

УДК 396.9+347.156

Белец Жанна Аркадіївна

головний бухгалтер, аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, магістр з державної служби

ГЕНДЕРНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОСТІ ЧОЛОВІКІВ І ЖІНОК

***Анотація.** Головним завданням гендерного бюджетування є переструктурування доходів і витрат таким чином, щоб потреби громадян, як жінок, так і чоловіків, були відповідно представлені в статтях бюджету. Це у свою чергу сприятиме підвищенню якості послуг для населення, підвищенню темпів економічного розвитку і скороченню бідності.*

***Ключові слова:** тендер, рівність чоловіків і жінок, середньострокове планування, гендерне бюджетування, тендерний аналіз бюджетів.*

Белец Ж.А. Гендерное бюджетирование в Украине как составляющая механизма обеспечения равенства мужчин и женщин

***Аннотация.** Главным заданием гендерного бюджетирования является переструктуризация доходов и расходов таким образом, чтобы потребности граждан, как женщин, так и мужчин, были соответственно представлены в статьях бюджета. Это в свою очередь будет способствовать повышению качества услуг для населения, повышению темпов экономического развития и сокращению бедности.*

***Ключевые слова:** гендер, равенство мужчин и женщин, среднесрочное планирование, гендерное бюджетирование, гендерный анализ бюджетов.*

Belets Zh.A. Gender budgeting in Ukraine as constituent of mechanism for equality between men and women

***Annotation.** The main task of gender budgeting is restructurazation of profits and expenses so that the necessities of citizens, both women and men, were presented in the items of budget. This, in turn, will improve the quality of services to the population and increase the rate of economic development and poverty reduction.*

***Keywords:** gender, equality of men and women, medium-term planning, gender budgeting, gender analysis of budgets.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Із прогресивним розвитком будь-якого сучасного цивілізованого суспільства гендерні питання набувають особливого значення. Як відомо, проблеми гендерних відносин досить актуальні в усьому світі. Сьогодні, крім того, вони набувають ще й значної соціальної та політичної ваги. Те, що роль жінки із розвитком суспільства стає все більш важливішою, є закономірним. Українська держава, підписавши 2000 року «Декларацію Тисячоліття» [1],

узяла на себе зобов'язання з досягнення основних цілей світового розвитку, одна з яких – досягнення рівності жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [2] закріпив серед інших й економічний механізм сприяння забезпеченню рівності.

Серед найважливіших інституційних механізмів фактичного закріплення рівності між чоловіками і жінками вчені визначають використання «політики позитивних дій» як системи заходів, що сприяють установленню рівності тих чи інших соціальних груп/верств шляхом законодавчого закріплення і практичного надання правових, соціальних та інших переваг певним групам/верствам, які потребують додаткової підтримки [3].

Одним із нових прикладів «позитивних дій» є механізм гендерного бюджетування, що охоплює політичну, економічну та соціальну сфери впровадження рівності жінок і чоловіків. Разом із тим специфіка цього різновиду «позитивних дій» потребує ґрунтовного наукового аналізу і вивчення методів її нинішнього і можливого в майбутньому впровадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми гендерного бюджетування зверталися як українські, так і зарубіжні дослідники. Зокрема серед вітчизняних дослідників відзначаємо В. Близнюк, С. Гаращенко, Л. Лобанову, О. Романюк, М. Соколик та ін. У Російській Федерації проблеми гендерного бюджетування досліджують О. Мезєнцева, Л. Ржаніцина, С. Роцина, К. Феофанова, Н. Чекоріна та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим в Україні в гендерних дослідженнях тематика гендерного бюджетування залишається недостатньо розкритою, усе ще не вироблено загальної методології моніторингу та здійснення гендерної експертизи державного та місцевих бюджетів, не запроваджено механізми впливу на

