

ООН ЖЕНЩИНЫ - Европейский союз

Руководство по внедрению гендерных подходов в местные планы развития и местные бюджеты

Эксперт: Ибраева Гульнара

Бишкек, 2012

Оглавление

Введение

- Что собой представляет настоящее руководство?
- Задачи руководства
- Как его использовать?

Вводная сессия. Определение стратегий развития домохозяйства и распределение бюджета

Глава 1. Как разработать гендерно чувствительные местные планы \ стратегии развития?

- Стратегии местного развития и гендер
- Гендерный анализ управления, ориентированного на результаты
- Гендерно-чувствительные индикаторы
- Практикум по гендерно-чувствительному планированию

Глава 2. Разработка гендерно чувствительного бюджета (2 модуля)

- Понятие, принципы и цели ГЧБ.
- Бюджетный формат и процесс в кр. Национальный и местный бюджеты
- Опыт гендерных бюджетных инициатив в кр.

Глава 3. Инструменты гендерного анализа бюджета (3 модуля)

- Инструменты бюджетного анализа Дайян Элсон
- Стратегии категоризации Ронды Шарп
- Подходы к бюджетному анализу в России
- Методологии обсчета программ развития: НПД по ГР в КР на 2012-2014гг и проект «Экономика домашнего насилия в КР»
- Статистика и данные для ГЧБ. что могут говорить цифры?

Глава 4. Бюджетная политика в КР и гендерные вопросы. Опыт гендерных бюджетных инициатив

- Примеры гендерной экспертизы проекта бюджета
- Тренды финансовой поддержки на «гендерные проблемы»
- Партнерство государства и ГО для реализации гендерной политике и продвижения ГЧБ в кр : история успеха или?
- Внешняя помощь для гендерной политики в кр.

Глава 5. Лоббирование и стратегии адвокации ГЧБ

- Возможности гендерных активистов по продвижению ГЧБ и гендерно ориентированных планов развития
- Стили взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса
- Глобальные контексты и национальные вызовы для активистов

Библиография

Лист сокращений и аббревиатур

Введение

Более двух десятилетий в КР происходит процесс децентрализации власти и регионального развития. Революционные потрясения, диспропорции экономического развития регионов, нерегулируемая миграция из регионов в столицу и за пределы государства наглядно демонстрируют аргументы в пользу нового подхода к местному региональному развитию. Очевидно, что в центре системы местного развития и управления должны стоять интересы человека, условия для человеческого развития, качество жизни человека.

В Стратегии развития местного самоуправления в КР отмечается наличие предпосылок для такого развития:

- 1) Конституция 2010 года, которая дает широкий возможность для установления демократической политико-правовой базы местного самоуправления;
- 2) наличие многопартийной системы, активного гражданского общества и партийного парламента, которые представляют сдерживающий фактор для централизации власти и ограничения местного самоуправления;
- 3) нормативно обеспеченный процесс перехода к двухуровневому бюджетированию;
- 4) накопленный в течение 20 лет государственной независимости опыт в сфере развития местного самоуправления;
- 5) желание народа видеть систему управления, которая обеспечит ему возможность доносить до власти его предпочтения, учесть его интересы;
- 6) наличие экспертного потенциала и большого корпуса муниципальных служащих, имеющих возможность и желание совершенствовать систему местного самоуправления.

Стратегией определено видение МСУ до 2017 года: это стабильная система финансово и административно самостоятельных органов МСУ, которые способны улучшать качество жизни населения через предоставление муниципальных услуг высокого уровня за счет наличия финансовых ресурсов и квалифицированных кадров. Подотчетная населению и прозрачная система органов МСУ основана на улучшенном законодательстве, адекватном территориальном устройстве и пользуется доверием и поддержкой граждан.

Практика регионального управления свидетельствует о важности и сложности разработок планов развития и участия в разработке бюджетов местными силами. Повсеместно эксперты из государственной и муниципальной служб сталкиваются с проблемами ограниченного владения методиками и техниками стратегического планирования, отсутствия понимания бюджетных процессов и неумение разработать адекватные индикаторы результативности для системы мониторинга и оценки реализации планов развития.

Настоящее пособие является фактически первой попыткой дать комплексное представление о существующих методиках и техниках гендерно чувствительного стратегического планирования регионального развития и бюджетирования. Руководство предназначено для использования муниципальными и государственными служащими, представителями гражданского общества, гендерными адвокатами и активистами, содействующими местному развитию и продвижению политики равенства на местном уровне.

