



Комитет по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР

Парламентские слушания по обсуждению проекта Закона «О республиканском бюджете на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы»

ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТА БЮДЖЕТА 2013 Г.

Экспертное заключение к проекту Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» выполнено Гульнаррой Ибраевой и Анарой Ниязовой по заказу Комитета по бюджету и финансам ЖК КР и технической поддержке проекта USAID – ПРООН «Содействие прозрачности государственного бюджета», а также ООН Женщины – ЕС «Усиление подотчетности для гендерного равенства»

Введение.

Юридическое равенство полов, закреплённое в национальном законодательстве КР, может стать больше чем риторической стратегией, внедряться в практику жизнедеятельности государства и общества только при наличии финансово-экономического обоснования и подкрепления бюджетными мерами.

Гендерная экспертиза бюджетов и включение гендерного измерения в бюджеты стран и территорий практикуется на сегодня в более чем 50 странах мира. Пекинская платформа действий в целом ряде статей подчеркнула важность внедрения гендерного анализа в экономические программы и политики: "Обращаясь к экономическому потенциалу и независимости женщин, правительства и другие действующие лица должны содействовать проведению активной и ощутимой политики определения гендерной перспективы в любой программе таким образом, чтобы до принятия решения был проведен анализ воздействия на женщин и мужчин соответственно" (п.164), а также правительства должны способствовать более открытому и прозрачному процессу разработки бюджета (п.165). "Это потребует интеграции гендерной перспективы в процесс принятия бюджетных решений, определяемых политикой или программами" (п.345). "Правительства должны приложить все усилия для системного изучения того, каким образом государственный сектор затрат приносит пользу для женщин и корректировать бюджеты для обеспечения равного доступа к государственному сектору затрат" (п.346).

Выражая приверженность ценностям и принципам политики равенства, ключевые правовые документы страны и национального гендерного законодательства (включая Конституцию КР, Закон КР «О государственных гарантиях обеспечения равенства прав и равных возможностей для мужчин и женщин в КР», Закон КР «О нормативных правовых актах») создают предпосылки для внедрения механизма гендерной экспертизы бюджетных инициатив, чтобы преодолеть «гендерно нейтральный» подход в экономических политиках и особенно в бюджетах и обнаружить воспроизводство структур неравенства, в силу разницы в социальных и экономических позициях женщин и мужчин.

Настоящая гендерная экспертиза проекта бюджета, также как и стратегического бюджетного прогноза направлена на достижение результатов, а именно, реального улучшения положения различных групп граждан – мужчин и женщин - в силу учета их специфических нужд и потребностей на уровне стратегий расходов или доходов.

Специалисты по гендерной экспертизе бюджетов обычно выделяют три направления гендерных ориентиров бюджетов и бюджетных прогнозов:

Направление 1: Адресные, гендерно обоснованные расходы министерств и ведомств

Направление 2: Расходы на обеспечение равноправия в сфере занятости и труда государственных служащих

Направление 3: Не связанные напрямую с решением гендерной проблемы общие расходы бюджета, которые должны быть оценены с точки зрения их воздействия на женщин и мужчин, девочек и мальчиков.

К числу адресных, гендерно обоснованных расходов министерств и ведомств в первую

очередь относятся выплаты, компенсации к государственным пособиям, в том числе финансирование пособий по беременности и родам из республиканского бюджета с изменением расчетной суммы. Согласно Постановления ПКР от 9 октября 2012 года № 700 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам и Положения о порядке назначения, выплаты и размере ритуального пособия (на погребение)» от 11 ноября 2011 года № 727 и информации Министерства социального развития Кыргызской Республики размер пособия по беременности и родам определяется размер пособия по беременности и родам определяется следующим образом. За первые десять рабочих дней - из собственных средств работодателя (за счет дохода или фонда оплаты труда) в размере 100 процентов заработной платы (дохода), с одиннадцатого рабочего дня - в размере 10 расчетных показателей в месяц; постоянно работающим и проживающим в высокогорных и отдаленных труднодоступных зонах, за все рабочие дни, - в размере 100 процентов заработной платы (дохода). Пособие по беременности и родам назначается и выплачивается управлениями социального развития за счет средств республиканского бюджета в размере 10 расчетных показателей в месяц:

- гражданам, имеющим официальный статус безработного, состоящим на учете в службе занятости, - за все рабочие дни;
- индивидуальным предпринимателям, работающим на основе патента лица или на основе налогового контракта, - с одиннадцатого рабочего дня;
- членам КФХ без образования юридического лица, в том числе сдавшим земельную долю в аренду, - с одиннадцатого рабочего дня.

