

Усиление подотчетности в финансировании для гендерного равенства – Партнерство ЕС / ООН



Гендерно-чувствительное бюджетирование в Кыргызской Республике

Инициативы по продвижению гендерно-чувствительного бюджетирования в рамках партнерского проекта ООН-женщины и ОО «Инновационное решение» при финансовой поддержке ЕС.

Подготовила А.Ниязова

Бишкек 2015

Данный отчет подготовлен А.Н. Ниязовой, ОО «Иновационное решение» в рамках глобальной программы «Усиление подотчетности в финансировании для гендерного равенства», финансируемого ЕС.

Национальный программный координатор А.Д. Мусабаева, ООН-женщины в Кыргызской Республике.

Содержание отчета является предметом ответственности автора и может не отражать точку зрения Европейского Союза и ООН.



Проект финансируется
Европейским Союзом

Европейский Союз включает в себя 28 государств-членов, объединивших передовые достижения, ресурсы и судьбы своих народов. На протяжении 60 лет совместными усилиями им удалось создать зону стабильности, демократии и устойчивого развития, сохранив при этом культурное многообразие, личные свободы и атмосферу терпимости. Европейский Союз неуклонно стремится передавать и приобщать к своим достижениям и ценностям страны и народы, находящиеся за его пределами.



Проект «Усиление подотчетности в финансировании для гендерного равенства» - совместная глобальная инициатива ООН и Европейского Союза по гендерному равенству. Проект реализуется структурой ООН Женщины в 15 странах мира, в том числе в Кыргызской Республике (2013-2015). Проект нацелен на разработку механизмов интеграции вопросов гендерного равенства и прав женщин в процессы национального планирования, бюджетирования и мониторинга, а также в различные формы предоставления внешней помощи.



Innovative Solution Inc. – общественное объединение, миссией которого является содействие продвижению демократических ценностей, политики равных возможностей, идей открытого общества. Совместно, а также самостоятельно в рамках ряда проектов национального, регионального, международного уровня учредителями и членами ОО InnovativeSolutionInc. осуществлены исследования в гендерных, социологических, правовых и др. областях. В настоящее время ОО InnovativeSolutionInc. развивается как аналитический центр, предоставляющий информационно-образовательные, аналитические услуги и технологии заинтересованным общественным институтам.

СОДЕРЖАНИЕ

- **Исполнительное резюме**
- **Введение**
- **Обзор гендерно-чувствительных бюджетных инициатив в Кыргызской Республике и контекст их развития**
- **Суть гендерно-чувствительных бюджетных инициатив на локальном и национальном уровнях в рамках проекта «Повышение подотчетности финансирования для гендерного равенства». Извлеченные уроки, результаты, продукты проекта**
- **Факторный анализ гендерно-чувствительного бюджетирования в Кыргызской Республике. Ценности и возможности**
- **Заключение. Рекомендации**

Исполнительное резюме

Достигнутый уровень развития общественных и политических институтов в Кыргызской Республике (далее КР) является благоприятным и серьезным контекстом для взаимодействия как государственных, так и неправительственных структур по актуальным вопросам повестки развития страны. Подобной точкой пересечения интереса стали процессы бюджетирования, в частности, обеспечение прозрачности и справедливости. Разные игроки предлагают собственные подходы и технологии для эффективности этого процесса.

Нам, общественному объединению «Инновационное решение» и нашим партнерам структуре ООН-женщины в КР, при финансовой поддержке Европейского Союза (далее ЕС) благодаря проекту «Повышение подотчетности в финансировании для гендерного равенства» удалось посредством различного рода интервенций в потенциал и ресурсы ключевых государственных органов (Министерства финансов, Министерства экономики, Министерства социального развития, являющегося уполномоченным органом по гендерной политике), а также гражданских активистов внести значительный вклад в продвижение технологий гендерно-чувствительного бюджетирования (далее ГЧБ) в стране.

В настоящей работе описываются контекст¹, ключевые мероприятия и задачи проекта, благодаря которым кейс ГЧБ в КР можно признать успешным. Опыт взаимодействия различных игроков в ГЧБ показал возможность и способность неправительственной организации быть серьезным ресурсом для политики бюджетирования в стране, поскольку нами по запросу государственных органов анализировались и ревизировались методологические основы процесса бюджетирования для включенности гендерного измерения в эти нормативы.

В работе дается периодизация развития ГЧБ в КР, сделан обзор реализованных партнерами инициатив по ГЧБ на локальном и национальном уровнях, описываются результаты и продукты проекта для продвижения ГЧБ.

¹ Продвижение программного бюджетирования в КР с 2002 г., дефицит бюджета, экономические и административные реформы, реформа государственных и муниципальных услуг, требование обеспечения прозрачности и публичности со стороны организаций гражданского общества.

Не менее важным представляется анализ контекстуальных и факторных особенностей ГЧБ в КР, что делает опыт продвижения в ГЧБ уникальным.

Инновационные продукты проекта станут фундаментом для дальнейшего развития и распространения знаний о ГЧБ, успешной реализации государственными органами принятых обязательств по финансированию гендерного равенства.

Настоящий кейс будет полезным для всех акторов, вовлеченных в различные стадии бюджетного процесса на местном и национальном уровнях.

Введение

Бюджетный процесс в настоящее время, как и сам бюджет – не есть terra incognita, а вопросы его эффективности стали традиционными в повестке обсуждений в обществе в связи с различными реформами государственного управления и административно-территориального структурирования нашей страны.

