГБИ. (Например, гендерные бюджетные инициативы, направленные на улучшение качества услуг для отдельных гендерных групп, могут приводить к дополнительной нагрузке на поставщиков этих услуг, или уменьшать их стоимость). Необходимо также учитывать, что интересы таких групп не всегда являются открытыми. Поэтому тщательная оценка возможного воздействия и заинтересованности этих лиц вначале внедрения гендерного бюджетной инициативы позволит предотвратить ошибки в выборе сферы реализации ГБИ. Более того, такой подход будет содействовать предотвращению конфликтов между интересами стейкхолдеров в процессе работы, а также определению рисков, связанных с каждым из стейкхолдеров, и форм их участия в процессе бюджетирования. С этой целью в ходе проекта «Гендерное бюджетирование на местном уровне» была сделана попытка объединить метод анализа стейкхолдеров с методом «4R» в единую матрицу для анализа.

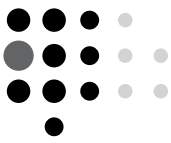


Рис. 1. Схема анализа стейкхолдеров по методу 4R



Метод 4R является более расширенным вариантом метода 3R, который был разработан в Швеции в 1990 г. Гертрудой Остром и Союзом муниципалитетов Швеции в рамках проекта «JamStod». Метод используется местными властями с целью изучения и анализа уровня влияния программ и решений муниципальных органов на женщин и мужчин. Этот метод предусматривает сбор количественных данных и информации, на основании которых затем проводится качественный анализ.

R1 - анализ представительства мужчин/женщин в различных структурах и на разных уровнях;

R2 - анализ распределения ресурсов между мужчинами/женщинами;

R3 - реалии, анализ условий, при которых распределяются ресурсы;

R4 - формулирование новых целей и мероприятий, а также реализация плана действий.

Метод 4R может использоваться в качестве основы для анализа и исследования деятельности, для проведения мониторинга выполнения и финансирования мероприятий, а также для планирования необходимых изменений в пользу уменьшения гендерного неравенства.

Применение этого метода для оценки отдельных групп стейкхолдеров позволяет не только наглядно оценить имеющиеся условия для внедрения ГБИ, но и спрогнозировать результаты их реализации. В свою очередь, все это позволяет уже на начальном этапе реализации ГБИ составить план взаимодействия с конкретными группами влияния, что в конечном итоге будет способствовать успешному продвижению гендерного бюджета (смотри матрицу оценки стейкхолдеров по методу 4R).

Местные бюджеты и гендерное бюджетирование

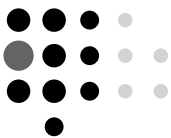
Несмотря на все преимущества, которые имеет гендерное бюджетирование, эта технология в Украине еще не достаточно распространена. Проект «Гендерное бюджетирование на местном уровне» позволил опробовать различные подходы к внедрению ГБИ. Общим для всех бюджетных инициатив был местный уровень их реализации, а, следовательно, задача была общей - способствовать удовлетворению жизненно важных потребностей населения путем предоставления качественных услуг гражданам.

Учитывая, что в настоящее время местные бюджеты финансируют большинство образовательных и медицинских услуг, социальную защиту населения, а количество и качество социальных услуг отличается в разных областях Украины из-за неравных возможностей их бюджетов, основными сферами возможного применения этой управленческой технологии являются социальные услуги, финансируемые из государственного и местных бюджетов. Именно здесь едва ли не наиболее четко отражены гендерные потребности мужчин и женщин, которые зачастую бывают различными. Так, гендерный анализ бюджета Херсонской области в части расходов на здравоохранение обнаружил дисбаланс в финансировании областной программы «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» в пользу женщин и детей, в то время как вопрос сохранения мужского репродуктивного здоровья в программе не рассматривался. На-



Табл. 1 Матрица оценки стейкхолдеров по методу 4R в рамках ГБИ «Проблема йододефицита (ЙДЗ) у беременных женщин города Луцка»

СТЕЙКХОЛДЕРЫ/ ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ	РЕПРЕЗЕНТА- ЦИЯ/ R1	РЕСУРСЫ/ R2	РЕАЛИИ/ R3	РЕАЛИЗАЦИЯ/ R4
Руководители органов местной власти/органов местного самоуправления (исполнительный комитет Луцкого городского совета)	Ж – 8% М – 92%	Политическое влияние на принятие решений	Заинтересованность в принятии решения	Реализация принятого решения
Должностные лица органов местного самоуправления города Луцка	Ж – 28% М – 72%	Механизм реализации политического решения	Заинтересованность в принятии решения	Внесение изменений в существующие программы
Аппарат управления здравоохранения Луцкого городского совета	Ж – 77% М – 23%	Кадры, специалисты	Нехватка средств	Реализация принятого решения
Специалисты в сфере здравоохранения (женские консультации)	Ж – 95% М – 5%	Доступ и контакт с целевой группой	Высокий уровень заинтересованности в принятии решения	Экспертная поддержка реализации инициативы. Оказание терапевтической помощи беременным женщинам
Депутаты городского совета	Ж – 14% М – 86%	Принятие программы и бюджетное обеспечение	Низкий уровень осведомленности о проблеме	Информационная кампания для депутатского корпуса
Члены постоянной комиссии по вопросам социальной защиты, здравоохранения, материнства и детства Луцкого городского совета	Ж – 75% М – 25%	Рассмотрение и рекомендации проекта программы	Средний уровень осведомленности о проблеме	Привлечение к разработке проекта программы и составление плана действий по реализации инициативы
Лидеры НГО г. Луцка	Ж – 14% М – 86%	Активная жизненная позиция	Низкий уровень осведомленности о проблеме	Информационная кампания. Привлечение НГО к плану действий
Члены Общественного совета г. Луцк	Ж – 33% М – 67%	Информирование общественности. Влияние на власть и СМИ	Низкий уровень осведомленности о проблеме	Вынесение вопроса преодоления йододефицита на заседание общественного совета и обсуждение
Представители СМИ	Ж – 60% М – 40%	Информирование общественности Формирование общественного мнения	Высокий уровень заинтересованности в новостной информации и рекламе	Медиа-план. Привлечение СМИ к сотрудничеству
Целевая группа (беременные женщины)	4 000 ежегодно находятся на учете	Недостаточное финансовое обеспечение	Низкая мотивация по вопросу преодоления йододефицита из-за недостаточной осведомленности в проблеме	Информирование о проблеме. Оказание терапевтической помощи (предоставление медицинскими учреждениями препаратов, содержащих йод)



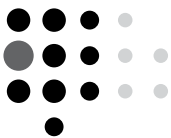
пример, услуги по обследованию и лечению бесплодия у женщин предоставляются различными медицинскими учреждениями в полном объеме. Однако бесплатная государственная помощь предоставляется только в случае женского бесплодия. И это при том, что в Украине по статистике ВОЗ, удельный вес мужского бесплодия почти сравнялся с женским. Эксперты считают, что такая динамика роста мужского бесплодия вызвана исторически-сложившимся низким уровнем внимания к вопросу мужского здоровья. Так, при отлично налаженной системе женских консультаций, в стране почти нет специалистов-андрологов.

Такие примеры демонстрируют важность внедрения гендерных подходов к формированию программ и бюджетов. Это позволит не только оценить, как в реальности обеспечивается равенство прав и возможностей мужчин и женщин в конкретной сфере или регионе, но и будет способствовать улучшению качества услуг для населения. Именно этот аспект как нельзя лучше соответствует концепции гендерного равенства. Ведь местные бюджеты непосредственно связаны с интересами и потребностями местных сообществ и каждый гражданин (мужчина/женщина) имеет к нему прямое отношение как налогоплательщик и потребитель услуг, финансируемых из бюджета. И поэтому именно местные бюджеты призваны решать гендерные проблемы, существующие в сообществе. Как показали исследования, проводимые в рамках проекта, все сообщества (независимо от количества населения) имеют общие гендерные проблемы: более низкий уровень доходов женщин по сравнению с мужчинами (как следствие того, что женщины меньше вовлечены в экономическую активность и преимущественно заняты в более низкооплачиваемых отраслях экономики, чем мужчины); различие между разницей в ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин (в пользу женщин), наличие диспропорций в профессиональной структуре занятости и другие.

В то же время, на местном уровне существует и ряд общих бюджетных проблем, которые также можно пытаться решить через механизмы ген-

дерного бюджетирования. Так, по подсчетам Ассоциации Городов Украины, недофинансирование местных бюджетов в 2012 году по защищенным статьям составляет почти 12 млрд. грн. (материалы Национального пресс-клуба «Проблемы местных бюджетов в 2012 г. и предложения в сфере бюджетной политики на 2013 г.» <http://www.auc.org.ua/node/3725>). Аналитики этой организации насчитали около 200 проблем территорий, большая часть которых связана с недостаточным финансированием местных бюджетов. Это, в частности, уменьшение расходов на содержание учреждений культуры, образования, здравоохранения, отсутствие необходимых средств, которые должны быть направлены на финансирование общегосударственных программ - поддержки социально-экономического развития малых городов, социального обеспечения и социальной защиты, ряда программ в области ЖКХ, отсутствие финансирования в полном объеме социальных льгот, предоставленных государством и другие.¹⁰ В этом контексте проекты, реализованные на пилотных территориях, были призваны искать пути решения и этих проблем в том числе. Ведь одной из задач гендерных бюджетных инициатив является поиск путей для повышения эффективности распределения бюджетных ассигнований, а значит, они должны быть направлены на получение конкретных результатов, способных обеспечить сбалансированный учет интересов и потребностей женщин и мужчин. Такой подход в определенной мере является тождественным методам бюджетирования, ориентированным на достижение результатов, которые в последние годы широко применяются многими странами. В каждой стране такие методы бюджетирования могут называться по-разному - например, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), управление производительностью или эффективностью, программно-целевой метод (ПЦМ) и т.д. Однако все они имеют общую цель, которая заключается в достижении конкретного, как правило, долгосрочного ре-

10. Выступление Президента Ассоциации городов Украины мера Днепропетровска И.И.Куличенка на Конференции АМУ 1 декабря 2011 г. Режим доступа: <http://www.auc.org.ua/news/vistup-prezidenta-asotsiatsii-mist-ukraini-dnipropetrovskogo-miskogo-golovi-iikulichenka>



зультата, который максимально соответствует потребностям общества¹¹.

Впервые вопрос о связи гендерного бюджетирования и БОР подняла Ронда Шарп (Rhonda Sharp) в своей работе 2004 г. «Бюджетирование в целях равенства и справедливости». Она подчеркнула, что оба подхода имеют общие черты: они ориентированы на результаты, содержат четко определенные показатели достижения этих результатов и направлены на повышение эффективности управления бюджетным процессом. На наш взгляд, ПЦМ, как модель формирования бюджетов, эффективно способствует возможности для внедрения гендерных подходов и учета гендерных факторов. Так, например, в Австрии и Корее гендерное бюджетиро-

ПЦМ как инструмент решения гендерных и экологических вопросов

...Программно-целевой метод (ПЦМ)... позволяет реализовать поставленные цели и задачи в рамках определенной государственной и местной политики путем разработки отдельных бюджетных программ, в том числе программ, учитывающих гендерные и экологические аспекты. Для обеспечения эффективности осуществления расходов на реализацию гендерного и экологического компонентов, при планировании и исполнении бюджета необходимо применять результативные показатели, описывающие эффект от проведенных мероприятий. Основания для введения таких показателей в Украине уже созданы. Так, по данным Государственного комитета статистики Украины существует достаточно большое количество показателей, распределенных по половому признаку, основным демографическим группам, которые можно использовать при планировании и мониторинге государственной стратегии решения гендерных вопросов в различных сферах и во внедрении подходов гендерного бюджетирования.¹²

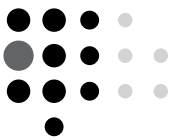
11. Современные инструменты финансового планирования: Учебное пособие / [Под общ. ред., И.Ф. Щербины]; ИБСЭИ, Проект «Усиление местной финансовой инициативы», USAID. – К., 2011 г. – С.6.