Члены КФХ, переехавшие из одного региона в другой, имеют право на получение пособия по беременности и родам по новому месту проживания в случае, если они владеют частной собственностью на земельный участок и уплачивают земельный налог по прежнему месту жительства.

Кроме того, устанавливается следующий порядок выплат данного пособия в случае повторных уходов сотрудников в отпуск по беременности и родам: «работникам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора или трех лет (более шести лет в общей сложности), при повторном их уходе в отпуск по беременности и родам, пособие выплачивается в случае их выхода на работу и отработки не менее одного месяца». (постановление разъясняет мотивацию внесенного изменения: «Данное изменение приведет к справедливому исчислению размера пособия за первые 10 дней, согласно заработной плате за отработанное время».)

Одновременно Постановлением был установлен новый порядок назначения ритуального пособия в целях унификации подхода и данное пособие было определено на основе МЗП. Для сравнения: до 2012 года критерии начисления пособий по беременности и родам и на погребение были разными: если пособие на погребение ориентировалось на реальные затраты на погребение, рассчитанные из рыночных цен на ритуальные услуги, то базовая основа пособия по беременности была оторвана от всяких рациональных расчетов и определялось из года в год лишь путем индексации инфляционного индекса. Таким образом, средний размер пособия по беременности и родам составлял 14,3 % от СМЗ трудоспособного населения, в то время как средний размер пособия на погребение составлял 25,4% от СМЗ трудоспособного населения.

К разряду не связанных напрямую с решением гендерной проблемы расходам бюджета можно отнести большинство планируемых бюджетных мер:

- инвестиции в сельское хозяйство и транспорт

- образовательные и другие поддерживающие проекты для школьников, для ЛОВЗ и др.
- инвестиции в здравоохранение – развитие экстренной медицины.

Одной из таких мер бюджетной политики является расходы на питание учеников 1-4 классов. Данная статья расходов планируется в социальном пакете республиканского бюджета в качестве средств, передаваемых из республиканского бюджета в местные бюджеты и составляет на 2013 год 475 000 тыс. сом. Статья расходов обозначена в проекте Закона «О республиканском бюджете КР на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы», статья 7, что имеет символическое значение признания приоритетности статьи. При этом нормативно установленная сумма на организацию питания учащихся 1-4 классов общеобразовательных школ КР (за исключением городов республиканского значения) составляет 7 сом (для учеников труднодоступных районов 10 сом), что с учетом рыночных цен не позволяет даже надеяться на возможность полноценного и качественного питания. Несмотря на многочисленные нарекания со стороны родителей учащихся, общественности на скудость рациона, на нарушение санитарных и других норм питания, на коррупционные механизмы «освоения» денег, организация питания учеников младших классов по всей стране продолжается, составляя значительную сумму в бюджете. При отсутствии адресной фокусной помощи данная бюджетная мера, по сути, превращается в профанацию поддержки доступа детей к образованию, инвестиции в их здоровье.

Не связанные напрямую с решением гендерной проблемы общие расходы бюджета, которые должны быть оценены с точки зрения их воздействия на женщин и мужчин, девочек и мальчиков. Большинство направлений бюджетной деятельности в данном разделе могут быть рассмотрены как целевые гендерные задачи. Например, задача, определенная МЗ КР в рамках программного бюджета «Совершенствования механизмов финансирования программы ФВТ на основе прозрачности и справедливости имеющихся ресурсов» и рассчитанная в объеме 141 млн 390 тыс сом на 2013 год. Представляя индикатор результативности как «Объем средств, выделяемый на высокие технологии», проектировщики закрыли от общественности суть и масштабы намерений и возможные \ ожидаемые эффекты воздействия бюджетных мер на положение и здоровье конкретных групп пациентов – мужчин и женщин (в том числе, нуждающихся в сложнейших операциях, получающих услуги гемодиализа и пр.).