Изменения государственного бюджета являются конечной целью большинства бюджетных инициатив в мире, а для Кыргызстана подобные инициативы ведут и к другим преимуществам. В частности, ГЧБ рассматривается нами как действенный способ усиления демократии, участия гражданского общества в принятии решений и укрепления принципов подотчетности и добросовестного управления.

Процессы демократизации прошли во всех сферах социально-экономической, общественной жизни, сделав открытой и доступной информацию об источниках формирования бюджета, планах его распределения, а также о процедурах его формирования и принятия/легитимизации. Однако следует признать, что зачастую в реальности нормативные требования к бюджетным процедурам не выполняются, не было до сих пор в практике позитивного опыта выполнения/соблюдения государственными структурами (парламентом, правительством) собственных принятых параметров, например, сроков принятия Бюджетной резолюции, представления консолидированного бюджета в парламенте (Жогорку Кенеше), далее - ЖК, принятия бюджета и пр.

Как справедливо отмечалось на международном рабочем семинаре гендерных экспертов, экспертов по бюджетам и по эффективности внешней помощи,² возможность отследить процесс принятия бюджета, хотя порой и гипотетическая, существует. В то же время проверить, , когда и на каком основании вносятся изменения в закон о бюджете, практически не представляется возможным. Это не становится предметом обсуждений на слушаниях различного формата общественных или парламентских. Кроме того, обсуждение исполнения бюджета также представляется важным для понимания достоверности и эффективности его планирования. Однако анализ

² Семинар, организованный ООН- женщины в КР, проходил 28-31 июля 2015 г. на Иссык-Куле.

и мониторинг исполнения бюджета пока не являются популярными ни среди общественных институтов, ни среди самих исполнителей бюджетной политики.

Ключевыми участниками в бюджетном цикле\процессе являются различные акторы, и, соответственно, имеются\возможны различные точки входа для гендерного измерения на всех этапах и со стороны разных игроков.

Нет в мире ни одной страны, которая бы с полной уверенностью могла подтвердить явный, очевидный, устойчивый прогресс в данной области. Не существует и лучших практик, поскольку практика каждой страны уникальна и складывается с учетом политико-культурных и др. аспектов.

Существуют различные, в том числе традиционные, виды деятельности продвижения ГЧБ: исследования, адвокация, мониторинг, тренинги, повышение осведомленности, экспертиза /анализ и дизайн политик. В процессе продвижения ГЧБ в КР мы фокусировались на инновационных подходах, позволяющих максимально усилить позиции самих акторов организаций гражданского общества (ОГО) и госслужащих. Речь идет о методологических разработках и технологиях обучения.

Некоторые мероприятия проекта носили не только прикладной характер, а также исследовательский, и гражданские активисты с воодушевлением занимались научно-ориентированными аспектами работы. Это новый для местных\локальных гражданских активистов ГЧБ нашей страны тип работы, с которой они успешно справились.

Вряд ли возможно диагностировать результаты работы по ГЧБ в КР. Не существует и не может быть выработан единый рецепт для продвижения ГЧБ. Собственный эмпирический опыт как гендерных экспертов и как организации показывает низкую перспективу поиска и адаптации мирового опыта по ГЧБ к собственным бюджетным процессам. В связи с этим нам пришлось сосредоточиться на своем контексте развития и изучать бюджетный процесс, чтобы определить зоны разрывов между заявленным в нормативных правовых актах (НПА) и правоприменением, а также коллизии и пробелы в методических и нормативных документах. Это позволило предложить инновационные методы в решении вопросов интеграции гендерных подходов в практику бюджетирования.

Можно надеяться, что проведенные мероприятия в рамках проекта станут очередной ступенью к развитию ГЧБ. Тем более что сегодняшние инициативы вызвали общественный интерес к теме эффективности государственного управления, доступности и адресности государственных услуг.

1. Обзор гендерно-чувствительных бюджетных инициатив в Кыргызской Республике и контекст их развития

Вопрос об инкорпорировании гендерной стратегии в макроэкономику, социальные и национальные программы/стратегии развития был рассмотрен на специальной Генеральной Ассамблее ООН в 2000 г. Ранее, в Пекинской Платформе действий, принятой в 1995 г. отмечалось:

Правительствам необходимо содействовать учету гендерной проблематики в стратегиях и программах; открытому и прозрачному процессу разработки бюджета; систематическому изучению затрат государства в отношении женщин и корректировке бюджета для обеспечения женщинам доступа к финансовым ресурсам (п. п.164, 165, 346)

Гендерные бюджеты в Кыргызской Республике стали продвигаться организациями гражданского общества, главным образом женскими НПО, в национальную повестку уже с 2000-х годов. Следует признать, что бюджетные инициативы организовывались в результате культурных интервенций международных организаций, и прежде всего ЮНИФЕМ³. Появился доступ к открытым источникам, в том числе интернет-ресурсам, - мануалам, обзорам, практикам по гендерно-чувствительному, гендерно-ответственному бюджетированию в разных странах.

Большое значение для институционализации гендерно-чувствительного бюджетирования имела синергия женских бюджетных и гражданских инициатив по участию в бюджетных процессах, организации публичных бюджетных слушаний и приданию прозрачности местным бюджетам, поддержанных международными организациями «Фонд Сорос-Кыргызстан», Урбан институт (ЮСАИД), DFID. В рамках проекта «Укрепление экономической

³ Получила известность Программа по гендерно-ответственному бюджету (GRBI), цель которой - повышение эффективности госорганов и анализ планирования, доходов и расходов бюджетов всех уровней в рамках обязательств по достижению равенства (ЮНИФЕМ, Секретариат содружества наций, Канадский центр международных исследований развития).