органи виконавчої та місцевої влади і стратегії впровадження гендерно-збалансованого підходу до формування бюджетів.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення останніх підходів до запровадження в Україні гендерного бюджетування, пошуку шляхів забезпечення справедливої рівності жінок і чоловіків при формуванні та виконанні як державного, так і місцевих бюджетів, оскільки й досі залишається дискусійним питання про місце та роль гендерної політики в бюджетній сфері держави та можливі форми вираження механізмів застосування цієї політики в бюджетній системі України. Разом з тим добре зрозумілим є те, що лише через бюджетну сферу державні органи та органи місцевого самоврядування зможуть закріпити реально діючі механізми забезпечення політики гендерної рівності.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, гендерний бюджет (інші назви – гендерно-чутливий бюджет, гендерно-відповідальний бюджет, гендерно-орієнтований бюджет) – це аналіз і творення державного чи місцевого бюджету, орієнтованого на встановлення відмінностей його впливу на різні групи жінок і чоловіків, який передбачає обов'язки держави щодо соціальних статей і перенесення їх у бюджетні обов'язки.

Українська дослідниця О. Романюк запропонувала таке визначення гендерного бюджету. «Це бюджет, який враховує планування ресурсів країни з урахуванням доходів бюджету, які формуються за рахунок жінок та чоловіків і видатків бюджету, які розподіляються на жінок та чоловіків, спрямований на аналіз будь-яких видів державних видатків або методів залучення державних коштів з урахуванням гендерної компоненти, визнаючи наслідки та впливи виконання бюджетних рішень на осіб жіночої та чоловічої статі» [4].

Гендерне бюджетування як соціальна технологія виникло в 1980-х роках ХХ століття в Австралії. Його розглядали насамперед як

антикризовий інструмент. Гендерний розподіл бюджету означав переструктурування доходів і витрат таким чином, щоб у статтях бюджету було представлено потреби громад чоловіків і жінок. Ця ініціатива була скерована не на збільшення коштів, а на перегляд уже наявних.

Після цього ініціативу щодо формування бюджету з урахуванням гендерних аспектів було підтримано більш ніж 50 країнами світу. Багато країн світу почали впровадження бюджетних ініціатив з аналізу гендерних чинників при складанні бюджету, а конкретно – з оцінки впливу державних витрат на поліпшення становища жінок. Однак лише в незначній кількості країн гендерний бюджет є частиною офіційного бюджетного процесу.

У низці країн, крім уже названої Австралії, гендерне бюджетування застосовували в складні економічні часи. Цю технологію, як уже зазначалося, було скеровано не на збільшення коштів, а на перегляд наявного ресурсу та його більш ефективного використання. Проте лише в декількох країнах таку процедуру на сьогодні закріплено законодавчо. При такому виді бюджетування головне – визначити, яким чином бюджет впливає на чоловіків та жінок.

При гендерному бюджетуванні значна увага надається витратам на формування рівних можливостей для жінок та чоловіків у суспільному секторі. Значну роль також відіграють гендерно нейтральні напрямки, що мають різні соціальні наслідки. Для прикладу, пенсійна реформа має поліпшити ситуацію в сфері, проте вона має різні наслідки для обох статей.

Гендерне бюджетування є досить результативним при середньостроковому плануванні, а якщо правильно застосувати цю процедуру, то можна суттєво поповнити місцеву скарбницю. Щодо видатків у гендерному бюджеті, то основними є статті, що забезпечують рівну оплату праці, захист дитинства та материнства, зайнятість та безробіття та інші. Якщо, наприклад, 2010 року з державної казни України

на це витратили майже 37 відсотків коштів, то в місцевих бюджетах середній їх показник складав 89%. Саме тому на місцях можна більш конкретно спрямувати кошти з бюджету з метою збалансованого (за гендером) їх витрачання.

Гендерне бюджетування означає переструктурування доходів та витрат таким чином, щоб потреби громади, як жінок, так і чоловіків, були відповідно представлені в статтях бюджету. Аналіз бюджету з урахуванням гендерного аспекту дасть можливість взяти до уваги ширше коло питань, вирішення яких створить рівні можливості для всіх членів громади та забезпечить її сталий розвиток. Такий підхід робить бюджет ефективним, справедливим та прозорим. Саме тому гендерний бюджет сприяє:

- підвищенню якості послуг для населення, оскільки вибудовуються чіткі орієнтири на конкретного споживача;
- підвищенню темпів економічного розвитку і скороченню бідності;
- ефективному використанню ресурсів.