12. Электронный бюллетень ИБСЭИ №7 4/2009. «Сделаем мир лучше с помощью Пцм: Бюджетные вопросы гендерной и экологической политики государства», Режим доступа: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Other%20Publications/gender_buklet_ukr.pdf

вание и ПЦМ внедрялись параллельно в ходе реформирования бюджетной сферы этих стран.

В Украине, начиная с 2002 года, формирование Государственного бюджета производится на основе ПЦМ. Что касается местных бюджетов, то введение ПЦМ признано одной из стратегических целей государства, а территории включаются поэтапно. Так, на 2011 г. по данным Института бюджета и социально-экономических исследований (при технической поддержке которого проводится проект «Укрепление местной финансовой инициативы») ПЦМ применяют 118 местных бюджетов. В соответствии с Приказом Министерства финансов Украины от 02.08.2010 № 805 с 2014 года ПЦМ распространяется на все местные бюджеты. Поэтому, несмотря на объективные факторы, мы считаем, что в настоящее время наиболее перспективным является применение гендерного бюджетирования в рамках муниципальных программ, особенно, в контекст ПЦМ составления бюджетов. Такой подход позволит достичь сравнительно лучших результатов по планированию и исполнению бюджетов. С этой точки зрения интересен опыт внедрения ГБИ г. Житомира и г. Комсомольска (Полтавская обл.), которые уже работают с ПЦМ. Так, например, гендерный бюджетный анализ внешкольного образования г. Житомира позволил выявить реальное количество детей, охваченных услугами в этой сфере. Оно составляет 86,6%, что почти на 50% больше, чем считалось ранее. В то же время, этот анализ выявил тенденцию существенного уменьшения количества девушек в возрасте 14-18 лет, занимающихся в учреждениях внешкольного образования, а также позволил предположить, что указанную категорию не устраивает имеющийся спектр услуг. Поэтому изучение запросов школьников разного возраста с учетом гендерного аспекта стало первым шагом к трансформации услуг учреждений внешкольного образования в соответствии с потребностями детей и молодежи и учета гендерных аспектов при планировании новой городской целевой социальной программы развития внешкольного образования.

Потенциал гендерного бюджетирования доста-



точно велик. Анализируя мировой опыт внедрения ГБ и отечественные реалии, можно утверждать, что в Украине созданы необходимые предпосылки для внедрения гендерного бюджетирования. В частности, на законодательном уровне приняты и действуют нормативные акты, которые определяют общие принципы гендерной политики и закрепляют необходимость обеспечения прозрачности и открытости органов государственного управления. Проведена значительная работа относительно внедрения гендерных подходов в управление по вопросам гендерного бюджетирования; начиная с 2009 года, согласно рекомендациям ООН и гендерной базы европейской статистики, ведение гендерной статистики стало обязательным для статистических служб Украины. Также стоит отметить растущий интерес к технологии ГБ на уровне государства со стороны представителей правительства, отдельных министерств и членов Межфракционного депутатского объединения «Равные возможности».

Вопрос методологии внедрения ГБИ на местном уровне

Гендерный анализ бюджетной политики в последние годы активно развивается ЮНИФЕМ, МОТ, ПРООН, другими международными организациями и институтами. Существует немало методических пособий, разработанных известными экспертами по гендерному бюджетированию Дебби Бадлендер, Дианой Эльсон, Гаем Хьюитом, Шейлой Квинн, Элизабет Клатцер, Рондой Шарп и другими. Познакомиться с полным списком экспертов и методическими рекомендациями по внедрению ГБИ можно на странице программы UN Women, посвященной теме гендерного бюджетирования www.gender-budgets.org.

Важно отметить, что нет единого подхода или модели гендерного анализа бюджета, поскольку в разных странах мы имеем дело с различными участниками (правительство, парламентарии или неправительственные организации), различными задачами, стратегиями, культуру-

Пять этапов гендерного анализа бюджета и бюджетных инициатив

1 этап. Охарактеризовать существующую ситуацию, в которой находятся женщины и мужчины, мальчики и девочки (по различным категориям и группам, относящимся к данной отрасли или данному сектору).

2 этап. Выяснить, в какой степени проводимая политика является гендерно-чувствительной: например, насколько полно в проводимой политике учитывается существующая ситуация. (Раздел бюджета «Мероприятия»).

3 этап. Выяснить, насколько адекватен объем средств, выделенный бюджетом на осуществление гендерно чувствительной политики (Раздел бюджета «Ассигнования»).

4 этап. Выяснить, насколько осуществленные расходы отвечают запланированным (Раздел бюджета «Реальные расходы»).

5 этап. Проанализировать связь между проводимой политикой и произведенными расходами, т.е. насколько мы продвинулись в плане развития гендерного равенства по сравнению с запланированным уровнем (Раздел бюджета: «Результативность» или «Оказанное воздействие»)¹³.

ными традициями, различными уровнями исполнительной власти и разной политической ситуацией. Поэтому ряд авторов в разных странах разработали аналитические инструменты, которые могут использоваться в конкретных обстоятельствах. Наибольшую известность и признание в мире получили методические разработки гендерного анализа бюджетной политики Программы развития ООН и Секретариата Британского содружества, которые предлагают методику 5 этапов гендерного анализа бюджета, разработанную Дебби Бадлендер.

¹³ Гендерные бюджеты. Пособие для тренеров/Д. Бадлендер. – Братислава: Программа развития ООН, 2005. – С.20.



Существуют также и другие подходы к внедрению технологии гендерного бюджетирования. В частности, следует отметить методологию, предложенную российским экспертом, доктором экономических наук, профессором Института экономики Российской академии наук Л.С. Ржаницинной. Эта методология охватывает перечень показателей, которые помогут оценить:

- прямые социальные показатели, утвержденные в сводном бюджете;
- программы государственного бюджета;
- бюджетные расходы на социальную защиту и социальное обеспечение, которые распределяются на мужчин, женщин и детей;
- расходы государственных целевых внебюджетных фондов;
- показатели уровня жизни населения, важные положения женщин и детей;
- гендерно-чувствительные показатели бюджетных расходов, влияющие на доходы населения;
- социальные государственные целевые программы (в т.ч. направленные на улучшение жизни женщин и детей)¹⁴.

Именно на основе этого подхода Международным центром перспективных исследований был проведен гендерный анализ государственного бюджета Украины (исследовательница - к.н. гос. управ. О. Романюк). Кроме того, в Украине в течение последних десяти лет сформировалась научная база исследований по тематике, которая раскрывает потенциал и стратегические методологические подходы к внедрению гендерного бюджетирования. В частности, в коллективной монографии «Гендерные стратегии устойчивого развития Укра-

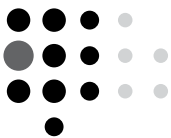
ины» под редакцией Л.С. Лобановой (2004) сделана попытка осуществить гендерную экспертизу Бюджетного кодекса Украины, сбалансированности участия мужчин и женщин в процессе разработки государственного и местного бюджетов и степени включения их мнения в формирование бюджетов, политики государственных расходов на программы повышения роли женщин в украинском обществе и достижение гендерного равенства, содержания доходной части бюджета и внебюджетных фондов для оценки «стоимости» гендерного неравенства на рынке труда, содержания бюджета в отраслевом распределении бюджетных расходов относительно отражения в них целей развития¹⁵. Далее на базе исследований общественных организаций, которые проводились в течение 2004-2010 гг., формируются практические рекомендации для проведения гендерных анализов бюджетов. Так, Светлана Гаращенко в статье «Гендерный бюджетный анализ как метод эффективного управления органов местного самоуправления на примере анализа бюджета города Кировоград»¹⁶ сделала попытку обобщить существующий опыт и предложила структуру теоретико-методологической основы проведения гендерного бюджетного анализа. Таким образом, все вышеперечисленные инициативы и опыт гендерного анализа бюджетов Херсонской, Полтавской, Черкасской, Черновицкой, Хмельницкой, областей, г. Кировоград, Луцк, Житомир, Комсомольск, Чугуев и др., который проводился инициативными группами, позволил наработать в Украине собственные подходы к разработке и внедрению этой методологии.

По определению украинских исследователей, главный методологический постулат: гендерный бюджет не является строго формализованной в финансовых показателях

14. Потенциал Украины и его реализация. Аналитический отчет Международного центра перспективных исследований. Подготовлено в рамках проекта «Способность к анализу социально-экономических результатов и потенциала», который осуществляется в партнерстве с Conference Board of Canada при финансовой поддержке Канадского агентства международного развития (CIDA). Руководитель проекта: Ольга Романюк, к. н. гос. управ. – К., 2009. – С.69.

15. Гендерные стратегии устойчивого развития Украины/под научной редакцией Л.С.Лобановой. - К.:Феникс, 2004 – С.165.

16. С. Гаращенко «Гендерный бюджетный анализ как метод эффективного управления органов местного самоуправления на примере анализа бюджета города Кировоград» Гендерные подходы в сфере государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Материалы междунауч.-практ. Конф. (1 июня 2012 г., г. Луцк)/под науч. Ред.. Т.М. Литвиненко, В.Я. Малиносого, О.Б. Ярош. – Луцк: 2012. – С.133.



замкнутой системой. Он представляет собой подвижную совокупность различных инструментов, механизмов, процессов и институтов, объединенных одной целью - сделать принцип гендерного равенства одним из обязательных в национальной политике.¹⁷

Выбор метода, а также инструментов анализа зависит от многих факторов. Однако, в любом случае, в основе ГБИ будет лежать гендерный анализ, с помощью которого можно оценить, в какой степени гендерный фактор учтен в тех или иных бюджетах и программах.

Работая в выбранном направлении, мы убедились, что особенность технологии гендерного бюджетирования заключается в сочетании двух основных инструментов - гендерного и бюджетного анализа. Именно поэтому мы считаем, что наиболее точным переводом термина *gender budget analysis* с точки зрения его практического применения является - гендерный бюджетный анализ (ГБА).

Таким образом, в основе гендерного бюджетирования будет лежать гендерный бюджетный анализ, который является одним из видов анализа политики и одной из целей большинства гендерных бюджетных инициатив. В целом, это означает анализ того, насколько справедливо в них распределены государственные расходы в соответствии с потребностями женщин и мужчин, а, следовательно, насколько они способствуют гендерному равенству.

В своей работе, направленной на внедрение ГБИ в Украине на уровне местных бюджетов, проектная команда опиралась на опыт разных стран. Однако, учитывая, что большинство исследователей указывает на то, что методология гендерного бюджетирования будет зависеть от предпосылок, имеющиеся в конкретной стране, команда пыталась адаптировать уже апробированные методики к украинским условиям. В частности, аналитические исследования, которые были проведены в рамках

17. Гендерные стратегии устойчивого развития Украины/под научной редакцией Л.С.Лобановой. - К.:Феникс, 2004г. – С.190.