безопасности женщин» Ассоциация развития местных сообществ разработала руководства по гендерному бюджетированию на местном уровне.

Предложенная нами собственная периодизация становления и развития ГЧБ в КР базируется на достижении серьезных институциональных сдвигов в практике ГЧБ на национальном и местном уровнях. **Первый этап** приходится на 2000-2005 гг., когда появились как исходные методические разработки, так и практика участия граждан в обсуждениях и формулировании бюджетных инициатив.

Вместе с тем в этот период даже собственно специфические гендерные программы и планы, такие, как Национальный план действий (далее НПД) по достижению гендерного равенства, не имели финансовой поддержки. Кстати, оценка завершившейся национальной программы «Аялзат» среди ключевых проблем в сфере продвижения гендерного равенства назвала слабость институционального механизма, что можно объяснить, кроме прочего, отсутствием бюджетной поддержки.

Обзор за 2000-2005 гг. информирует, что на реализацию Национального плана действий (НПД) по продвижению гендерного равенства в 2002 году было получено по линии госбюджета 300 тыс. сомов, в 2003 году – 400 тыс. сомов, на 2004 год была запланирована сумма в 1 011,2 тыс. сомов. Важно отметить, что в последующие временные периоды доли и объемы финансирования для гендерного равенства не фиксировались отдельной строкой, а выделенные ассигнования были направлены исключительно на «защищенные статьи» – заработную плату и налоги сотрудников государственных структур, работающих в институциональном механизме по гендерному равенству.

Обзор Кыргызской Республики в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий «Пекин + 20»

Позитивным фактором можно назвать объединение гендерно-чувствительных инициатив, продвигаемых женскими НПО, на процессы бюджетной реформы, в частности. проводимые с 2002 г., когда было положено начало разработке программного бюджетирования в стране.

Следующий, **второй этап** развития ГЧБ в КР, с 2005 года по 2012 год характеризуется тем, что в стране с появлением собственных национальных экспертов, занимающихся анализом местных бюджетов и национального

бюджета, предпринимаются попытки выработать свои подходы и методологию ГЧБ в КР.

Известен первый опыт гендерного анализа местных бюджетов Агентством социальных технологий в г. Бишкеке, г. Канте, Московском районе, а также бюджета местного сообщества в Чуйской области. По итогам этой работы были организованы публичные слушания обсуждения с общественностью в других форматах в 2005-2007 гг.

Начало институционализации гендерной экспертизы нормативных правовых актов положено в 2008 г. Жогорку Кенешем КР путем принятия постановления об утверждении Стандартов проведения специализированных видов экспертиз. Позже, в 2009 г., был принят Закон о нормативных правовых актах. Согласно этому закону, принимаемые НПА, к которым относят и бюджеты различных уровней, в обязательном порядке подвергаются гендерной экспертизе. Затем в закон о регламенте ЖК КР, принятый в 2011 г., в ст.ст. 47, 50 были внесены требования о необходимости наличия в пакете документов к законопроекту заключений экспертиз, в том числе гендерной.

С 2011 года на парламентские бюджетные слушания представляются заключения гендерной экспертизы проекта республиканского бюджета и среднесрочного прогноза бюджета (далее СПБ) на три года при поддержке парламентского проекта ПРООН. Эксперты отмечают сложности проведения гендерного анализа бюджетов в традиционном функционально-административном формате бюджета, включающем 11 линий, которые не позволяют «увидеть» получателя, а также не содержат каких-либо индикаторов, кроме объемов выделенных финансовых средств. Методологический подход к гендерному анализу во многом базировался на наработках российских экспертов, и внимание сосредоточивалось главным образом на социальной сфере экономической политики страны.

Интерес также представляет попытка калькуляции приоритетных мероприятий НПД на 2012-2014 гг., предпринятая в рамках глобального проекта ЕС-ООН-женщины «Повышение подотчетности в финансировании для гендерного равенства». Методология и пример расчета стоимости НПД были презентованы на международном семинаре по ГЧБ в Боливии в сентябре 2013 года, а также на завершающем семинаре в рамках этого проекта в Брюсселе (Бельгия) в июне 2015 г.

Наконец, с 2012 г. по настоящее время продолжается **третий этап** в истории развития ГЧБ и, безусловно, он привязан к реализации данного партнерского проекта ЕС– ООН-женщины «Повышение подотчетности в финансировании для гендерного равенства». Этот этап характеризуется:

- Формированием системы повышения потенциала региональных гражданских активистов, которые впоследствии становятся экспертами и могут быть компетентными гендерными адвокатами ГЧБ. Разработкой и апробацией инструментария и методических рекомендаций/указаний по проведению гендерного анализа местных бюджетов.
- Распространением практики анализа исполнения местных бюджетов региональными экспертами и партнерами проекта.
- Устойчивой практикой гендерной экспертизы Республиканского\национального бюджета и СПб.
- Разработкой Стандартов проведения гендерной экспертизы национального бюджета и гендеризацией Бюджетного циркуляра, а также гендеризированного программного бюджета уполномоченного органа – Министерства социального развития (МСР).
- Повышением потенциала сотрудников уполномоченного органа по гендерной политике, а также Министерства экономики и Министерства финансов вопросам гендерно-чувствительного бюджетирования.
- Разработкой инновационных технологий по повышению потенциала в вопросах ГЧБ, в частности электронных курсов для государственных служащих.
- Разработкой адвокати и медиа-продуктов: комиксов, роликов, брошюр, заключений, исследований и других продуктов, использование и распространение которых сделает результаты проекта устойчивыми.
- Построением постоянного диалога с государственными органами, гражданскими активистами, бизнес-структурами по вопросу о ГЧБ.