Першою питання гендерного бюджетування почала вивчати британська дослідниця Дайяна Елсон (Diane Elson), дослідження якої з'явилися в середині 1990-х років у рамках наукової роботи, що проводилася за дорученням Секретаріату британської Співдружності націй. Дайяна Елсон розробила шість механізмів урахування гендерних аспектів в бюджеті та включення їх у практичну діяльність:

1. Оцінка ступеня врахування гендерних аспектів у здійснюваній політиці, що включає в себе як кількісні, так і якісні показники.
2. Оцінка з боку одержувачів послуг (бенефіціантів). Вона має включати як реальні, так і потенційні бенефіціанти і може бути сфокусована як на загальних пріоритетах, так і на окремих видах послуг.
3. Аналіз державних видатків на основі розподілу за гендерною ознакою.

У його основі лежить така формула: вартість одиниці вимірюваної

послуги, що надається, помножена на число таких одиниць вимірювання послуг, що надаються бенефіціантам-чоловікам і бенефіціантам-жінкам.

4. Аналіз впливу бюджету на використання часових показників, який передбачає зіставлення використання бюджетних ресурсів за певними статтями видатків з часовими показниками корисної дії, тобто на який час розраховано результати витрачених коштів.
5. Структура гендерно-чутливої середньострокової макроекономічної політики. Насамперед з'ясуємо, з чим маємо справу – з економічними рамками чи з певною економічною моделлю? Якщо це рамки, то чи лише економічні? Моделі такої структури можуть містити такі змінні, як пропозиції робочої сили з розподілом за різними категоріями, а також віддзеркалювати неоплачувану працю в економіці «турботи».
6. Гендерно-відповідальний звіт про використання бюджету як одна з форм підзвітності уряду (цитується за [3]).

Після цього до означених питань звернулася австралійська дослідниця Ронда Шарп (Rhonda Sharp). Її «Бюджетне регулювання, спрямоване на забезпечення рівності: гендерні бюджетні ініціативи в межах ефективного бюджетного процесу» було опубліковано Жіночим фондом ООН (ЮНІФЕМ) 2003 року (див. [3]).

Серед українських досліджень проблеми гендерного бюджетування насамперед слід відзначити колективну монографію «Гендерні стратегії сталого розвитку в Україні» (за ред. Л. Лобанової, 2004 р.) [5] і розділ «Гендерний бюджет – інструмент встановлення соціальної справедливості в Україні» аналітичного звіту Міжнародного центру перспективних досліджень «Потенціал України та його реалізація» (упор. О. Романюк, 2009 р.) [4].

Завдяки лобістським кампаніям громадянського сектору (гендерних, жіночих, правозахисних громадських організацій) у результаті

парламентських слухань на тему: «Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи», що відбулися 21 листопада 2006 року, Постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 року №1241-V було схвалено Рекомендації, у яких наголошувалося на потребі проведення гендерного аналізу державного бюджету України, що, за задумом парламентарів, мало б дати змогу виявити і попередити підходи, які поляризують відмінності між статями та призводять до гендерного дисбалансу й дискримінації [6].

Разом з тим така ініціатива мала виключно рекомендаційний характер. Державою на той час не було започатковано механізмів постійного проведення гендерної експертизи бюджету на загальнонаціональному рівні. Водночас на рівні окремих регіонів України, зокрема в Полтавській, Херсонській та Черкаській областях, з ініціативи громадськості проводився аналіз місцевих бюджетів на предмет гендерної рівності.

І вже 2009 року в Україні було започатковано Програму рівних прав і можливостей чоловіків і жінок. З 2011 року ініціативу щодо запровадження проекту «Гендерне бюджетування на місцевому рівні» виявило Регіональне представництво Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні (Фрідріх Еберт – перший обраний демократичним шляхом президент Німеччини). Фонд – це неприбуткова громадська організація, що працює в понад 100 країнах світу і має 64 відділення. Його було засновано 1925 року в Німеччині. Фонд являє собою неприбуткову громадську організацію, яка займається проблемами політичного оновлення соціальної демократії, посилення участі громадськості в політичному житті, установлення справедливого економічного та соціального порядку.