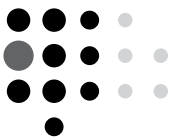
Гендерный анализ - это анализ социально-экономических различий между женщинами и мужчинами. В ходе такого анализа исследуются характерные для женщин и мужчин конкретные виды деятельности, условия существования, потребности, их доступ к ресурсам и контроль над ресурсами, а также доступ к процессам принятия решений. Гендерный анализ предполагает изучение всех этих взаимосвязей и других факторов в широком социальном, экономическом, политическом и экологическом контексте.

Содержание бюджетного анализа заключается в комплексном и взаимосвязанном исследовании бюджетного процесса и явлений экономической системы, деятельности субъектов хозяйствования и бюджетных учреждений, определении на этой основе причинно-следственных связей и тенденций с целью обоснования и оценки эффективности управленческих решений.

Целью бюджетного анализа являются:

- оценка конечных результатов исполнения бюджета и создание информационной базы для обоснования плановых показателей, которые учитываются при формировании бюджета, а также при осуществлении бюджетной политики на следующий бюджетный период;
- выявление факторов и причин, оказывающих негативное влияние на выполнение плановых показателей бюджета;
- выявление резервов увеличения доходов Государственного бюджета Украины;
- определение экономической и социальной эффективности осуществления бюджетных расходов;
- совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.¹⁸

18. Литош А.Б., Забаштанский М.М., Зеленский С.М. «Бюджетный анализ в системе бюджетного планирования» Весник Черниговского государственного технологического университета. Серия «Экономические науки». Сборник. - Чернигов: ЧДТУ, 2011. - № 3(52). - Режим доступа http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2011_52/index.htm



проекта, основывались на немецких подходах к гендерному бюджетированию и методологии, предложенной ирландской исследовательницей Шейлой Квинн в руководстве для Совета Европы «Практическое применение гендерного бюджетирования».¹⁹ Относительно общих подходов внедрения гендерного бюджетирования она определяет следующие этапы:

Первый этап - анализ с гендерной точки зрения. Этот этап предусматривает проведение гендерного анализа на различных уровнях, что позволяет вначале обнаружить различное влияние бюджетов на конечных потребителей бюджетных программ. Более глубокий анализ помогает определить насколько бюджет позволит удовлетворить их потребности. Далее исследователи определяют сложности и барьеры, с которыми сталкивается целевая группа в доступе к услугам. Главным является определение того, каким образом реализация бюджета уменьшает/усиливает гендерное неравенство (или никак не влияет на существующую ситуацию).

Второй этап - реструктуризация бюджета. Этот этап внедряется, если анализ выявляет, что распределение ресурсов нарушает принципы гендерного равенства. Тогда следует и внести необходимые изменения в бюджет.

Третий этап - внедрение гендерных подходов как категории анализа и контроля во все бюджетные процессы.

В целом при реализации проектов рабочие группы придерживались этого подхода, однако каждый из этих этапов предполагает применение многих различных инструментов, выбор которых требует наличия практического опыта такой работы. Поскольку большинство членов проектной команды не имели необходимого практического опыта, было решено придерживаться австрийского подхода «7 шагов гендерного бюджетирования.»²⁰ Окончательно эта ме-

тодика сформировалась в процессе внедрения пилотного проекта²¹ по разработке политики внедрения гендерного бюджетирования в регионе Южный Тироль и была предложена как руководство для внедрения гендерного бюджетирования в Австрии. Этот подход включает 4 фазы и 7 шагов гендерного анализа бюджета.

Тщательное изучение опыта различных стран по внедрению гендерного бюджетирования и практическая работа в Украине на уровне отдельных секторов дает возможность обобщить подходы к проведению гендерного бюджетного анализа на местном уровне. В принципе, в ГБА используются следующие известные методы и инструменты анализа: аналитический, экспертный, нормативный, прогнозный, сравнительный, программный, социологический и др.. Именно их и использовали рабочие группы, которые работали над местными гендерными бюджетными инициативами.

Общая схема работы гендерного бюджетного анализа в рамках местных проектов выглядит следующим образом:

Первый шаг - выбор сферы для анализа или вмешательства, определение целевых групп и оценка их потребностей в рамках исследования.

Второй шаг - проведение анализа исходной ситуации:

- оценка имеющихся/отсутствующих услуг в сфере (учитывая потребности целевых групп);
- оценка возможностей для принятия решений (гендерный анализ кадрового состава органов исполнительной власти и местного самоуправления относящихся к сфере исследования);
- определение возможностей для реализации проекта (программный анализ);
- другие организационные и кадровые предпосылки реализации (например, опись документов, подлежащих анализу).

19. Sheila Quinn, Gender budgeting: practical implementation. Режим доступа: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/CDEG%282008%2915_en.pdf

20. Подход описан исследовательницами Luise Gubitzer, Elisabeth Klatzer, Michaela Neumayr в руководстве «Gender Budgeting - Anleitung und Beispiele zur Umsetzung in öffentlichen Institutionen».

21. GenderBudgeting – Pilotprojekt zur Entwicklung einer geschlechterbezogenen Haushaltspolitik der Sudtiroler Landesregierung“ (Bozen, 2008)



Табл. 2: Четыре фазы и семь шагов гендерного анализа бюджета

4 Фазы	7 шагов
Подготовка	Выбор сектора для анализа гендерного аспекта бюджета
	Оценка предпосылок и исходной ситуации в секторе
	Оценка предлагаемых услуг
Анализ	Гендерный анализ в сфере потребления услуг Оценка прямых и косвенных эффектов услуг, и оценка в сфере доходов и занятости
Реализация	Разработка показателей для достижения целей гендерного равенства
	Разработка и реализация мероприятий по включению гендерных аспектов в бюджет
Контроль	Контроль, оценка, документация

Третий шаг - определение проблемы, формулировка гипотезы.

Четвертый шаг - цель и задачи анализа (общая цель, которая способствует достижению гендерного равенства в выбранной области, и специфические цели в рамках секторного анализа).

Пятый шаг - разработка критериев/показателей оценки для анализа.

Шестой шаг - проведение фактического анализа (структурного анализа).

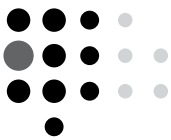
Работа на этом этапе предусматривает проведение гендерного анализа выбранной сферы/услуг и бюджетного анализа в этой области, и касается:

- гендерного секторного анализа с разбивкой по полу: как средства/финансы распределены между мужчинами и женщинами;
- оценки структуры и объема предоставляемых услуг с учетом потребностей мужчин и женщин;
- анализа используемых финансовых ресурсов и расходов на персонал;

- мониторинга косвенных эффектов расходов или услуг.

Седьмой шаг - формирование выводов и рекомендации по перераспределению финансов/ дофинансированию/ финансированию и структурные изменения.

Работа над обобщением опыта проекта «Гендерное бюджетирование на местном уровне» продолжается. Некоторые регионы работают над следующими этапами - лоббирование и внедрение рекомендаций, выработанных в ходе проведения гендерного бюджетного анализа. Кроме того, в ходе реализации проекта группа исследователей могла также познакомиться с практикой внедрения гендерного бюджетирования в Берлине, где в основе работы лежит продукт-ориентированный подход, позволяющий определить четкие критерии стоимости и качества услуг. На наш взгляд, именно этот подход наиболее отвечает концепции ПЦМ бюджетирования и раскрывает потенциал для интеграции гендерных аспектов в бюджетный процесс. Это, в свою очередь, ставит новые вызовы и задачи работы проекта в будущем. Мы считаем, что полученный в ходе проекта опыт будет оценен и положен в основу отечественного подхода к гендерному бюджетированию,



который будет учитывать украинские условия и реалии, а также позволит достичь весомых результатов в интересах различных гендерно-возрастных групп как на местном, так и на национальном уровне.

Практические примеры внедрения ГБИ в Украине

Примеры внедрения ГБИ, представленные в этом разделе, являются результатом проведения гендерных бюджетных анализов в рамках проекта «Гендерное бюджетирование на местном уровне». Данные кейсы не содержат полного спектра расчетов, выводов и рекомендаций, которые были разработаны в ходе работы. Они поданы в сокращенном виде и дают общее представление о возможностях, которые предоставляет применение ГБИ в различных сферах, а именно – здравоохранение, образование и спорт.

Проблема йододефицита (ЙДЗ) у беременных женщин города Луцка

“Каждая мать имеет право на адекватное йодное поступление, чтобы обеспечить своему еще нарожденному ребенку реализацию его умственного потенциала ”

Всемирный саммит ООН
по защите прав ребёнка, 1990

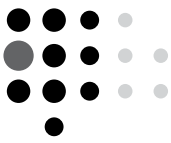
«Для Украины решение проблемы йодного дефицита остается актуальным, - утверждает В.И. Паньков, д.м.н., профессор, заведующий отделом профилактики эндокринных заболеваний Украинского научно-практического центра эндокринной хирургии, трансплантации эндокринных органов и тканей МЗ Украины, - поскольку не существует территорий, на которых население не подвергалось бы риску развития йододефицитных заболеваний (ЙДЗ)». Такая ситуация свидетельствует о необходимости ежедневного дополнительного употребления йода, поскольку

его содержание в продуктах питания и воде не обеспечивает потребностей организма.

Йододефицит может приводить к развитию эндемического зоба, сердечным нарушениям и высокой детской смертности. Недостаток йода в рационе будущей матери становится причиной мертворождения, выкидышей, рождения детей с признаками спастического паралича и кретинизма, нейросенсорной глухотой, недостаточной массой, нарушениями функций мозга, что приводит к задержке физического и психического развития в детском и подростковом возрасте. Тем не менее, всемирная практика подтверждает, что последствия йододефицита поддаются коррекции, а в случае своевременной профилактики можно совсем избежать проблемы. За двадцать лет распространенность патологии щитовидной железы среди женщин возросла почти вдвое. Эта тенденция сохраняется как следствие отсутствия своевременной профилактики существующего на территории нашего государства йодного дефицита, что подтверждается исследованиями Института эндокринологии и обмена веществ им. В.П. Комисаренка АМН Украины.

Министерство здравоохранения просчитало экономический эффект профилактики йододефицита. Инвестирование в программу предупреждения йодного дефицита и ликвидации данной проблемы позволит вернуть в бюджет страны до 80% средств, потенциально потерянных в результате пониженной производительности труда. Для Украины это составит 35 млн. дол. США. В 2000 году Украина присоединилась к решению ВОЗ преодолеть йододефицит, однако, государственная программа профилактики ЙДЗ не принята.

Согласно данным Всемирной организации здравоохранения и фонда ЮНИСЕФ, около 70 % украинских детей рискуют приобрести дефицит йода, еще находясь в утробе матери. По данным Государственного комитета статистики Украины 10% новорожденных ежегодно появляются на свет от йододефицитных матерей, следовательно, 30 тысяч детей уже



с рождения имеют пониженный интеллект.²² Эксперты программы ЮНИСЕФ по преодолению йододефицита в Украине Алексей Ковжун и Игнат Матасар утверждают: «Если мы не введем государственную программу в Украине, то примерно через 10 лет в стране будет около 6 тысяч человек с диагнозом кретинизм, 13 тысяч детей с тяжелыми поражениями психики, а это проблема не только их матерей, но и общества. А это 320 тысяч детей с пониженным интеллектом, что приведет к необходимости финансирования значительного количества школ для детей с умственной отсталостью». По их оценкам экономические потери государства при этом составят минимум 350 млн. грн., и наоборот - каждая гривна, вложенная в решение проблемы йододефицита, даст государству от 19 до 63 гривен прибыли.

Волынская область и город Луцк являются зоной высокого риска эндемии зоба из-за дефицита йода в биосфере. Проведенный в г. Луцк анализ подтвердил необходимость поиска путей финансового решения проблемы йододефицита беременных женщин как самой значительной группы риска.