Руководство состоит из двух разделов: первый раздел – **Руководство по проведению тренингов и иных форм обучения методикам и техникам гендерно ориентированного местного развития и гендерно чувствительного бюджетирования**; второй раздел – **Ресурсная книга**, содержащая основную информацию и раздаточные материалы для обучения или практической деятельности по гендерно-ориентированной разработке стратегий местного развития и местных бюджетов.

Как использовать данное руководство?

Руководство состоит из пяти тематических глав, включающих 8 модулей (сессий) по вопросам ГЧБ. Учебные модули представлены в матрицах по каждой из глав. Порядок определения модулей и их использование зависит от продолжительности обучающего мероприятия. Тут необходимо дать примерные варианты как сокращать для разных групп модули... три – четыре варианта? В каждой тематической главе есть четкие указания по времени и представлены основные цели и задачи, а также основные методы.

В разделе 2 данного руководства представлены все основные и дополнительные материалы для тренера – от общей ситуационной информации до презентационного и раздаточного материала. В некоторых случаях также указаны источники дополнительной информации с более детальным и глубоким изложением материала.

В матрицах раздела 1 по главам и модулям (сессиям) указаны конкретные разделы ресурсной книги, которые относятся к той или иной сессии.

Вводная сессия. Определение стратегий развития домохозяйства и распределение бюджета

Руководящие заметки по сессии

Необходимое время: 1 час 40 минут

10 минут на объяснение задачи, знакомство с профайлами домохозяйств и распределение участников по группам (четыре группы для четырех типов домохозяйств)

30 минут для групповой работы «приоритезация расходов домохозяйства»

По 10 минут для презентаций наработок каждой группы

20 минут для общей дискуссии и завершающих комментариев фасилитатора

Необходимые материалы:

Флипчартная бумага, маркеры, копии профайлов домохозяйств и их бюджетов по типам (домохозяйства, различающиеся по типу экономического производства – аграрные технологии, животноводческие, смешанный тип, несельскохозяйственно-ориентированное производство, а по уровню благосостоянию домохозяйства – бедные, зажиточные).

Матрица приоритетов (GTZ, manual)

Инструкции по проведению сессии:

Разделить участников в четыре группы:

Первая будет представлять бедное сельское домохозяйство, члены которого заняты растениеводством, вторая – семью, проживающую в малом городе, имеющую средний достаток, за счет сочетания членов семьи работы в формальном секторе экономики и занятия частным предпринимательством в неформальном рынке труда, третья будет представлять сельское домохозяйство, имеющее доходы от животноводства и предоставления услуг туристам (небедное), четвертая – домохозяйство, в котором проживают только дети и старики, живущие за счет пенсионных средств и трансферов денег от трудовых мигрантов среднего поколения семьи. Важно, чтобы до начала работы в группе участники распределили между собой роли членов домохозяйства (фасилитатор должен помочь в определении возможных ролей, с тем чтобы в каждой группе были идентифицированы члены домохозяйства со специальными нуждами). Задача каждой группы разработать стратегии развития домохозяйства на ближайшие два-три года и разработать бюджет на текущий год с учетом всех статей расходов и доходов, относящихся к каждому члену домохозяйства.

Разработка стратегии развития и бюджета домохозяйства должны быть выработаны коллегиально с участием всех членов.

После презентаций наработок групп фасилитатор должен зафиксировать внимание участников и содействовать дискуссии вокруг следующих вопросов:

- Как и кем было принято решение о стратегиях развития и бюджете?
- Какие сильные – слабые стороны, возможности и риски были учтены в разработке стратегии развития домохозяйства?
- Кто больше всех получит выгоды от разработанной стратегии и бюджетного плана?
- Чьи интересы и потребности были меньше всего удовлетворены?
- Учитывает ли принятое решение во внимание гендерные особенности жизни членов домохозяйства?
- Можно ли увидеть параллели между процессом планирования развития и бюджетирования в вашем домохозяйстве и в государстве?
- Как государственные планы развития и бюджеты влияют на доходы и расходы домохозяйств и насколько это влияние учитывалось в ваших группах?

Примечание:

Фасилитатор при необходимости может адаптировать профайлы домохозяйств под конкретные задачи сессии.

Глава 1. Как разработать гендерно чувствительные местные планы \ стратегии развития?