Метою проекту «Гендерне бюджетування на місцевому рівні» є вироблення рекомендацій та надання інструментів для впровадження гендерної складової в бюджетні процеси.

Того ж 2011 року підтримку в проведенні гендерного аналізу бюджетів двох областей України та м. Кіровограда також надавала Шведська агенція міжнародного розвитку SIDA. На підтримку окремих проектів також виступили деякі донорські організації. 2012 року до них доєдналася і міжнародна структура ООН «Жінки».

2012 року проект «Гендерне бюджетування на місцевому рівні» реалізовувався в 4 регіонах України. Партнерами проекту були міські ради Житомира, Луцька, Чугуєва та Комсомольська (Полтавська обл.). Він включав тренінги для фахівців міської ради, представників громадського сектору, що відбулися в березні 2012 року, експертні зустрічі, обмін міжнародним досвідом та презентацію результатів проекту у вересні 2012 року. Проекту «Гендерне бюджетування на місцевому рівні» реалізовувався за підтримки названого вище Представництва Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні.

Проект передбачав аналіз бюджету з гендерного погляду та перерозподіл бюджету в проблемних галузях. Серед таких слід виокремити сфери зайнятості та безробіття, процеси ухвалення рішень, охорону здоров'я чоловіків і жінок та захист дитинства і материнства. Загалом це можна назвати видатками на соціокультурну сферу, оскільки тут ми мали невтішну статистику, згідно з якою лише 2010 року в Україні видатки на соціальний захист становили всього 22,8% від бюджету. У розрахунку на одну особу цей показник був одним із найнижчих у світі. Щоб змінити цю ситуацію, члени Фонду імені Фрідріха Еберта і навчали представників влади та громадських організацій міст Чугуєва, Комсомольська, Житомира та Луцька розподіляти бюджетні кошти відповідно до гендерних потреб.

Крім того, 29 січня 2013 року в Міністерстві фінансів України відбувся заключний семінар на тему: «Гендерно-орієнтоване бюджетування на місцевому рівні». В обговоренні питань порядку денного взяли участь працівники Міністерства фінансів, провідні експерти у цій галузі зі Швеції та Австрії, вітчизняні та міжнародні науковці, представники Луганської та Івано-Франківської обласних державних адміністрацій.

Проект «Гендерно-орієнтоване бюджетування на місцевому рівні в Україні» реалізовувався в Івано-Франківській та Луганській областях за підтримки названої вище Шведської агенції з міжнародної співпраці та розвитку (SIDA) та відповідних обласних державних адміністрацій.

За час упровадження проекту та обміну досвідом у сфері інтеграції соціальних аспектів у процесі планування та бюджетування Україна набула ґрунтовних знань про цей процес, і пілотний проект значною мірою сприяв розвитку національного досвіду і можливих підходів до реалізації гендерно-орієнтованого бюджетування.

Реалізація проекту щодо гендерно-орієнтованого бюджетування на місцевому рівні в Україні сприяла формуванню практичних інструментів і нагромадженню досвіду на обласному рівні. Гендерний бюджетний аналіз було проведено за вибраними обласними програмами, а саме за програмою стосовно молоді та освіти в Івано-Франківській області та програмою щодо фізичної культури та спорту в Луганській області. Проект було спрямовано на популяризацію гендерного бюджетування в Україні та демонстрацію можливих підходів до його запровадження.

Як відомо, інтеграція соціальних аспектів у процесі планування та бюджетування – це новий та інноваційний вклад у дальший розвиток концепції бюджетування, орієнтованої на результат. Ця концепція підтримується, зокрема, Європейським Союзом, Радою Європи та Світовим банком як засіб акцентування уваги на вплив державних

стратегій та фінансування. Луганська та Івано-Франківська області стали провідними в розвитку гендерно-орієнтованого бюджетного аналізу в Україні.