Отметим, что и в настоящее время приверженность государства ГЧБ фиксируется на риторическом уровне. Практики самостоятельного составления ГЧБ не имеет даже уполномоченный орган в области гендерной политики - Министерство социального развития.

2. Суть гендерно-чувствительных бюджетных инициатив на локальном и национальном уровнях в рамках проекта «Повышение подотчетности финансирования для гендерного равенства». Извлеченные уроки, результаты, продукты проекта

Отметим, что дизайн проекта позволял самостоятельно планировать действия и корректировать их в соответствии с динамичными контекстами, институциональными изменениями, существующими практиками в государственных органах, организациях гражданского общества, донорских организациях и организациях по развитию.

Картирование, проведенное в первый год работы проекта, в 2012 г., было нацелено на диагностику как ресурсов, достижений, акторов в гражданском обществе в теме справедливого и прозрачного бюджетирования и эффективного управления государственными финансами, так и потенциала ключевых специалистов пилотных министерств – Министерства финансов и Министерства экономики. [Формирование системы повышения потенциала региональных гражданских активистов и трансформация их активизма в экспертность.](#)

Проведенные консультативные встречи в ноябре 2012 г. с гражданскими активистами и НПО показали возможности партнерства и взаимодействия с организациями, мандат которых направлен как на защиту определенных групп интересов - ЛОВЗ («Smile kg»), дети (Лига защитников прав ребенка), женщины (Центр гендерных исследований) и т.д., так и на продвижение принципов участия, прозрачности бюджетных процессов (Альянс за прозрачный бюджет) и внешней помощи (ОО «Наш век»).

Таким образом, было принято решение фокусированно наращивать потенциал не сугубо женских сетей и женских НПО в ГЧБ, а тех НПО и гражданских активистов, которые на местах практически мониторируют вопросы местного планирования и развития, адвокатируют участие уязвимых групп в жизни местных сообществ, владеют информацией о ключевых проблемах местного развития.

Когда я первый раз начала анализировать исполнение нашего местного бюджета, то сначала рассказала о ГЧБ, а затем из участников ознакомительного семинара привлекла местных активистов, чтобы помогли мне. Теперь у нас есть постоянная группа людей, которые ходят на

заседания кенеша и интересуются, куда запланированы расходы, иногда в тупик ставят местных депутатов.

эксперт,

Джалал-Абадская область

- Тренинги, консультативные встречи, парламентские слушания для гражданских активистов в течение двух лет, последовательно и систематически, с учетом контекста развития страны и тенденций, роли ОГО в мониторинге и оценке социально-экономического планирования регионов, сообществ, а также государственных и муниципальных услуг привели к хорошим результатам. Сложившийся небольшой, но стабильный и устойчивый пул экспертов в ГЧБ продолжает использовать полученные навыки гендерного анализа и экспертизы расходов и доходов местных сообществ в собственной проектной и институциональной работе.

Для мониторинга и оценки государственных и муниципальных услуг мы теперь используем инструменты анализа бюджетов, которые показывают, куда и почему направляются врасходы в тот или иной сектор, кто получает от этого пользу, а кто проигрывает... То, что услуги не доходят до людей можно увидеть из бюджетов.

эксперт,

Ошская область

- [Разработка и апробация инструментария и методических рекомендаций/указаний по проведению гендерного анализа местных бюджетов](#)

В процессе тренингов с гендерными адвокатами чек-листы, предложенные методы и инструменты гендерного анализа местных бюджетов, подготовленные в качестве раздаточных материалов для практических упражнений, были усовершенствованы совместно с участниками обучающих мероприятий. Подобный патисипаторный подход стал действенным методом в разработке методических/инструктивных рекомендаций/указаний, которые были апробированы участниками при экспертизе бюджетов местных сообществ.

В период апробации эксперты получали комментарии и указания по алгоритму и содержанию экспертизы, что также обобщали и вносили в методические рекомендации.

Таким образом, одним из продуктов проекта стали **методические указания ОО «Innovative Solution» (далее ISI)по проведению гендерной экспертизы исполнения местных бюджетов (опубликованы). Результаты гендерного анализа исполнения местных бюджетов ISI Оша, Джалал-Абада, Каракола, Кызыл-Кии** на предмет чувствительности практическим и стратегическим нуждам и потребностям женщин и мужчин, мальчиков и девочек также являются продуктами проекта (опубликованы).

- **Распространение практики анализа исполнения местных бюджетов региональными экспертами и партнерами проекта**

В ходе реализации проекта стало очевидно, что обмен опытом между регионами, между экспертами станет дополнительным мотивом для фокусирования на вопросах ГЧБ. Участие в общественных слушаниях в других регионах помогло экспертам попрактиковаться в сборе бюджетной информации и формулировании релевантных вопросов.

Публикации в СМИ о подобных форматах обсуждения и формирования бюджетов также содействуют документированию новых практик участия граждан в формулировании приоритетов местного развития.

Опубликованные методические рекомендации также используются и распространяются региональными экспертами на собственных семинарах как пример участия ОГО в бюджетных политиках и процессах.