Рабочая группа проанализировала существующую нормативно-правовую базу и аналитические экспертные исследования проблемы йододефицита в г. Луцке, а также осуществила анализ городского бюджета на сферу здравоохранения с целью поиска финансирования профилактики йододефицита.

В Луцке работают следующие программы, финансируемые из местного бюджета:

- Городская Программа улучшения репродуктивного здоровья населения города на период до 2015 года (решение сессии городского совета от 16.04.2008 г. № 26/3), плановые объемы финансирования - 942 тыс. грн.
- Городская целевая Программа борьбы с онкологическими заболеваниями на 2008 -

2016 гг. (решение сессии городского совета от 05.03.2008 года № 24/78) - 859 тыс. грн.

- Целевая программа иммунопрофилактики и защиты населения Луцка от инфекционных болезней на 2011 - 2015 годы (решение сессии городского совета от 29.06.2011 года № 11/103) - 150 тыс. грн.

Ни одна из программ не предусматривает профилактики йододефицита среди населения. Все программы недофинансированы.

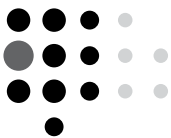
По состоянию на 01.01.2011 г. в городе Луцке проживало 40.676 детей и подростков (от 0 до 17 лет). За 2011 год в городе Луцке среди детей и подростков зарегистрировано 4.525 случаев заболеваний щитовидной железы - 11,12%.

Клинические случаи, предоставленные врачом-эндокринологом коммунального учреждения «Луцкая городская поликлиника»:

Пример 1 (г. Луцк): Диана З., 2010 г. р. Диагноз: врожденный гипотиреоз (сниженная функция щитовидной железы), патология нервной системы, поражение центральной нервной системы, парез мягкого неба, дисгезия щитовидной железы. Мать физически здорова. Единственная проблема здоровья матери - диффузный зоб. Роды неосложненные. Медицинское заключение: йодная недостаточность у матери.

Пример 2 (г. Луцк): Карина Ж., 2003 г. р. Установленный диагноз: врожденный гипотиреоз (сниженная функция щитовидной железы), задержка статокинетического развития. В годовалом возрасте Карина не ходила, не держала голову, не говорила, зубы отсутствуют. Постоянно наблюдается у эндокринолога. Требуется заместительной гормонотерапии. Учится в реабилитационном центре. Мать физически здорова. Единственная проблема здоровья матери - диффузный зоб. Роды неосложненные. Медицинское заключение: йодная недостаточность у матери.

22. Паньков В.И. Пути профилактики йодного дефицита у беременных// Медицинский журнал.-2008.-№2.



В Украине до сих пор не утверждены механизмы профилактики йододефицита ни на государственном, ни на местном уровне. Во многом это связано с недостаточным пониманием всей серьезности медико-социальных последствий затягивания решения данной проблемы. Как показывает статистика, украинцы не имеют представления об опасности йодной недостаточности для их здоровья. В одном из наиболее эндемических районов Украины, Путиловском (Черновицкая область), проводя обследование детей и их родителей, медики параллельно проводили опрос. Результаты данного опроса показали, что там, где средняя и тяжелая степень йододефицита наблюдается у почти 75% населения, базовой информацией о вопросе владеет лишь 5%, и только 1% употребляет или намеревается употреблять йодированную соль в ежедневном рационе. О других методах профилактики они не знают.

Наиболее эффективный путь предупреждения заболеваний, вызванных йододефицитом среди детей, является профилактика йододефицита беременных женщин, состоящих на учете. Поэтому рабочая группа выступила с инициативой внесения изменений в действующую Программу репродуктивного здоровья населения до 2015 года: Профилактика йододефицита у беременных женщин города Луцка. Составляющие такой профилактики предусматривают проведение терапевтической и информационно-просветительской работы с населением.

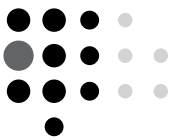
Групповая терапевтическая профилактика заключается в приеме йодсодержащих лекарственных препаратов группами особого риска йододефицитозависимости, а именно беременными женщинами, которые находятся на учете. В Луцке – это в среднем 4 тысячи беременных женщин в год. Существует несколько препаратов, которые можно использовать для решения проблемы йододефицита, средняя цена препарата составляет 7 грн. за 1 упаковку (50 шт.). Для одной беременной женщины достаточно 2 упаковок в рамках программы. Следовательно, расходы

на терапевтическую профилактику составят 56 000 грн. в год.

Проблема дефицита йода касается почти всех без исключения групп населения города. Поэтому актуальным вопросом остается принятие целевой программы профилактики йододефицита. Основное внимание должно уделяться информационно-просветительской деятельности, поскольку нормализация уровня йода в организме зависит от длительного систематического приема этого микроэлемента в соответствующих дозах. Финансирование такой работы с населением предусматривает:

- просветительские мероприятия в школах по профилактике йододефицита и его последствий для различных групп населения: проведение воспитательных часов, встреч, изготовление буклетов – 5 000 грн.
- разработку и внедрение социальной рекламы по профилактике йододефицита и его последствий). – 8 000 грн.

Мировой опыт свидетельствует, что ликвидация йодного дефицита является доступной для реализации и эффективной программой укрепления общественного здоровья. В Украине до сих пор не утвержден механизм применения давно известных методов йодной профилактики. В значительной степени это связано с непониманием населением всей серьезности последствий йододефицита. Как свидетельствует статистика, украинцы не имеют представления об опасности йододефицита для их организма. В одном из самых эндемических районов Украины, Путивльском (Черновицкая область) - медики, обследуя школьников и их родителей, параллельно проводили опрос. По результатам этого опроса, исследователи пришли к выводу, что там, где 75% жителей имеют среднюю и тяжелую степень йододефицита, лишь 5% граждан осведомлены в этом вопросе, и лишь 1% опрошенных объявили о намерении употреблять йодированную соль в ежедневном рационе питания. О других более действенных и современных препаратах они не знают.



Рекомендации:

- Внести изменения в действующую Программу репродуктивного здоровья населения на период до 2015 года относительно проведения терапевтических и просветительских мероприятий для беременных женщин города Луцка.
- Разработать проект Программы преодоления йододефицита населения города Луцка.
- Из-за ограниченности местного бюджета наиболее эффективным решением является внесение изменений в действующую программу репродуктивного здоровья до 2015 года, в контексте профилактики йододефицита, и, прежде всего, среди беременных женщин города Луцка.

Рабочая группа: Кошель Ф., начальник Управления здравоохранения Луцкого городского совета; Затирка Т., врач-эндокринолог коммунального учреждения «Луцкая городская детская больница»; Глухманюк В, заведующий информационно-аналитическим отделом при управлении здравоохранения Луцкого городского совета; Желоб Н, врач-терапевт, директор ОО «Поможем себе», секретарь Общественного совета при Луцком городском голове; Николаенко С., городской педиатр Управления здравоохранения Луцкого городского совета; Рябушенко Н., преподаватель Волынского института имени Вячеслава Липинского МАУП; Хомулко Н., главный бухгалтер Управления здравоохранения Луцкого городского совета; руководитель рабочей группы - Ярош О, директор ВОГО «Гендерный центр», доцент Восточноевропейского университета имени Леси Украинки.

Репродуктивное здоровье населения Херсонщины – женский вопрос?

Человек, его жизнь и здоровье являются самыми важными социальными ценностями государства. Статистические данные свидетельствуют, что Украина находится в глубоком демографи-

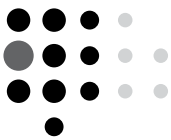
В Украине количество мужчин на 8% ниже, чем женщин. Они живут на 12-13 лет меньше, чем женщины. Ежегодно 80 000 мужчин уходят из жизни в трудоспособном и репродуктивном возрасте вследствие распространенности таких негативных явлений, как курение и употребление алкоголя, наркомания, высокий уровень суицида, преступности и т.д. Свыше 30% семейных пар не смогут стать родителями из-за проблем с репродуктивным здоровьем у мужчины.²³

ческом кризисе, который характеризуется старением населения и уменьшением средней продолжительности жизни. Ситуация в Херсонской области, как и в Украине, является достаточно сложной. Для области характерным остается естественное (-5,9%) и механическое (-2,7%) уменьшение количества населения. В области нет районов или городов, где бы наблюдался естественный прирост населения. Общий коэффициент рождаемости на 1 тыс. населения составляет - 11,1%. В целом уровень рождаемости в области находится в пределах от 9,2% (Верхнерогачицкий район)²⁴ до 13,0% (Чаплинский район), уровень смертности соответственно от 14,9% (г. Херсон) до 21,2% (Верхнерогачицкий район). Особое беспокойство вызывает состояние репродуктивного здоровья не только женщин, но и мужчин, поскольку бесплатная государственная помощь предоставляется только в случае женского бесплодия. Между тем, в Украине по статистике ВОЗ количество мужчин, столкнувшихся с проблемой бесплодия, почти сравнялось с количеством женщин.

Экспертной группой был проведен гендерный анализ бюджетов Херсонской области на 2011, 2012 годы в части расходов на здравоохранение (в частности, на реализацию областной программы «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года»). В результате сделаны следующие выводы:

23. По материалам круглого стола на тему «Положение мужчин в Украине», проведенного 19.02.2009 г. – К.: «К И С», 2009 – 64с.

24. Статистический бюллетень «Экономическое и социальное положение Херсонской области» – Х.: Главное управление статистики, 2011, - С.71



■ на протяжении последних лет объемы бюджетного финансирования на здравоохранение возрастают. Однако при этом расходы составляют в целом лишь 52% от минимальной потребности лечебно-профилактических учреждений области, что существенно влияет на качество и доступность медицинской помощи. Так, плановые расходы на 1 жителя в 2005 г. составили 218 грн., в 2010 - 697,49 грн., 2011 - 721,37 грн.;

■ расходы управления здравоохранения ХОГА в бюджете области на 2012 предусмотрены в основном на содержание учреждений здравоохранения, приобретение медицинского оборудования, медикаментов и расходных материалов;

■ областная программа «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» в 2011 году профинансирована в объеме 954,21 тыс. грн. (включая средства государственного и местных бюджетов, внебюджетные средства). В перечне государственных и областных программ, которые будут финансироваться за счет средств областного бюджета в 2012 году, эта программа отсутствует;

■ в областной программе «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» целевые группы четко не определены. И хотя в задачах программы сделан акцент на «сохранении репродуктивного здоровья населения», однако количество мероприятий и услуг в рамках программы, направленных на женщин и детей значительно больше, чем мероприятий для молодежи и мужчин. На мероприятия, целевой группой в которых являются исключительно мужчины, средства в пределах Областной программы не предусмотрены;

■ вопрос репродуктивного здоровья мужчин Херсонской области является малоисследованным и требует большего изучения.