Другой пример из ведомственного бюджета - планируемый объем расходов на удовлетворение практических гендерных нужд подопечных домов престарелых и интернатов для ЛОВЗ по Министерству социального развития КР (подведомственные учреждения). В силу «нераспакованности» расчетов общественность не может адекватно судить об адресности той или иной бюджетной меры. Более того, зачастую эти меры бюджетной политики размещаются в статье «Приобретение прочих услуг», что всегда вызывает сложности доступа к детальной информации по статье. Чтобы провести экспертизу, требуется специальный сбор дополнительной информации, которая также не доступна зачастую гражданам в открытом доступе. Дополнительные изыскания в рамках настоящей экспертизы показали, в частности, что сумма в 62970,2 тыс. сом, планируемая на покрытие практических гендерных нужд (мыло-моющие средства, средства гигиены, одежда на год и пр.) в соответствии с установленными законом нормативами, включает также другие расходы – 30 млн. грантовых средств по SWAp на реформирование администрирования, усиление потенциала сотрудников, техническое оснащение

управленческих структур и пр., а также 13,5 млн. сом на социальный заказ ведомства для предоставления услуг. Таким образом, элементарные расчеты показывают, что реально запланированные ассигнования на потребителей - мужчин и женщин подопечных пансионатов в количестве более 2300 человек – не превышают и одной тысячи сом в год, что очевидным образом не покрывает даже скромных нормативных потребностей. Такая же ситуация происходит и с расходами по статье «приобретение медикаментов и изделий медицинского назначения», где реально объем средств не позволяет расходовать более 5-6 сом на каждого подопечного. Дискуссии с сотрудниками МФ КР показали, что министерство не урезает представленных показателей по данным статьям, что само ведомство, заведомо ограничивая потребности системы в целях уложиться в контрольные цифры, начинает «резать» потребности сообразно своим представлениям о приоритетности. Как правило, урезанными оказываются, прежде всего, жизненно-важные потребности наиболее уязвимых групп.

Скрининг проекта Закона «О республиканском бюджете КР на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» позволяет сделать вывод, что ни одно из четырех приоритетных направлений Национальной гендерной стратегии КР до 2020 года и НПД по продвижению гендерного равенства на 2012 – 2015 гг. не имеет отражения в проекте бюджета на 2013 год и не планируется на среднесрочную перспективу. Среди указанных в пояснительной записке семи НПА, неподкрепленных источником финансирования, на общую сумму 2075,3 сомов, не учтен НПД по продвижению гендерного равенства на период 2012-2015 гг. с бюджетом в 10,2 млн. сом.

Поскольку в общественном дискурсе проблемы материнской смертности, проблемы насилия в отношении женщин являются очень актуальными, то именно тема «Поддержка материнства и детства» была выбрана для настоящей гендерной оценки.

- *Поддержка материнства и детства*

Программа поддержки материнства традиционно может быть и обычно представлена расходами в рамках Министерства здравоохранения КР (поддержка здоровья матери и противодействие материнской смертности), а также Министерства социального развития КР¹. В сфере здравоохранения программа по поддержке материнства очень актуальна, поскольку материнская смертность по-прежнему очень высока, государство не смогло пока сократить уровень материнской смертности в соответствии с обязательствами по ЦРТ. Чаще всего причиной материнской смертности становятся акушерские кровотечения во время и после родов в родильных домах. Врачи определяют материнскую смертность в качестве последствия слабого здоровья беременных женщин (высокий уровень железодефицита, йододефицита, наличие целого ряда «социальных» заболеваний среди беременных женщин), позднего обращения к медикам, а также снижением профессионального потенциала медицинского персонала в данной сфере.

Однако, несмотря на критическую ситуацию с материнским здоровьем, цели, задачи, меры бюджетной политики по здравоохранению не предполагают ассигнований на улучшение

¹ Сама традиционная привязка очень проблематична, поскольку рассматривает важнейшую социальную роль материнства только через медикализацию проблемы или рассмотрения сквозь призму иждивенчества, нужды в заботе мерами социальной защиты.

ситуации. Поддержка материнского здоровья не в приоритетном списке мер. В пояснительной записке к проекту республиканского бюджета КР на 2013 год и прогноза на 2014-2015 гг. нами был найден единственный «след» традиционной программы «Охраны материнства и детства» МЗ КР (на стр. 115), где объясняется причина отклонений по средствам бюджета развития в размере 305,6 млн, которые, как ожидается, должны поступить в виде грантовой помощи на ряд программ, в том числе и «Охрану материнства и детства», «Программу по профилактике ВИЧ \СПИД», «Контроль за туберкулезом» и пр.