- **Устойчивая практика гендерной экспертизы Республиканского\национального бюджета и СПБ**

На парламентских слушаниях в ноябре 2012 г. организация ОО «Инновационное решение» представила заключение гендерной экспертизы (далее ГЭ) республиканского бюджета 2013 г. и СПБ 2014 - 2015 г.г. Гендерная экспертиза была нацелена на анализ пособий по беременности и родам, а также меры бюджетной политики Министерства образования и науки, Министерства здравоохранения, МСР, которые связаны с принятыми отраслевыми и национальными стратегиями (Стратегия социальной защиты,

НПД по достижению гендерного равенства и др.). В результате были сделаны следующие выводы:

- физические лица, тем более, дифференцированные по полу, возрасту, социальным стратам, категориям, не являются установленным адресом бюджетного документа;
- существует потребность в разработке нормативов по труду, заработной плате, базовым ставкам пособий;
- бюджетный циркуляр представляет собой образец гендерно-слепой инструкции, учитывая это, важно внедрить гендерные подходы в данное руководство и обеспечить обучение основам ГЧБ всех разработчиков программных бюджетов.

Кстати, последняя рекомендация стала основанием для работы ISI в следующем, 2013-м, году по реализации проекта **гендеризации Бюджетного циркуляра**, что также является одним из ключевых результатов проекта (*опубликован*).

Семинары с региональными экспертами приурочивались к парламентским слушаниям по национальному бюджету. Таким образом, понимание и осведомленность о результатах реализации политик и их финансирования на местном уровне, а также знакомство с результатами гендерной экспертизы национального бюджета позволяли региональным экспертам активно, и даже проактивно участвовать в обсуждениях секторальных программных расходов на парламентских слушаниях.

Важно отметить, что рекомендации ISI в заключениях по результатам гендерной экспертизы национального бюджета и СПб в 2013, 2014 гг. также были реализованы в рамках проекта. Это свидетельствует о системном подходе к анализу бюджета и устойчивости предлагаемых мер. Так, в заключении ГЭ бюджета за 2015 г. рекомендовано: - Включить гендерные подходы и обучение основам ГЧБ всех разработчиков программных бюджетов. Разработка ISI **электронного курса обучения для государственных служащих** (*выпущены на CD- дисках*) является ответом на данный вызов.

- Разработать нормативы по базовым ставкам пособий. Исследование ISI по пособиям беременным и роженицам, ставшее продуктом проекта, также рассматривается как мера по решению указанной задачи.

- Разработка Стандартов проведения гендерной экспертизы национального бюджета, гендеризация Бюджетного циркуляра, а также разработка гендеризированного программного бюджета уполномоченного органа - МСР

Несмотря на утверждение парламентом Стандартов проведения специализированных видов экспертиз в 2008 г. практика гендерного анализа национального бюджета не стала частью компетенции ни парламентских сотрудников, ни ведомственных специалистов. Как отмечалось, это обязанность возлагалась на гражданское общество, где лидирующая роль принадлежит ISI. Объясняется это не только отсутствием политической воли и низкой компетентностью государственных служащих в экспертной деятельности, но и объективными причинами. Несмотря на то, что бюджет формализуется и легитимизируется так же, как и другие законы, его структура и контент не соответствуют требованиям закона о нормативных правовых актах, предъявляемым к НПА. Бюджет – финансовый документ, соответственно, его язык, как закона, крайне специфичен и предложенный Стандартами ЖК алгоритм и инструменты ГЭ НПА нефункциональны. Для адресации этой проблемы в рамках проекта разработаны **Стандарты проведения гендерной экспертизы национального бюджета (опубликованы)**.

Бюджетный циркуляр также не стал и не мог стать операционным инструментом, так как это описательный документ и не предоставляет алгоритма формулирования мер, индикаторов и прочее, тем более, с учетом гендерного измерения.

Таким образом, трудно ожидать, что предлагаемые министерствами и ведомствами программные бюджеты, меры и индикаторы результата станут чувствительны к потребностям бенефициаров бюджетных политик. **Гендеризированный Бюджетный циркуляр (опубликован)** будет содействовать включению гендерного подхода в цикл разработки бюджета и его результаты.

Указанные разработки, по-нашему мнению, содействуют преодолению разнородности инструментария мониторинга и оценки бюджетных процессов и политик. Важно, что заявленные продукты, их разработка планировались с учетом потребностей и вызовов, с которыми сталкивались государственные служащие и которые они озвучивали на консультативных встречах. Кроме того, в мае 2014 г. руководство МСР обратилось к ISI с запросом о разработке бюджета, включающего программы по гендеру.

По их просьбе были разработаны три программы с соответствующими бюджетными мерами в разрезе источников финансирования и индикаторов результативности:

Планирование, управление и администрирование (в секторе гендерной политики).

Продвижение политики защиты от семейного насилия.

Поддержка расширения экономических возможностей сельских женщин. К сожалению, программный бюджет МСР с ГЧБ не был направлен в Министерство финансов.

- Повышение потенциала сотрудников уполномоченных органов по гендерной политике (Министерств экономики и Министерство финансов) в вопросах гендерно-чувствительного бюджетирования

Переход 28 министерств и ведомств к программному бюджетированию при отсутствии потенциала для составления такого рода бюджетов; передача мандата уполномоченного органа по гендерной политике от одного министерства другому; дискommуникация структур внутри министерств друг с другом на уровне отраслевых\программных отделов и финансовых управлений и т.д. стали серьезными причинами для фокусирования внимания на построении системы повышения квалификации сотрудников ключевых министерств.