Отже, набутий досвід та інструменти сприятимуть удосконаленню процесу бюджетного планування на місцевому рівні та поліпшенню використання державних ресурсів у світлі досягнення гендерної рівності, тим самим збільшуючи ефективність і результативність бюджетних видатків.

І вже в лютому-березні 2013 року у Львівській міській раді та Харківській національній академії міського господарства презентували новий проект «Гендерне бюджетування на місцевому рівні», за яким уже розпочалася відповідна робота.

Мета такої ініціативи – насамперед, подивитись, як використовуються бюджетні кошти стосовно чоловіків та жінок. Гендерне бюджетування передбачає розподіл державних коштів більш адресно, сприяючи якісному та ефективному їх використанню як з соціальної, так і з економічного погляду.

Проект «Гендерне бюджетування на місцевому рівні» передбачає три стадії: знайомство, тренінг та презентацію напрацювань.

У рамках проекту планується проведення гендерного аналізу статей місцевих програм за напрямками розробки гендерних ініціатив. За наслідками аналізу буде надано рекомендації щодо реалізації гендерних бюджетних ініціатив на місцевому рівні, з погляду підвищення якості соціальних послуг та соціальної допомоги. Відповідний меморандум між Харківською міською радою, Харківською національною академією міського господарства та Фондом імені Фрідріха Еберта було підписано в Харкові 27 лютого 2013 року. Результати реалізації цього проекту буде представлено у вересні-жовтні 2013 року.

Разом з тим при запровадженні гендерного бюджетування слід пам'ятати про відповідний дисбаланс статей, що має місце в окремих вікових чи соціальних групах населення України. Так, наприклад, чоловіків старшого віку майже вдвічі менше ніж жінок. Серед хворих на туберкульоз 70% складають чоловіки, чоловіків-самогубців – 80%, наркозалежних чоловічої статі – 94%. Це, звичайно, потребує скеровування більшої частини коштів на ліквідацію означених явищ, що, у свою чергу, дасть можливість убезпечити жінок від згубного впливу цих негативних явищ чи захворювання чоловіків.

Висновки з даного дослідження. Отже, як видно з викладеного вище, системне запровадження гендерного бюджетування може сприяти: підвищенню якості управління державними та місцевими фінансами; поліпшенню економічної ефективності та результативності; удосконаленню розподілу фінансових ресурсів; заохоченню ефективного управління та якісного надання послуг; заохоченню досягнення цілей гендерної рівності та розвитку людського потенціалу; моніторингу досягнення політичних цілей, зокрема забезпечення гендерної рівності; підвищенню прозорості, підзвітності та участі громадськості в плануванні і реалізації бюджетів. Гендерний бюджет сприяє: підвищенню якості послуг для населення, оскільки вибудовуються чіткі орієнтири на конкретного споживача; підвищенню темпів економічного розвитку і скороченню бідності; ефективному використанню ресурсів; дає можливість узяти до уваги ширше коло питань, вирішення котрих створить рівні можливості для всіх членів громади та забезпечить її сталий розвиток. Такий підхід робить бюджет ефективним, справедливим та прозорим.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми вбачаються у висвітленні законодавчих ініціатив щодо запровадження в Україні елементів гендерного бюджетування в бюджетах усіх рівнів.

Список використаних джерел

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций: Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 08 сентября 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621
2. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08 вересні 2005 року №2866-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/2866-15>
3. Гарашченко С.В. Гендерне бюджетування як складова політичного механізму сприяння забезпеченню рівності жінок та чоловіків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/olit/2009_95/10_garashchenko_sv_abstract_ukr.pdf
4. Потенціал України та його реалізація. Аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень. Підготовлено в рамках проекту «Спроможність до аналізу соціально-економічних результатів і потенціалу», що здійснюється у партнерстві з Conference Board of Canada за фінансової підтримки Канадської агенції міжнародного розвитку (CIDA) / кер. проекту: Ольга Романюк, к.н.держ.упр. – К., 2009. – 69 с.
5. Гендерні стратегії сталого розвитку / за ред. Л.С. Лобанової. – К.: Фенікс, 2004. – 432 с.
6. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи»: Постанова Верховної Ради України від 27 червня 2007 року №1241-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1241-v>