На основе полученных результатов гендерного анализа бюджетов Херсонской области 2011, 2012 годов в части расходов на здравоохранение (в частности, на реализацию областной программы «Репродуктивное здоровье нации

до 2015 года») эксперты рекомендовали областной государственной администрации осуществить следующие мероприятия:

■ обеспечить финансирование областной программы «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» согласно утвержденных плановых показателей;

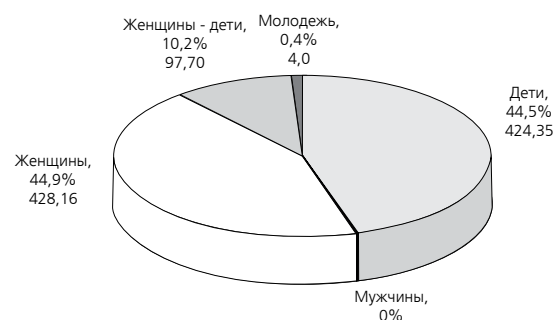
■ внести изменения в областную программу «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» с целью внесения мероприятий, направленных на: формирование и сохранение репродуктивного здоровья мужчин; проведение информационно-просветительской работы среди юношей и мужчин с использованием методики внедрения изменений рискованного поведения по отношению к собственному здоровью и жизни; развитие андрологической службы в Херсонской области;

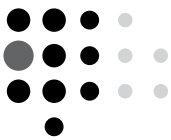
■ провести специальные исследования репродуктивного здоровья мужчин Херсонской области;

■ с целью определения конкретных целевых групп программы и их гендерного состава в отчетность по областной программе «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» ввести гендерное распределение в целевых группах;

■ к разработке областного бюджета привле-

Рис.2. Распределение финансовых ресурсов областной программы на различные целевые группы (тыс. грн.)





каль женские инициативные группы, женские и гендерно ориентированные общественные организации. Расширять формы участия ответственности в формировании областного бюджета, как, например, совещательные круглые столы, публичные слушания, открытые слушания в комиссиях областного совета, создание гендерных экспертных групп.

Рабочая группа: Наталья Марченко и Светлана Смолиенко - представительницы областного управления здравоохранения ХОГА; Ольга Жукова и Елена Микитась - представительницы общественности.

Гендерное бюджетирование как инструмент совершенствования работы врачей общей практики семейной медицины, работающих на условиях договора

Среди главных приоритетов бюджетной политики министерства здравоохранения Украины на 2013 год - финансирование развития первичной медицинской помощи. С этой целью введен институт общей практики семейной медицины. В г. Комсомольске (Полтавская область) с 1998 года внедрена групповая модель работы врачей общей практики/семейных врачей, имеющих лицензию МОЗ Украины и работающих на условиях договора с Главным учреждением первичной медико-санитарной помощи (далее - ПМСП).

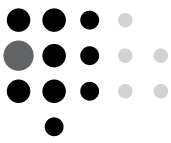
Существующая модель групповой практики семейных врачей, имеющих лицензию МОЗ Украины и заключивших соглашение с поликлиникой «МЦ ПМСП» является более эффективной. В частности, за последние 7 лет в г. Комсомольске индекс здоровья детей первого года жизни, обслуживаемых врачами групповой практики семейной медицины, вырос на 30%; смертность пациентов данных врачей ниже на 18%; госпитализация ниже на 40% по сравнению с теми, кто обслуживается у врачей поликлиники «Медицинский центр первичной медико-санитарной помощи».

Модель групповой практики - это группа семейных врачей, имеющих лицензию МОЗ Украины на предоставление первичной медико-санитарной помощи, которые арендуют офисные помещения и заключают договора на оказание ПМСП с поликлиникой «МЦ ПМСП». Заказчиком медицинских услуг является городская власть (через управления здравоохранения городского совета), исполнителем выступает поликлиника «Медицинский центр ПМСП», которая заключает договора на оказание первичной медико-санитарной помощи на принципах общей практики/семейной медицины с врачами, имеющими лицензию МОЗ Украина на частную медицинскую практику.

В 2012 г. 69,8% населения г. Комсомольск охвачено ПМСП на принципах семейной медицины. То есть, 38 106 горожан распределены между 7 участками, на которых работают семейные врачи. Финансирование данной модели происходит по методике программно-целевого метода бюджетирования (ПЦМ). Доход врачей зависит от качества оказания первичной медико-санитарной помощи, выявленных дефектов в работе (согласно акту выполненных работ и дефектному акту), оплаты труда наемных помощников (младшего медицинского и обслуживающего персонала), расходов на оплату коммунальных услуг.

Доход младшего медперсонала устанавливается ежемесячно врачом (физическим лицом), который нанимает их на работу, и зависит от нагрузки и качества предоставляемых услуг.

Очевидно, что качество услуг напрямую зависит от нагрузки на медицинский персонал. Исследование, проведенное в 2012 году старшим научным сотрудником отдела социальной инфраструктуры института демографии и социальных исследований им. М.В. Птухи Корнийчуком А.П., выявило потребность во внедрении гендерного компонента в бюджетирование данной модели, что будет способствовать более справедливому распределению финансирования и повышению качества предоставляемых услуг.



Австралийские исследования показали, что консультация семейного врача занимает больше времени в следующих случаях:

- когда врач женского пола,
- врач старше 65 лет,
- пациент пожилого возраста,
- пациент из высшего социально-экономического класса,
- пациент женского пола.

Качественное предоставление первичной медико-санитарной помощи пациентам и справедливость распределения производительных сил и финансовых ресурсов – вот те вопросы, которые лежат в основе гендерного анализа, проведенного в рамках проекта. Рабочая группа изучала вопрос зависимости нагрузки врачей от состава населения, закрепленного за участками. Так, распределение населения закрепленного за участками является неравномерным и колеблется от 1500 до 2500 человек на участок. Проведенный гендерный анализ показал, что женщин, закрепленных за участками на 7% больше, чем мужчин. Кроме того, согласно статистической отчетности (Ф. № 071/1 МОЗ Украины), женщины на закрепленных территориальных участках посещают врачей на 14% чаще, чем мужчины. Остается актуальным определение зависимости времени, которое тратит врач на консультации/прием пациента в зависимости от пола и возраста, и гендерно-возрастной структуры конкретного участка. Кроме того, сегодня также необходимы изменения в процедуре заключения договоров между Главным учреждением первичной медико-санитарной помощи и частными врачами. Нужен более эффективный механизм финансового стимулирования работы врачей и средних медицинских работников. Таким образом, актуальным есть внесение изменений в методику формирования бюджета Программы.

Бюджет территориального участка семейных врачей групповой практики в настоящее время формируется следующим образом:

- общая сумма выделенных средств на модель составляет 924,5 тыс. грн. (2011);
- 831,4 тыс. грн. - общая сумма средств, выделенных на все участки для оплаты услуг ПМСП;
- на оплату коммунальных услуг в среднем выделяется - 55,0 тыс. грн. и содержание офисов - 38,1 тыс. грн.

Данная цифра распределяется по участкам в зависимости от количества прикрепленных пациентов и не учитывает гендерной составляющей.

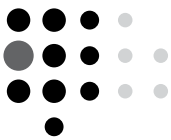
В результате проведенного анализа рабочая группа наработала следующие рекомендации по улучшению работы модели групповой практики, в том числе акцентировать внимание на необходимости:

- формирования равных по численности территориальных участков (2500 человек);
- справедливого формирования бюджета территориальных участков семейных врачей групповой практики с учетом гендерного фактора (над данной задачей работает экономическая группа);

На одного семейного врача в Австралии приходится от 850 человек, в Испании – 975, а в Швеции – до 2430.

Количество рабочих часов в часа общей практики в неделю варьируется от 25 ч. во Франции до 57 ч. в Японии.

Количество консультаций за 1 час приема в Японии составляет 5,7; а в Швеции – 2,5 консультаций/час.



- внедрения унифицированной электронной индикаторной карточки качества, которая обеспечит соблюдение протоколов и стандартов ведения пациента по маршруту пациента, и будет стимулировать улучшение качества оказания медицинской помощи.

Обязательными, на наш взгляд, должны стать:

- соблюдение штатного расписания на участке;
- заключение договора на оказание первичной медико-санитарной помощи между пациентом и семейным врачом,
- переход на электронный вариант ведения медицинской документации, что будет способствовать высвобождению времени для профилактических бесед и рекомендаций с пациентом, сбора детального анамнеза, проведение качественного осмотра, что в конечном итоге улучшит качество предоставления ПМСП.
- введение индикаторной карты качества работы врача общей практики/семейного врача, которая будет влиять на формирование бюджета модели, доход врача, медицинской сестры и стоимость финансирования на одно физическое лицо
- обеспечение врача и его ассистентов гарантированным социальным пакетом и расчета стажа, который бы приравнивался к стажу специалистов в учреждениях коммунальной собственности.

Такая модель позволит справедливо распределить бюджетные средства на 1 участок (или врача), где работает врач общей практики семейной медицины, создать механизмы финансового поощрения работы врачей и будет способствовать повышению качества предоставляемых ими услуг.

Рабочая группа: Карпец Н. Г. - советник мера, депутат городского совета, член комитета АГУ по вопросам ГР, координатор проекта; Ковпак Ю.В. - начальник управления здравоохранения городского совета; Баландина В.И. - начальник

городского финансового управления исполкома городского совета; Дудник В.А. - председатель общественной организации «АСИ-МЕД», начальник аналитического отдела УОЗ городского совета; Климова И.Н. - специалист первой категории аналитического отдела УОЗ городского совета; Волк Г.И. - начальник планово-экономического отдела поликлиники «МЦ ПМСП»; Журба В.В. - главный специалист отдела бухгалтерского учета и программного обеспечения МФУ исполкома; Корнийчук О.П. - старший научный сотрудник отдела социальной инфраструктуры Института демографических и социальных исследований им. М.В. Птухи НАН Украины, кандидат экономических наук

Гендерные аспекты функционирования и финансирования системы внешкольного образования г. Житомира

Внешкольное образование является составляющей системы непрерывного образования, которое направлено на развитие способностей, талантов детей, удовлетворение их интересов и духовных потребностей в профессиональном определении. Следовательно, внешкольное образование является мощным и эффективным источником как профессионального, так и личностного роста. Поэтому актуальным является изучения спроса и предложения услуг, предоставляемых учреждениями внешкольного образования с учетом гендерной составляющей. Кроме того, сегодня необходима оптимизация деятельности внешкольных учебных заведений. Это возможно при помощи внедрения современных технологий организации учебно-воспитательного процесса, научно-методического обеспечения, улучшения работы педагогических кадров, соответствующего финансирования, которое бы не только обеспечивало деятельность учреждений внешкольного образования, но и способствовало их развитию.

Сеть учреждений внешкольного образования (УВО) г. Житомир включает 13 учреждений, подчиненных различным управлениям Житомирского городского совета. Шесть из них на-

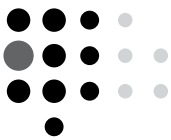


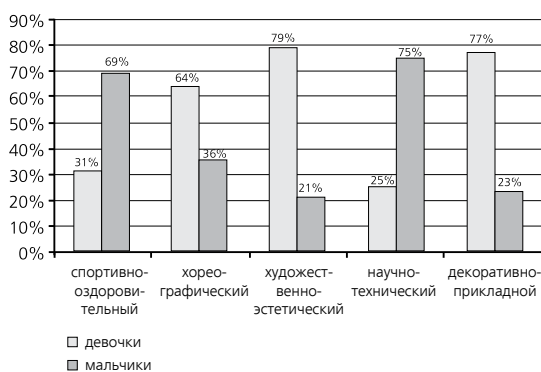
Рис. 3. Структура охвата детей учреждениями внешкольного образования разного уровня подчинения



ходятся в подчинении управления образования. Городской культурно-спортивный центр, в состав которого входят 17 подростковых клубов по месту жительства, находится в подчинении управления по делам семьи, молодежи и спорта. Пять музыкальных школ и художественная школа подчинены управлению культуры.

Поскольку получение внешкольного образования является добровольным, оно должно максимально учитывать потребности и запросы детей разного возраста и пола. Именно поэтому внедрение гендерного анализа бюджета является эффективным инструментом для охвата широкого круга вопросов – таких как создание равных возможностей для пользователей услуг и обеспечения устойчивого развития данной сферы.