Консультативная встреча с представителями ключевых министерств проекта – Министерством финансов (МФ) и Министерством экономики (МЭ) показала необходимость построения постоянного диалога со специалистами этих государственных органов для понимания их потребностей как ключевых стейкхолдеров в выработке экономической и бюджетной политики и оказания технической и методической поддержки.

Первым шагом в построении такого диалога стал трехдневный семинар по повышению потенциала сотрудников указанных министерств в вопросах планирования и бюджетирования для гендерного равенства в 2013 г. Семинар показал недостаток понимания у госслужащих сути государственной службы и государственных услуг, навыков стратегического планирования, не говоря о рамке человеческого развития, прав человека, гендера.

Участие госслужащих в обсуждениях по совершенствованию Стандартов проведения гендерной экспертизы бюджета и Бюджетного циркуляра также сыграло позитивную роль в повышении их собственного потенциала.

- **Разработка инновационных технологий по повышению потенциала в вопросах ГЧБ - электронных курсов для государственных служащих**

Указанные выше мероприятия по повышению потенциала госслужащих в вопросах ГЧБ планировались и организовывались со значительными рисками, поскольку главы МЭ, МФ не руководствуются установками о том, что функциональная грамотность и компетенции должны усиливаться и развиваться посредством обучения. Переговоры с руководством министерств показали бесперспективность подобного рода традиционных интервенций, таких, как семинары, тренинги и прочее, в поле компетенций сотрудников министерств.

Таким образом, идея о создании дистанционного электронного обучения нашла свое воплощение в создании обучающих модулей по гендерно-ориентированному планированию и гендерно-ориентированному бюджетированию, - **электронных курсов для государственных служащих по ГЧП (гендерно-чувствительному планированию) и ГЧБ (выпущены на CD-дисках)**

Этот курс представляет особую ценность для государственных служащих, поскольку внедрение программного и гендерного бюджетирования является самой современной тенденцией, распространенной по всему миру на сегодняшний день. Электронный курс поможет лучше понимать концепцию и технологии гендерного планирования и бюджетирования, познакомиться с гендерным бюджетом и его применением в системе государственного управления. Курс состоит из двух частей : гендерно-чувствительного стратегического планирования и гендерно-чувствительного бюджетирования. Вместе с тем необходимо отметить то, что эффективное применение данного курса предполагает сознательное и

обдуманное отношение к самому предмету, дополнительную и самостоятельную работу самих государственных и муниципальных служащих. Для этого разработчики курса предоставили очень много ресурсных материалов, ссылок и глоссарии терминов.

Анар Мусабаева, Национальный программный координатор ООН-женщины в Кыргызстане.

- Разработка адвокати и медиа-продуктов: комиксов, роликов, брошюр, заключений, исследований и других продуктов, использование и распространение которых сделает результаты проекта более устойчивыми

Одним из ключевых вопросов в повестках консультаций и тренингов с госслужащими ОГО стало дальнейшее адвокатирование ГЧБ на местном и национальном уровнях. При этом важно учитывать разные каналы получения различными стейкхолдерами информации и форматы такой доставки.

На одном из семинаров было предложено разработать для молодежной аудитории динамичные и адекватные продукты, способные заинтересовать самих активистов, на привычном для подобной аудитории языке. Так были созданы **комиксы, рассказывающие о том, что такое ГЧБ (опубликованы)**.

Академический язык не всегда и не всем понятен, да мы и сами затрудняемся объяснять местным активистам, что такое ГЧБ и чем он выгоден для сообществ. Вот я слушаю и понимаю вас, а потом не могу передать информацию дальше... Например, я работаю с молодежью, им нужно доходчиво и быстро, как на пальцах, рассказать про это....

эксперт,

Нарынская область.

Анимационная серия видеороликов также доступно и кратко показывает и рассказывает на простых примерах семейных бюджетов, как и кем принимаются решения о финансировании, и как это отражается на жизни мужчин и женщин.

Как отмечалось выше, результаты гендерного анализа местных бюджетов, *картирование предпринимательства на местах опубликованы*, методические указания по анализу бюджетов изданы и могут быть

использованы гендерными адвокатами при проведении мониторинга и оценки услуг, политик и финансирования на местном уровне.

- Построение постоянного диалога с государственными органами, гражданскими активистами и бизнес-структурами по вопросу о ГЧБ

Кроме традиционного формата круглых столов, нет площадок, где бы различные акторы могли представить друг другу имеющиеся ресурсы и знания, которые могут повлиять на достоверность принимаемых решений. Для нас стало очевидным, что очень важно, чтобы при проектировании бюджетов гендерными активистами и их критическом чтении в рамках тренингов присутствовали представители государственных структур, ответственных за разработку и консолидацию бюджетов министерств. Многие вопросы населения, групп интересов остаются без ответов, что означает безразличный, бесчеловечный, необоснованный подход госорганов к разработке бюджетной политики.

Проведение в 2014 г. Национального форума с участием ОГО, бизнес-структур, доноров, госорганов показало, что все они нуждаются в создании многосторонних диалогов и площадок, где бы акторы имели возможность познакомиться с наработками, исследованиями, базами данных друг друга и воспользоваться ими, а также увидеть разрыв в усилиях и институтах, что может стать зоной внимания и привлечения помощи.

Гендерное равенство прямо или косвенно затрагивает и бизнес-структуры, в свою очередь, бизнес-практика способна воздействовать на изменения гендерных норм. Участники диалога заявили о готовности брать на себя обязательства по анализу, мониторингу, обеспечению прозрачности финансирования для гендерного равенства.