В сфере социальной защиты матери не обозначены как специальная категория населения, нуждающаяся в поддержке. Стратегия развития социальной защиты населения КР на 2012 - 2014 годы выделяет три ключевые целевые категории - детей, ЛОВЗ, престарелых и рассматривает их вне половых и других различий. В фокус внимания и целевой поддержки не попадают ни матери детей –ЛОВЗ, ни сельские многодетные женщины, ни матери – мигрантки, ни другие уязвимые категории женщин. Пособия для малоимущих семей, матерей – героинь традиционно существуют и даже нормативы по ним в последние годы пересматриваются, изменяя порядок назначения и выплат, но сами категории получателей не становятся ключевой целевой группой системы социального развития, даже на символическом уровне, в качестве названной в риторической стратегии ведомства.

Поддержка детства традиционно может быть и обычно представлена расходами в рамках Министерства здравоохранения КР (поддержка здоровья детей и противодействия детской смертности), Министерства образования и науки КР (образование и развитие детей), а также Министерства социального развития КР. Стратегия развития социальной защиты населения КР на 2012 -2014 годы определяет философию подхода к расходам на поддержку детства: «Расходы государства на социальную защиту детей необходимо рассматривать как инвестиции в будущее. Государственная политика должна быть направлена на выращивание здорового и образованного молодого поколения, считая, что это - задача обеспечения будущего страны, подготовки будущего экономического актива общества».

В рамках бюджетных средств, специальных средств и бюджета развития дети не выделяются как специфическая категория, они, вероятно, присутствуют скрыто в бюджетных мерах по выплатам государственных пособий (Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям, имеющим детей, ЕСП), что с учетом размеров выплат, никак не релевантно стратегической ведомственной задаче инвестиции в развитие, а скорее – выживания.

Министерство образования и науки КР определило для себя несколько задач и мер поддержки детства. Одна из них - «Повышение охвата детей 5-6 лет (включая детей с ограниченными возможностями) программой дошкольной подготовки через существующую сеть общеобразовательных организаций». Будучи частью программного бюджета, данная мера сформулировала адекватные индикаторы результативности и единицы измерения, которые помогут судить об эффективности ассигнований. Однако, индикаторы все еще больше ориентированы на количество, а не качество, и сформулированы гендерно безразлично (нет различия мальчиков и девочек ни на уровне анализа ситуации, ни на уровне ожидаемого эффекта бюджетных мер). Более того, на уровне индикатора результативности и единицы измерения даже утерян учет специальных нужд (дети ЛОВЗ не будут включены в критерий оценки результата, будучи в фокусе

внимания в формулировании самой меры). Однако, своевременная и конструктивная инициатива по увеличению доступа детей к дошкольному образованию и воспитанию имеет в программном бюджете ряд проблем. Среди них: решение задачи связано с рисками перенагрузки (которая уже есть) в существующей сети общеобразовательных организаций, нарушение санитарных и иных норм содержания детей в образовательных учреждениях. Кроме того, отсутствие серьезного ситуационного анализа проблемы с разбивкой нуждающихся по полу, месту проживания, не позволяет увидеть, что наиболее уязвимыми в данной сфере являются сельские дети, но на сегодня существующая сеть ДУ очень ограничена именно в сельской местности. Поскольку в индикаторах результата указаны только оборудование для классов, но не реконструкция старых зданий детских садов или строительство новых – возникают сомнения в том, что бюджетная мера будет направлена приоритетно именно на самые уязвимые группы населения. Другая мера политики поддержки сети институтов развития детей, поставленная перед ОМСУ («Расширение сети государственных садов») фактически не предусматривает реальных ассигнований, но отсылает к «местным бюджетам», которые сами в подавляющем большинстве находятся на дотации.

В целом, приветствуя всемерно инновации по расширению практик разработки программных бюджетов как технологии, свидетельствующей о реформировании системы бюджетного управления для повышения прозрачности, подотчетности и эффективности, следует отметить проблемы с их разработки и экспертизы в бюджетном процессе.