Рис 4. Распределение потребителей услуг учреждений внешкольного образования по направлениям



С этой целью было проведено исследование состояния функционирования и финансирования системы внешкольного образования г. Житомира по обеспечению равных возможностей получения услуг девочками/девушками и мальчиками/юношами.

По данным управления образования Житомирского городского совета, на начало 2011-2012 уч.г. количество детей школьного возраста, обучающихся в общеобразовательных учебных заведениях г. Житомира, составляло 25 807 человек. Из них 12 847 (49,8%) - девочки, 12 960 (50,2%) - мальчики. Анализ показал, что в целом учреждения внешкольного образования как городского, так и областного подчинения предоставляют услуги 86,6% детей школьного возраста г. Житомира (из них 51% - девочки, 49% - мальчики). 13,4% детей не пользуются услугами внешкольного образования. Также анализ выявил тенденцию существенного уменьшения количества подростков, занимающихся в учреждениях внешкольного образования. Так, в возрастной категории 14-18 лет количество девушек уменьшается почти в четыре раза, а количество ребят - чуть меньше, чем в три раза.

Анализ бюджета показал, что доля расходов на внешкольное образование составляет 4% от общей суммы расходов. Учреждения внешкольного образования города финансируются из городского бюджета, а именно поступлений от собственных доходов местного бюджета.

Исходя из общего количества детей, занимающихся в учреждениях внешкольного образования Житомирского городского совета, на занятия девочек расходуется 61% средств

Показательным является факт, что из числа учеников общеобразовательных учебных заведений города Житомира, состоящих на учете в отделе криминальной милиции по делам детей города Житомира, по состоянию на 01.04.2012 года 58% проживают на территории тех районов города, где нет учреждений внешкольного образования.

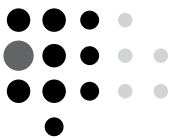


Рис.5. Сопоставление долей пользователей услуг и финансирования учреждений внешкольного образования, подчиненных управлениям городского совета



Средняя стоимость обучения одного ребенка, занимающегося в учреждениях внешкольного образования, за год составляет:

- в учреждениях управления культуры - 8128 грн.,
- в учреждениях управления образования - 1990 грн.,
- в учреждениях управления по делам семьи, молодежи и спорта - 724 грн.

Для сравнения: расходы на одного несовершеннолетнего, находящегося в приемнике-распределителе в течение месяца, составляют 900 грн.

городского бюджета, на занятия мальчиков - 39%. В то же время, на занятия мальчиков тратится больше средств областного бюджета, поскольку среди лиц, занимающихся в учреждениях областного подчинения, расположенных в областном центре, 59% юношей и 41% девушек. Но в рамках данного исследования не анализировались средства областного бюджета, следовательно, этот вопрос требует дополнительного изучения.

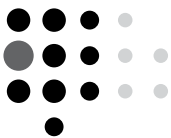
Сопоставление долей потребителей услуг и финансирования учреждений внешкольного образования, подчиненных управлениям го-

родского совета, позволяет сделать вывод об их существенных различиях, что объясняется спецификой построения учебного процесса в этих учреждениях.

Исходя из результатов анализа, необходимо:

- провести исследование запросов детей в отношении услуг, предоставляемых учреждениями внешкольного образования, прежде всего в категории от 14 до 18 лет, поскольку там наблюдается наибольший отток, особенно девушек;
- в следующей городской социальной программе развития внешкольного образования целесообразно объединить деятельность всех учреждений внешкольного образования, подчиненных различным управлениям городского совета, что позволит применить комплексный подход к развитию системы внешкольного образования города и повысит эффективность использования бюджетных средств;
- модернизировать услуги учреждений внешкольного образования в соответствии с потребностями детей разных возрастных категорий;
- расширить сеть подростковых клубов по месту жительства, поскольку это наиболее гибкая форма, приспособленная к быстрым трансформациям в соответствии с потребностями детей и молодежи по части услуг учреждений внешкольного образования, в то время как обеспечение их деятельности требует относительно небольших затрат.

На изучение потребностей учащейся молодежи в части услуг, предоставляемых учреждениями внешкольного образования, необходимо в год около 5000 грн., что составляет 0,037% от средств, выделяемых на учреждения внешкольного образования в год (учтены лишь общие расходы на учреждения, подчиненные управлением образования и семьи, молодежи и спорта).



Ожидаемые результаты (среднесрочные и долгосрочные) от внедрения гендерного бюджетной инициативы:

- сохранение и развитие сети внешкольных учебных заведений;
- увеличение количества детей, охваченных организованными формами досуга;
- повышение качества услуг путем внедрения гендерного подхода;
- снижение уровня подростковой преступности;
- эффективное использование бюджетных средств.

Рабочая группа: Евченко Светлана - координатор рабочей группы, эксперт по гендерному бюджетированию; Остапчук Елена - эксперт по гендерному бюджетированию, директор Центра гендерного образования Житомирского государственного университета им. И. Франко, кандидат педагогических наук; Кошевич Раиса - заместитель начальника управления образования городского совета; Сикайло Людмила - заместитель начальника управления по делам семьи, молодежи и спорта городского совета.

Финансирование школ эстетического воспитания г. Чугуева Харьковской области: гендерный аспект бюджетной политики

Современные стандарты качественного европейского образования предусматривают наличие среди обязательных (а не вариативных, как в Украине) предметов дисциплины эстетического направления. Так, музыка рассматривается как эффективный инструмент для развития улучшения памяти, языковых способностей, логического мышления. Поэтому обычной практикой в европейских школах является обучение всех детей игре на музыкальном инструменте. Следует также отметить, что сегодня усиливается дифференциация художествен-

ных потребностей и вкусов молодежи под влиянием разнообразия поля художественной жизни. Творческая самореализация подростков требует современного художественного контекста, эстетических услуг - новых по содержанию и форме.

По статистическим данным в г. Чугуеве проживает – 3.360 детей в возрасте от 6 до 17 лет и среди них 1.768 мальчиков и 1.592 девочек. Образовательными услугами школ эстетического воспитания г. Чугуев охвачено 10,21% детей, в том числе: 5,57% занимаются в музыкальной школе, 4,64% - в художественной.²⁵ Гендерной доминантой в деятельности этих учреждений является «девочка 9-12 лет».²⁶ Так, городским бюджетом г. Чугуева предусматривается финансирование школ эстетического воспитания, а именно: детской музыкальной школы и детской художественной школы им. И.Ю. Репина. Образовательными услугами этих учреждений в большей степени пользуются девочки. Актуальным становится вопрос более справедливого (гендерно-симметричного) распределения бюджетных средств. В связи с этим в г. Чугуев был проведен гендерный бюджетный анализ, направленный на исследование расходов городского бюджета на обеспечение эстетического развития детей школьного возраста г. Чугуева Харьковской области, который показал, что вследствие большей вовлеченности девочек к обучению в школах эстетического воспитания г. Чугуев, возникает гендерное неравенство при их финансировании.

В результате анализа рабочей группой были сделаны следующие выводы:

- педагогический состав школ эстетического воспитания на 90% состоит из женщин, предоставляющих образовательные услуги, ориентированные больше на интересы девушек;
- услуги, в которых заинтересованы большей

25. Статистические данные отдела культуры и туризма исполнительного комитета Чугуевского городского совета за 2011-2012 учебный год.

26. Информационный запрос директору Чугуевской детской музыкальной школы; Информационный запрос директору Чугуевской детской художественной школы им. И.Е. Репина.

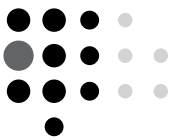


Табл. 3: Финансирование школ эстетического воспитания г. Чугуева

УЧРЕЖДЕНИЕ	ОБЪЕМ ФИНАНСИРОВАНИЯ (2011, грн.)	КОЛИЧЕСТВО УЧАЩИХСЯ			СРЕДНЯЯ СТОИМОСТЬ ОБУЧЕНИЯ (2011)		
		Всего	Мальчи-ки	Девочки	на 1 учащегося в год (грн.)	Мальчи-ки (грн.)	Девочки (грн.)
Детская музыкальная школа	890 786	187	60	127	4 763,56	290 960	604 972
Детская художественная школа им. И.Репина	227 919	156	42	114	1461,02	61 363	166 556

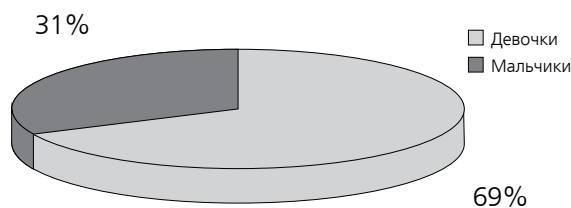
степени мальчики (игра на барабанах, саксофоне, бас-гитаре и т.п.) недостаточно представлены, или отсутствуют;

- среди технологий эстетического воспитания отсутствуют качественные услуги как для девушек, так и для ребят старшего возраста (14-17 лет).

Учитывая, что финансирование эстетического воспитания детей осуществляется из расчета на одного ребенка, фактическое распределение государственных средств происходит без учета гендерного фактора.

Гендерная бюджетная инициатива по выравниванию гендерной асимметрии в дальнейшем должна быть направлена на создание условий для обучения детей в учреждениях эстетического воспитания. Однако это должно быть сделано не за счет уменьшения возможностей

Рис. 6. Гендерный аспект финансирования потребностей в эстетическом воспитании детей в г. Чугуев

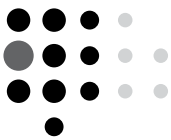


девочек/девушек, а благодаря разработке программ, интересующих мальчиков и привлечения дополнительного финансирования на эти цели. Финансовую поддержку школ эстетического воспитания для реализации гендерной инициативы предлагается предусмотреть в местном бюджете в размере 522.484,22 грн. Эти средства можно привлечь через Городскую комплексную программу развития культуры г. Чугуева на 2013-2017 годы в части: «содействие утверждению гендерного равенства для музыкального и художественного развития лиц, желающих получить внешкольное образование».

Кроме того, уместной является оптимизация существующего бюджетного финансирования школ эстетического воспитания для пропорционального распределения средств для девушек разного возраста. В настоящее время устойчивой является тенденция, что большинство учащихся прерывают учебу в возрасте 12-13 лет. Этот факт свидетельствует о недостаточном учете потребностей мальчиков и девочек при планировании услуг для подростков, а значит, бюджетные средства используются с низким КПД.

Ожидаемые результаты:

- создание равных возможностей для музыкального и художественного развития лиц, желающих получить внешкольное образование, за счет улучшения условий для удовлетво-



рения эстетических потребностей молодежи, обеспечения их прав и возможностей в сфере культуры;

- усовершенствование эстетического образования путем предоставления гендерно ориентированных образовательных услуг;
- обеспечение устойчивого развития школ эстетического воспитания путем увеличения количества привлеченных к получению эстетического образования и охват всех категорий детей школьного возраста;
- развитие сети заведений эстетического воспитания путем организации их филиалов на базе свободных помещений общеобразовательных учебных заведений;
- интеграция бюджетных и внебюджетных средств (родительские взносы, грантовая поддержка талантливой молодежи и т.д.) для финансирования школ эстетического воспитания.

Рекомендации:

- в рамках существующей городской комплексной программы развития культуры г. Чугуева на 2009-2012 годы запланировать и выполнить «гендерный аудит культурных потребностей детей и молодежи г. Чугуева».
- по результатам «гендерного аудита» провести реструктуризацию системы образовательных услуг для обеспечения художественных потребностей всех групп детей школьного возраста.
- для обеспечения надлежащего качества и объемов соответствующих услуг следует разработать и внедрить формы отчетности с гендерными индикаторами: половозрастное распределение учащихся школы; количество учащихся (девочек и мальчиков), которые получают полное специализированное образование; количество талантливых учеников (девочек и мальчиков), которые принимают участие в

международных, всеукраинских, региональных творческих конкурсах.