Консультативные встречи с ЖК в 2015 г. показали важность фасилитации процесса ГЧБ со стороны ключевого игрока – ЖК. Именно в его компетенции законодательная (принятие бюджета) и контрольная (закон о порядке осуществления контрольных функций ЖК) функции, позволяющие влиять на включение гендерного измерения в бюджет. Презентация ISI о ГЧБ и возможностях ЖК в этом процессе и диалог с депутатами, состоявшийся в июне 2015 г., привел к следующему результату. Рекомендации консультативной встречи направляются в ЖК, депутаты берут обязательство

по отслеживанию поступившего бюджета в комитетах на предмет включения в него гендерных поправок.

ВРЕМЯ УЖЕ ПРОШЛО! Парламентские слушания по бюджету в 2015 г. и гендерная экспертиза бюджета стали результатом предшествующих обсуждений документа в разнопрофильных комитетах ЖК.

Консультативная встреча сотрудников МЭ и ОГО, презентация по результатам картирования политики предпринимательства в регионах показала, что реализация национальной политики не имеет успеха, поскольку не опирается на статистические твердые показатели и данные; на местах нет четкой картины разных предпринимательских позиций женщин, структурных условий, барьеров и проч. ОГО и гражданские активисты выразили готовность информировать госструктуры о реальных и достоверных обстоятельствах реализации политики предпринимательства.

Извлеченные уроки:

- Учитывая слабую приверженность государственных органов вопросам гендерного равенства и финансирования для гендерного равенства важным представляется их мотивирование тем, что ГЧБ дает дополнительные возможности для повышения их компетентности и усиления рычагов влияния.
- Можно утверждать, что гендерные адвокаты в ГЧБ – «штучный товар», а их деятельность требует постоянного экспертного «ведения»\сопровождения и комментирования осуществляемого ими гендерного анализа и экспертизы различных бюджетов.
- Требуется диагностировать, выяснять потребности госорганов и содействовать их реализации, что имеет большое значение в условиях депрофессионализации и демотивации к выполнению государственных услуг.
- Следует инициировать создание диалогов о ГЧБ с игроками, имеющими параллельные интересы или косвенно занимающимися вопросами эффективного управления, финансирования и продвижения принципов справедливости.

- Крайне важным представляется визуализация точек входа для ГЧБ, что позволяет документировать, верифицировать результаты и выводы по процессу ГЧБ.

3. Факторный анализ гендерно-чувствительного бюджетирования в Кыргызской Республике. Ценности и возможности

Как отмечалось выше, контекстуальные особенности и факторы, влияющие, либо, напротив, тормозящие ГЧБ, во многом предопределили методологические рамки и тот набор инструментов, который разработан нами для бенефициаров проекта.

Изучение бюджетных процессов в КР продемонстрировало важность понимания и знания существующего набора инструментов ГЧБ, имеющих в различных странах. Вместе с тем фокусирование на собственном контексте развития, изучение формализованных процессов и процедур, а также практик деятельности государственных органов помогало продвижению ГЧБ.

Полагаем, что оказывают и будут оказывать влияние на дальнейший дизайн ГЧБ в нашей стране факторы, *представленные ниже.*

1. *Экономические факторы.* В условиях хронического дефицита национального бюджета государственные органы пытаются найти альтернативные подходы к формированию бюджетов. Таковым стал программный подход, целью которого должна быть не констатация факта расходования бюджетных средств (часто применяемая у нас «средства освоены»), а получение конкретного экономического и социального результата. Использование ГЧБ как инструмента эффективности планирования и распределения финансовых средств даст анализ государственного бюджета с точки зрения его воздействия, достигаемого эффекта на женщин и мужчин, девочек и мальчиков.

2. *Цивилизационные факторы.* В данной группе – все те обстоятельства, о которых зачастую не упоминается при анализе контекста. Способность государственных и, в большей степени, общественных, институтов в КР к осмыслению происходящих процессов, умение гражданского общества влиять на них с целью вызвать ожидаемые изменения (прогресс) стали серьезными факторами политических преобразований. Практика ГЧБ в КР, освоенная ОГО, может быть осмысленно **использована для трансформации**

интересов женщин и девочек, мужчин и мальчиков в адекватные условия их развития. СМ!

3. *Политические факторы.* Наличие политической воли является ключевой характеристикой носителей политической власти, которая делает возможным фактическое признание и практику ГЧБ. Государственные институты имеют международные юридические и политические обязательства по внедрению ГЧБ в процессы планирования и распределения финансов, тем не менее, серьезные намерения государства должны подкрепляться «сигналами» о значимости ГЧБ. Действующие в обществе разновекторные интересы влияют и на подходы к пониманию сущности и содержания бюджетных процессов, что преодолимо при твердой политической воле государства, свидетельствующей о приверженности ценностям гендерного равенства и прав человека.

4. *Идеологические факторы.* Идеологическими факторами могут выступать доминирующие в обществе моральные и нравственные императивы – патриархатные установки, религиозные нормы, которые, к сожалению, в последнее время серьезно влияют на формирование и содержательную часть интересов девочек и женщин, а также всего общества в целом. В результате пропагандируемые и продвигаемые посредством ГЧБ ценности равенства, справедливости и т.д., могут диссонировать с господствующими установками, насаждаемыми традиционными институтами.

Возможности:

- Интеграция процесса внедрения ГЧБ в разработку бюджетных отраслевых политик, где у ОГО больше шансов влиять на методологические рамки и подходы, поскольку ОГО владеют анализом ситуации в секторах для мужчин и женщин, а значит, способны определить гендерные разрывы и проблемные зоны в секторе⁴.