Сам принцип программного бюджетирования пока воспринимается как неприоритетный, нефункциональный. Это отражает даже тот момент, что программному бюджету посвящена практически заключительная содержательная статья Закона (статья 20), а качество проектирования матрицы и текстового материала остается очень низким. Программные бюджеты некоторых ведомств являются таковыми лишь по названию, по сути, представляя собой традиционный линейный бюджет. Например, меры бюджетной политики (например, МСХи М КР) и \ или индикаторы результативности (например, МЗ КР) по прежнему отражают внутренние интересы ведомств и не ориентируются на потребителей услуг. Так, МСХиМ среди бюджетных мер предлагает такие, которые никак не относятся ни к каким конкретно категориям населения: «Биологическая защита растений», «Проведение мероприятий по борьбе с болезнями растений и вредителями», «Развитие механизации сельского хозяйства» и пр. Индикаторы результативности соответственно не предусматривают удовлетворение потребностей населения, получение качественных услуг конкретными категориями, но измеряются в анонимных гектарах (в тысячах, а также в тоннах продукции), при том, что само ведомство не имеет государственных земель, скота и пр. Символичным представляется формулирование меры «Развитие механизации сельского хозяйства» и индикатора результативности к ней - «Выдача удостоверений тракториста – машиниста» (единица измерения – в тысячах штук). С учетом того, что сельское хозяйство в стране в основном немеханизовано, МТП ограничен и технически изношен, подготовка и сертификация тысяч новых машинистов – трактористов представляется выбросом денег на ветер. Если же предполагать, что МСХиМ намерено закупать и предоставлять трактора сельхозпроизводителям (на условиях льготных кредитов, лизинг и пр.), то такой меры и индикатора результативности в программном бюджете ведомства нет.

В программном бюджете много погрешностей, в том числе фактических противоречий и неясных механизмов реализации мер. Например:

- на стр. 71 указана тенденция перспективного будущего – темпы роста ВВП за счет роста отраслей экономики: строительства, промышленности, сферы услуг. В то же время в пояснительной записке на стр. 72 прогноз иной – о снижении удельного веса сельского хозяйства в ближайшей перспективе, на стр. 73 представлен вновь оптимистичный прогноз – стабильного роста производства сельского хозяйства, причем среди факторов обеспечения роста производства сельхозпродукции указан даже такой фактор как «развитие системы кредитования в сфере АПК», а также улучшение МТБ сельского хозяйства.
- оценивая социальную политику на среднесрочный период, записка к проекту бюджета прогнозирует рост объема ВВП на душу населения (в 2013 году – 1379,9 долларов США). Однако, как показывают другие части проекта, МФ КР на среднесрочную перспективу не планирует повышения заработной платы. Механизмы прогнозного роста остаются непрозрачными.
- Пояснительная записка прогнозирует рост занятого населения, пусть даже и на скромную величину – 1,7% благодаря реализации мер, заложенных в программе занятости. В то же время в программной части бюджета в части пассивной политики занятости предусмотрен рост объемов выплат пособий по безработице, то есть фактически планируется увеличение безработного населения.

Заключение и рекомендации:

- Бюджет не имеет социальной классификации и фиксированные расходы на конкретные группы населения мало различимы в общих бюджетных показателях. Это обусловлено характером самих финансовых инструментов, безразличных ко всему, чего нет в бюджетной росписи. Физические лица, тем более дифференцированные по полу, возрасту, социальным стратам, категориям, не являются установленным адресом бюджетного документа. Бюджетополучателями являются только юридические лица, лишённые подобных характеристик.
- Ряд сложностей проектирования объективно связан с отсутствием методологий расчетов ключевых экономических показателей. Консультации с экспертами свидетельствуют о самой «горящей» проблеме – потребности в разработке нормативов по труду, заработной плате, базовым ставкам пособий. При разработке таких методик важнейшей составляющей должен стать гендерный подход.
- Разработанный при поддержке ряда международных организаций бюджетный циркуляр представляет собой образец гендерно слепой инструкции. Важно обеспечить внедрение гендерных подходов в данное руководство и обеспечить обучение основам ГЧБ всех разработчиков программных бюджетов.
- Гендерные подходы интегрированы в ряд секторальных политик и практик, но без учета фактора расходов внедрение гендерных подходов – недейственный инструмент. Можно констатировать сегодня неутешительный вывод: национальный бюджет пока не стал методом ускорения достижения равенства в стране.