- во внедрении принципов гендерного бюджетирования при финансировании школ эстетического воспитания г. Чугуева следует использовать ресурсы целевых программ Культурного развития, внешкольного образования путем усиления горизонтальных коммуникаций между их исполнителями - отделами образования, культуры и туризма, по делам семьи и молодежи.

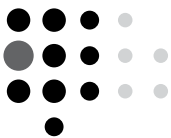
Рабочая группа: Резанова В.В. - начальник отдела по делам семьи и молодежи исполнительного комитета Чугуевского городского совета; Реук Н.А. - главный специалист, главный бухгалтер Центра социальных служб для семьи, детей и молодежи исполнительного комитета Чугуевского городского совета; Лановенко О.В. - бухгалтер централизованной бухгалтерии отдела культуры и туризма исполнительного комитета Чугуевского городского совета; Фесенко Т. - к.т.н., доцент кафедры управления проектами в городском хозяйстве и строительстве Харьковской национальной академии городского хозяйства.

Гендерный анализ Программы социально-экономического и культурного развития г. Городок на 2012 (Раздел III. Физкультура и спорт)

«Каким образом мы можем использовать огромный потенциал женщин в деле повышения уровня экономической и общественной жизни? Чтобы уравнивать правила игры, необходимо поощрять их участие в спорте и образовании, выдвигать инициативы по усилению присутствия женщин на высших руководящих должностях и в советах директоров компаний, а также помогать им открывать и развивать свой бизнес».

Из выступления Бет Брук, вице-президента «Эрнст энд Янг» по вопросам общественной политики, во время Олимпийских игр в Лондоне

Современный женский спорт развивается



бурно и стремительно. В олимпийской программе осталось лишь четыре вида спорта, не освоенных женщинами-спортсменками. На Олимпийских играх 2012 г. взят новый рубеж в обеспечении гендерного равенства: все 205 стран-участниц включили хотя бы одну женщину в состав своих спортивных делегаций. В дни Олимпиады был представлен новый экспертный доклад ООН, авторы которого определили ряд проблем и вопросов, включая сравнительный анализ различных аспектов гендерного равенства в Олимпийских играх и в спорте в целом, а также роли женщин в бизнесе и экономике. Они отмечают, что «участие женщин и девочек в спорте ставит под сомнение множество гендерных стереотипов и дискриминацию и, таким образом, может стать средством для продвижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек». Они добавляют, что их вовлечение в спортивную жизнь может помочь обществу начать «воспринимать женщин как лидеров и лиц, принимающих решения, особенно в сферах, где традиционно доминируют мужчины».

Занятия физической культурой и спортом для женщин является одним из основных и эффективных путей укрепления здоровья, достижения физического совершенства, подготовки к материнству и залогом высокопроизводительного труда. Большинство женщин оценивают спортивную деятельность как важный элемент стиля жизни, необходимый для самореализации. Общие основы спортивной подготовки едины для мужчин и для женщин. Однако некоторые факторы, например, социально-психологические, а также особенности организма женщин вносят определенную обусловленность в их тренировки. Поэтому очень важно при подготовке программ направленных на развитие физической культуры и спорта учитывать не только возрастные особенности, но и гендерные, как залог обеспечения предпосылок для создания равных возможностей для доступа к занятиям спортом и справедливого распределения государственных средств на эту сферу жизнедеятельности общества.

Рабочая группа проекта поставила перед собой

«Те, кто занимался спортом в старших классах, обычно имеют больше преимуществ и на рынке труда. Согласно комплексным исследованием, проведенным главным экономистом Министерства труда США Бетси Стивенсон, 14% женщин, которые занимались спортом в подростковом возрасте, получают более высокие зарплаты по сравнению со своими сверстниками, а после того, как количество девочек, занимающихся спортом в США, увеличилось на 10%, шансы женщин на трудоустройство выросли в целом на 1,9%.»

Из доклада ООН «Успешные люди: признание роли женщин в стимулировании делового и экономического развития».

задачу проанализировать обеспечение равных возможностей для развития физической культуры и спорта молодежи в возрасте от 14 до 35 лет, проживающих в г. Городок Хмельницкой области. Гендерная бюджетная инициатива заключалась в проведении анализа Программы социально-экономического и культурного развития на 2012 год г. Городка (Раздел III. Физкультура и спорт). С этой целью было проанализировано содержание запланированных в программе спортивно-оздоровительных мероприятий по привлечению молодых людей; каким образом распределялись средства на спортивно оздоровительные мероприятия на основе гендерного подхода; выявлены возможности участия девушек и молодых женщин г. Городка приобщиться к мероприятиям в рамках Программы и посещать спортивные секции и клубы.

Собранные данные позволили выявить следующую ситуацию:

- процент расходов из общего бюджета Программы на раздел III «Физкультура и спорт» составил 0,53%;
- 56% от общей суммы составляет финансирование спортивных мероприятий, в которых принимают участие исключительно мужчины («соревнования по пляжному волейболу для

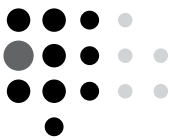
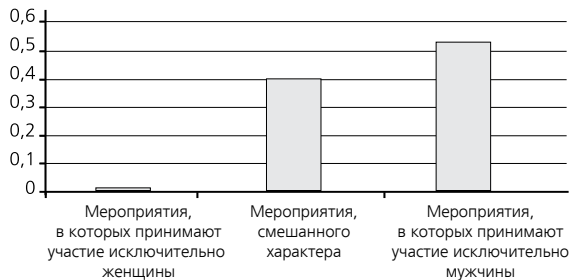


Рис. 7. Распределение средств на проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий с учетом гендерного подхода Программы выглядит следующим образом:



мужчин», «турниры по мини футболу», «соревнования по футболу и волейболу» и др.). В свою очередь, 44% выделяется на мероприятия, которые носят условно смешанный характер в контексте участия женщин («Папа, мама и я - спортивная семья», «Веселые старты», «Олимпийский день бега»). Мероприятия направлены исключительно на женщин и молодых девушек вообще отсутствуют;

■ мероприятия, направленные на девочек и молодых женщин не предусмотрены.

Одновременно с гендерным анализом спортивных мероприятий, финансируемых из местного бюджета, анализировались направления работы секций спортивных учреждений, находящихся на территории города. Так, например, в спортивном клубе «Эпицентр» работают следующие секции: бокс, тяжелая атлетика, пауэрлифтинг, вольная борьба. Как видим, они в основном рассчитаны на ребят и мужчин. Отсутствуют в городе и тренеры-женщины.

Все вышеизложенное дает основания утверждать, что в городе не ведется работа, направленная на мотивацию, поощрение и создание возможностей заниматься физкультурой и спортом для девушек и молодых женщин. Хотя потребность в этом есть. Так, опрос молодых женщин, проведенный в рамках гендерного анализа, показал, что подавляющее большинство респондентов хотели бы посещать такие

секции как аэробика, спортивная гимнастика, теннис, мини-футбол и по другим видам спорта при наличии соответствующих условий и профессионального тренера.

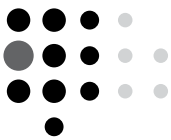
Рекомендации:

- провести опрос учениц старших классов Городской ООШ с целью определения интересов и потребностей девушек в занятии физической культурой и спортом во внеурочное время;
- привлечь к работе в спортивных секциях тренеров-женщин;
- при разработке проекта спортивного комплекса, строительство которого запланировано на 2012 год, учесть гендерный компонент;
- при разработке местной Программы по физической культуре и спорту на 2013 год и распределении средств на эту программу, учесть интересы и потребности всех жителей города.

Рабочая группа: Баева Татьяна - председатель ХООО ПЦ «Гендерный совет»; Максимова Оксана - журналистка ТРПЦ, Пуклич Олег - секретарь Городского городского совета, Пославская Неля - председатель ГРГО «Жемчужина».

Основные уроки разработки ГБИ

Практическое применение гендерного бюджетирования поднимает ряд вопросов, которые являются очень актуальными для дальнейшей работы по этой технологии. Прежде всего, это касается уровня компетенции и подготовки лиц, занимающихся гендерным бюджетированием. Часто возникает вопрос: «Кто должен заниматься ГБ - гендерные эксперты или экономисты?» По нашему мнению, лучшим подходом является создание команды специалистов, в которую войдут и гендерные эксперты, и экономисты, и специалисты отрасли, в которой применяется ГБ. Однако неоспоримым являет-



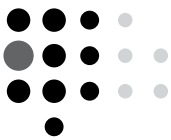
ся наличие соответствующих гендерных компетенций у всех членов команды. В целом, наращивания потенциала является необходимым условием для успешной реализации гендерной проблематики в качестве сквозного вопроса на всех уровнях и этапах гендерного бюджетирования. Это означает, что для достижения запланированных результатов нужны не только теоретические знания по гендерным вопросам, но прежде всего, хорошая осведомленность в вопросах гендерного анализа и приобретения членами команды практического опыта проведения ГБА в различных секторах. В этом контексте особую роль может играть создание экспертной сети специалистов, имеющих практический опыт гендерного анализа и бюджетирования в отдельных секторах.

Что касается гендерного анализа, то опыт показал, что к нему приходится обращаться неоднократно. И наиболее эффективно его применение на стадии разработки политики. Такой подход является своеобразной «точкой входа» и должен базироваться на понимании взаимосвязи между политикой и фактическим распределением государственных средств. Соответственно, это требует больших знаний, а, следовательно, и более широкого круга привлеченных специалистов. В то же время необходимо помнить, что увеличение числа членов рабочей группы может стать причиной сложностей в согласовании общих подходов к работе, а значит и большего количества времени для работы.

В основу ГБА должен быть положен правозащитный подход и конкретные потребности мужчин и женщин. Актуальной также остается необходимость сохранить акцент на расширении прав и усилении участия женщин для достижения главной цели - гендерного равенства. Может показаться, что гендерный бюджет работает исключительно в интересах женщин. В определенной степени это действительно так. Ведь наиболее уязвимыми группами населения в мире являются именно женщины. Кроме того, в современном гендерном бюджете среди категории расходов отдельно отмечается расходы на женщин. Однако, в

поле зрения тех, кто работает над внедрением гендерных бюджетных инициатив должна быть реальная ситуация в отношении положения и женщин, и мужчин. Как следствие, ключевым является вопрос: «Как гендерный подход меняет бюджет и являются ли такие изменения справедливыми?». Он появляется у специалистов финансовой сферы, которые часто считают, что поскольку расчет бюджета зависит от численности населения, то это и является залогом равенства. Сложность возникает в связи с отсутствием понимания социального и экономического характера гендерных различий в практических потребностях мужчин и женщин, а также того, как они отражаются в бюджетах. По сути, речь идет о восприятии бюджета как «гендерно-нейтрального», что на практике часто означает, что мы имеем дело с «гендерно-слепым» бюджетом, который иногда таким образом даже закрепляет определенные дискриминационные практики.