- Акцент на утилитарности ГЧБ для программного бюджетирования, поскольку эта технология нацелена на признание и финансирование потребностей и интересов конкретных групп – женщин и девочек, мужчин и мальчиков,

⁴ Такая попытка бюджетного анализа в релевантных секторах делается ОГО, занимающимися вопросами продовольственной безопасности и питания (с фокусом на женщин, девочек).

согласно Бюджетному циркуляруполучателей государственных услуг, то есть, бенефициаров бюджетной политики.

- Постоянный диалог с государственными органами для формирования мотивации к трансляции политической воли для продвижения ГЧБ.
- Гармонизация продвижения ГЧБ с правозащитными инициативами, предполагающая подход, основанный на правах человека, поскольку ГЧБ предполагает не просто воздействие на тот или иной пол, но также учитывает и возрастные, географические, этнические и классовые подгруппы (богатые/бедные) и т.д.
- Оценка государственных обязательств в отношении прав женщин (международные нормы по правам человека, внутреннее законодательство и т.д.); идентификация существующих пробелов (включая финансовые трудности, препятствующие реализации прав женщин) и определение необходимых мероприятий; разграничение между собой бюджетных стратегий, **которые рассматривают женщин в качестве независимых граждан и тех, которые рассматривают их в качестве «уязвимых групп», «средств репродукции», «инструментов развития».**
- Обеспечение конструктивного участия всех групп интересов в формировании бюджетной политики.

Заключение. Рекомендации

Инициативы по продвижению ГЧБ в КР стартовали более чем десятилетие назад и имели успешное продолжение. Интервенции по интеграции гендерных подходов в бюджетные политики поддерживались и фасилитировались в последние годы главным образом партнерским проектом ЕС –ООН- женщины «[Повышение подотчетности в финансировании для гендерного равенства](#)», результаты которого описаны в настоящем кейсе.

Устойчивая практика участия адресатов национальных и локальных политик в разработке, реализации, мониторинге исполнения финансирования этих политик имеет формальные основания, что усиливает позиции и возможности для ГЧБ. Различные социально-экономические позиции адресатов стратегий и политик должны учитываться при определении национальных приоритетов и

их финансировании, и именно технология ГЧБ обеспечивает подобный подход.

ГЧБ представляет собой релевантный подход к планированию и исполнению бюджетов в условиях дефицита, обеспечивает эффективность государственных и муниципальных услуг. Несмотря на очевидные выгоды ГЧБ для государственных органов и ОГО, для продвижения этих инициатив имеются барьеры, которые указаны в факторном анализе.

Полагаем, что представляют интерес не только собственно продукты партнерского проекта, но и сам процесс разработки, обсуждения методологических подходов, рекомендаций\указаний, технологий обучения и просвещения, способствующий усилению потенциала и ресурсов государственных органов и гражданских активистов. Кроме того, участие в бюджетном цикле\процессе различных акторов открывает возможности для поиска различных точек входа для гендерного измерения на различных его этапах.

Можно надеяться, что вклад партнерского проекта будет иметь дальнейшее развитие для продвижения ГЧБ в КР.

Рекомендации:

- Институционализация обучения ГЧБ государственных служащих, разрабатывающих отраслевые политики и бюджет, в том числе в Учебном центре Министерства финансов, которому переданы электронные курсы по ГЧП и ГЧБ.
- Мотивирование государственных служащих тем, что ГЧБ дает дополнительные возможности для повышения их компетентности и усиления рычагов влияния, имеющих большое значение в условиях депрофессионализации и демотивации выполнения государственных услуг.
- Диагностирование потребностей госорганов в повышении потенциала в бюджетировании и содействие их реализации.
- Инициирование и поддержка диалогов о ГЧБ с игроками, имеющими параллельные интересы или косвенно занимающимися вопросами эффективного управления, финансирования и продвижения принципов справедливости.

- Визуализация точек входа для ГЧБ, позволяющая документировать, верифицировать результаты и выводы по процессу ГЧБ.
- Формализация гендеризированных НПА (Бюджетный циркуляр, Стандарты гендерной экспертизы бюджета), дальнейшее совершенствование НПА, регулирующих бюджетные процессы (например, Бюджетный классификатор).
- Адвокация и лоббирование депутатов на национальном и местном уровнях для поддержки ГЧБ в повестках развития.
- Создание и поддержка коммуникативных площадок (сайтов, форумов и пр.) для солидаризации ресурсов и потенциала ГЧБ на национальном, международном уровнях.
- Продвижение кейса по Кыргызстану, что сделает заметным страновые достижения и привлечет внимание международных партнеров и фандрайзинга.
- Создание и поддержка сети НПО по развитию ГЧБ (панели, альянсы и т.д.).
- Распространение инструментов гендерного анализа для планирования и анализа местных и национальных бюджетов и программ развития.

Литература

1. ОБСЕ, журнал, 2014 г., №4
[//http://www.osce.org/ru/home/97828?download=true](http://www.osce.org/ru/home/97828?download=true)
2. <http://www.unwomen-eesa.org/module/project/img/526.pdf>
3. Обзор Кыргызской Республики в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий «Пекин + 20»
http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/kyrgyzstan_review_beijing20.ashx
4. Руководство по бюджету для граждан. Бишкек, 2002 г.
5. Опыт оценки государственного и местных бюджетов с учетом гендерного фактора (на примере Кыргызской Республики). Исследовательский отчет по заказу офиса ЮНИФЕМ в Кыргызстане. Бишкек, 2006.