Кроме того, очень важным является вопрос применения гендерных индикаторов, которые будут использованы во время работы. Они должны согласовываться (быть приближенными) со статистическими показателями, существующими в Украине. Однако, несмотря на то, что согласно выводам экспертов большинство гендерных индикаторов имеют соответствующее отражение в национальной статистике, на практике часто эти показатели не отражены в реальных документах, подлежащих анализу. Так, например, используя гендерные индикаторы при проведении анализа в сфере малого предпринимательства можно было бы определить, какие суммы единого налога уплачивают женщины и мужчины, которые зарегистрированы как физические лица-предприниматели; как влияют виды деятельности, которые избрали ФОП-мужчины/женщины на размер ставок единого налога и, в конечном итоге, на размер их доходов. Но, к сожалению, гендерный подход еще мало интегрирован в эту сферу деятельности. И это влечет за собой определенные трудности, связанные с применением ГБИ в этой области. Кроме того, отсутствие таких индикаторов мешает полноценному применению гендерного бюджетиро-



вания на уровне бюджета в целом, поскольку не позволяет оценить вклад мужчин/женщин в доходную часть территории. Следовательно, учитывая то, что женщины и мужчины, занятые в сфере предпринимательства, являются плательщиками налогов и сборов, а потому они напрямую влияют на формирование доходной части бюджета, вопрос гендерного равенства приобретает первостепенное значение в социально-экономическом процессе.

Предлагаем ознакомиться с гендерными индикаторами, которые могут быть применены в социально-экономической сфере. Эти индикаторы были разработаны в ходе реализации проекта ГБИ в Черновицкой области Натальей Батраковой и могут быть взяты за основу при работе с вопросами социально-экономической блока.

Гендерные индикаторы социально-экономического блока

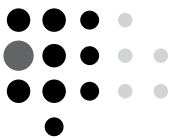
- Количество субъектов предпринимательской деятельности - женщин и мужчин, внесенных в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей (ЕГР).
- Количество женщин и мужчин, в статусе руководителя предприятий (малого, среднего, крупного).
- Виды деятельности, которые декларируют СПД и ФОП (ж / м).
- Возрастная структура физических лиц - предпринимателей - женщин и мужчин.
- Количество предпринимателей - женщин и мужчин, которые используют труд наемных работников.
- Количество наемных работников - женщин и мужчин.
- Количество зарегистрированных налогоплательщиков (ж / м). Из них:

На общей системе налогообложения -
На упрощенной системе, всего _____, в т.ч.

по категориям:

- 1 категория: ж _____ м _____ .
- 2 категория: ж _____ м _____.
- 3 категория: ж _____ м _____.

- Соотношение количества зарегистрированных субъектов предпринимательской деятельности к количеству зарегистрированных налогоплательщиков.
- Суммы налогов, которые платят физические лица-предприниматели, женщины и мужчины.
- Количество субъектов предпринимательской деятельности, которые прекратили свою деятельность (из них ж / м).
- Программы развития предпринимательства, которые реализуются в городе, районе, области.
- Количество субъектов предпринимательской деятельности, получивших средства в рамках программы развития предпринимательства, на погашение процентов по кредитам (из них ж/ м).
- Количество предпринимателей-пенсионеров - женщин и мужчин, из них: по возрасту, по выслуге лет, инвалидов и т.д.
- Количество человек - женщин и мужчин, состоящих на учете в центрах занятости.
- Количество лиц, состоящих на учете в центре занятости, получателей единовременного пособия на открытие собственного дела (из них ж / м).
- Количество незанятых лиц, состоящих на учете в центре занятости и получающих пособие по безработице (из них ж / м).
- Средний размер помощи по безработице, которую получают женщины и мужчины.
- Работа в центрах занятости, предлагаемых женщинам и мужчинам.
- Средний размер единовременного пособия, которое получают женщины и мужчины на открытие собственного дела.



- Количество женщин и мужчин, которые являются учредителями предприятий различных форм собственности.

Выводы:

Гендерное бюджетирование - это эффективный механизм институционализации гендерного аспекта в бюджетной сфере, привлечения внимания к проблемам гендерного неравенства, содействия изменениям законов и политик с целью более полного отражения в них существующих гендерных проблем. Кроме того, это полезный механизм просвещения, а также важный шаг в выявлении и преодолении гендерного дисбаланса, в активизации и укреплении позиций гражданского общества. Таким образом, гендерное бюджетирование является не только инструментом для выполнения международных и национальных обязательств по правам человека, но оно может действовать в направлении консолидации эффективности общественной политики и экономического роста путем сокращения неравенства в распределении общественных ресурсов.

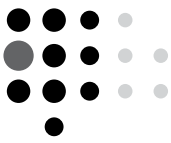
В ходе проекта были сформулированы следующие рекомендации по внедрению гендерного бюджетирования:

- специалисты на всех этапах ГБ должны ориентироваться на цели гендерного равенства и в ходе исследования необходимо обращаться к причинам, которые приводят к неравенству. Основные усилия должны быть направлены на преодоление тех условий, которые повлекут или усиливают такие диспропорции;
- в ходе реализации ГБИ необходимо учитывать последствия, которые будет иметь для женщин и мужчин осуществление любого мероприятия, включая внедрение законодательства, стратегической политики и программ во все сферы и на всех уровнях;
- участие граждан является обязательным условием для реализации ГБ. Для продвижения ген-

дерного бюджетирования необходимо активное участие общественности на всех этапах бюджетирования. Одновременно необходимо разработать механизмы, которые смогут обеспечить поддержку такого участия. Следует предоставить общественности необходимые знания и инструменты, позволяющие участвовать в обсуждении и разработке бюджетов. Такую работу можно проводить на одном или нескольких уровнях: национальном, региональном и местном;

- равное участие женщин и мужчин на всех этапах гендерного бюджетирования является залогом успеха ГБИ. Должны быть установлены конкретные меры и стратегии для достижения гендерного баланса на всех уровнях;
- поддержка гендерного равенства на уровне госслужащих является чрезвычайно важной. Учитывая, что в структуре государственных организаций ответственность за оперативный процесс лежит на государственных служащих разных уровней, приверженность идеям гендерного равенства - это ли не самый важный фактор для улучшения эффективности политики. Поэтому необходимо уделять как можно больше внимания разнообразным формам повышения их гендерной компетентности;
- знание административной системы является обязательным условием внедрения ГБ. Сюда относится также знание аспектов политического процесса - действующих лиц, разграничение их функций и т.д.;
- гендерная чувствительность в языке имеет исключительное значение для повышения эффективности ГБИ. Вместо гендерно слепых терминов, «скрывающих» женщин и девочек, следует использовать гендерно чувствительный язык.²⁷ Содержание должно быть доступным для всех заинтересованных сторон. В то же время, ни одна группа людей не должна подвергаться дискриминации. Эти требования касаются не только текстов, но и изображений.

27. Методология гендерного аудита MOT, основанного на принципе активного участия: Руководство по проведению гендерного аудита. Женева: Международное бюро труда, 2007



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Гендерные стратегии устойчивого развития Украины /Под научной редакцией Л.С.Лобановой. - М.: Феникс, 2004.

Гендерные бюджеты: Стратегии, концепции и опыт. Материалы международной конференции «Гендерные бюджеты и совершенствование экономического и финансового управления», Брюссель, 16–18 октября 2001.

Разработка гендерной статистики: практическое пособие: ООН, Женева, 2010.

Бадлендер, Д. (2005): Гендерные бюджеты. Пособие для тренеров. Братислава: Программа развития ООН.

Валли. Корбанезе. (2011): Комплексный. Гендерный подход в государственной службе занятости Украины: Учебное пособие/Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОП для стран Центральной и Восточной Европы. Киев: МБП.

Карбовская Н., Литвинова Т., Магдюк Л. (2010): Инструменты интегрирования концепции гендерного равенства в работу органов местной власти. Киев.

Литош А.Б., Забаштанский М.М., Зеленский С.М. (2011): Бюджетный анализ в системе бюджетного планирования/Вестник Черниговского государственного технологического университета. Серия «Экономические науки». Сборник. - Чернигов: ЧГУ. - №.3 (52)

Мельник Т.М. (2010): Создание общества гендерного равенства: международный опыт. Законы зарубежных стран по гендерному равенству. Издательство К.:Стилос.

Романюк, Ольга, к.н.гос.упр.(2009): Потенциал Украины и его реализация. Аналитический отчет Международного центра перспективных исследований. Подготовлено в рамках проекта «Способность анализа социально-экономических результатов и потенциала», который реализуется в партнерстве с Conference Board of Canada, при финансовой поддержке Канадского агентства международного развития (CIDA).Киев.

Gender Budgeting: Neue Perspektiven fur die Gleichstellungspolitik/ (Hrsg.) Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

Gender Mainstreaming in Charlottenburg-Wilmersdorf eine Dokumentation in vier Teilen. Berlin, 2005.

Gender-responsive budget analysis in the Canton of Basel-Stadt. Switzerland, 2008.

Birgit Buchinger, Ulrike Gschwandtner, Nicole Schaffer, Birgit Woitech, Christine Mayrhuber (2008): GENDER BUDGET ANALYSE. GBA-Leitfaden fur bewirtschaftende Stellen der Landesverwaltung Oberosterreich. Linz.

Christine Mayrhuber, Michaela Neumayr, Margit Schratzenstaller, Birgit Buchinger, Ulrike Gschwandtner (2006): Gender-Budget-Analyse fur Oberosterreich. Wien.

Evaluation Report UNIFEM'S work on Gender-Responsive Budgeting (2009) New York, 2010

Farber, Christine Friedrich (2007): Gender Budgeting in der Burgergesellschaft. Berlin: Ebert Stiftung Burgergesellschaft 26.

Frey, Regina (2012): Gender budgeting. Im ESF –. Qualitative analyse. Unter Mitarbeit von Benno Savioli und Talke Florcken. Berlin, Juni 2012.

Nadja Bergmann, Luise Gubitzer, Elisabeth Klatzer, Eva Klawatsch-Treitl, Michaela Neumayr (2004): Gender Budgeting - Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung. Wien.

Sheila Quinn (2008): Gender budgeting - practical implementation. Handbook. Publisher: Council of Europe.



Авторы

Татьяна Иванина - эксперт по гендерному бюджетированию

Елена Давликанова - координатор проектов ФФЭ

Оксана Ярош - директор ВОО "Гендерный центр"

Наталья Рябушенко - преподаватель Волынского института им. Вячеслава Липинского МАУП

Ольга Жукова - эксперт по гендерным вопросам

Елена Микитась - эксперт по гендерным вопросам

Неля Карпец - депутат Комсомольского городского совета, советник мера

Валентина Баландина - начальник городского финансового управления исполнительного комитета Комсомольского городского совета

Светлана Евченко - эксперт по гендерным вопросам

Елена Остапчук - директор Центра гендерного образования Житомирского государственного университета им. И. Франко

Татьяна Фесенко - доцент кафедры управления проектами в городском хозяйстве и строительстве ХНАГХ

Виктория Резанова - начальник отдела по делам семьи и молодежи исполнительного комитета Чугуевского городского совета

Татьяна Баева – глава правления Хмельницкой областной ОО Подольский центр «Гендерный совет»

Неля Пославская – глава правления Городецкой районной ОО «Жемчужина»

Наталья Батракова – советник главы Черновецкой ОГА по гендерным вопросам

Контакты

Фонд им. Фридриха Эберта. Представительство в Украине
ул. Пушкинская, 34, г. Киев, 01004, Украина

Тел.: +38-044-234-00-38 | факс: +38-044-451-40-31

Все тексты доступны по веб-адресу:

<http://www.fes.kiev.ua>

Заказ / контакты:

mail@fes.kiev.ua

Мнения, высказанные в данной публикации, не обязательно отображают взгляды Фонда им. Фридриха Эберта или организаций, где работают авторы.

Данная публикация была напечатана на бумаге, изготовленной с учетом устойчивого лесопользования.