Цели:

- Познакомить с ключевыми понятиями гендерно-чувствительного планирования: гендерные практические и стратегические нужды и интересы, тройная роль женщин,
- Дать понятие планирования для гендерного равенства и для гендерной справедливости
- Помочь развить навыки гендерного анализа управления, ориентированного на результаты и определения гендерно чувствительных индикаторов мониторинга и оценки

Необходимое время: 2 часа 30 минут

- Введение 5 минут
- Презентация о ГЧП – 40 минут
- Изучение кейсов и дискуссия – 30 минут
- Практикум по отработке навыков гчп и гендерно-чувствительных индикаторов (30 минут работа в ДМГ, по 10 минут презентации групп, ОД-10 минут)
- Заключение – 5 минут

Содержание:

- Стратегии местного развития и гендер
- Учет ролей и интересов мужчин и женщин в процессе планирования местного развития
- Гендерные аспекты управления, ориентированного на результат
- Гендерно чувствительные индикаторы изменений
- Практики внедрения гендерных подходов в планирование местного развития в КР и за рубежом
- Развитие навыков гендерно чувствительного планирования

Раздаточный материал:

- Презентация «Гендерно чувствительное планирование» (ЮСАИД)
- Глоссарий гендерных терминов
- Матрицы для практикума – гендерный анализ RBM
- Цели, категории гендерно-чувствительных индикаторов (CIDA)

Формат:

Презентация ppt и общая дискуссия, практикум

Релевантные разделы в ресурсной книге:

ТВС

Инструкции по проведению сессии:

- Необходимо различать гендерное равенство и гендерную справедливость
- RBM имеет более высокую эффективность, когда есть учет гендерных аспектов в управлении
- Неучет гендерных потребностей, нужд и интересов может усилить возможности программ местного развития, также как и существенно негативно повлиять на реализацию.
- Индикаторы результативности – ключевой элемент процесса планирования и мониторинга.

Глава 2. Разработка гендерно чувствительного бюджета

Цели:

- Дать понимание бюджетного процесса, бюджета и ГЧБ
- Представить информацию о различных форматах бюджетов и бюджетных классификаций
- Показать отношение неоплачиваемого труда к бюджетам
- Определить ключевых акторов бюджетного процесса, а также «точки входа» для ГЧБ в бюджетном цикле

Представить участникам лучшие практики и опыт гендерных бюджетных инициатив

Необходимое время: 2 часа 55 минут

- Презентация по процессу ГЧБ 30 минут
- Дискуссия 30 минут
- Заключение и выводы – 5 минут
- Презентация по бюджетным форматам и классификациям – 30 минут
- Упражнения – 1 час 20 минут

Содержание:

- Неоплачиваемый домашний труд и национальные \ местные бюджеты
- Бюджетные форматы и классификации
- Бюджетный процесс и цикл и гендерные подходы. Пять ступеней ГЧБ
- Страновые примеры инициатив ГЧБ
- Планирование программ (развития), бюджетирование и оценка: 3 Е программных гендерных бюджетов

Раздаточный материал:

- Определения из глоссария
- Презентации – о ГЧБ (бюджетирование для всех – расширенная версия) и о неоплачиваемом домашнем труде и бюджетах
- Выдержки из странового бюджета на 2013 год
- Примеры бюджетных подходов из других стран
- Выдержки из исследования гендерных аспектов доступа к муниципальным и государственным услугам
- Бюллетень «Куда идут наши деньги?»

Формат:

- Презентации
- Работа в малых группах
- ОД

Релевантные разделы в ресурсной книге:

ТВС

Инструкции по проведению сессии:

- Выписать задачи сессии на флипчарт и вывесить на стене, чтобы периодически возвращаться и отслеживать «дорожную карту» сессии, поскольку материала много и он сложен
- Акцентировать внимание на общественной значимости неоплачиваемого домашнего труда и на том, что непризнание его поддерживает ключевые гендерные стереотипы и дискриминации
- Описать обычные виды деятельности ГЧБ: исследование, адвокация, мониторинг, тренинг, повышение осведомленности, экспертиза \ анализ и дизайн политик
- Показать выгоды от ГЧБ государству и обществу на конкретных примерах (мексика, пакистан и пр.; кыргызстан на основе результатов исследований оценки издержек доступа к услугам и наработки семинара минфина по программному бюджету)
- Четко показать выгоды и издержки разных типов классификаций бюджета – линейного, административного, функционального и программного.
- При обсуждении бюджетного цикла и акторов лучше визуализировать точки «входа» для ГЧБ

Глава 3. Инструменты гендерного анализа бюджета

Цели:

- Дать навыки идентификации адекватных бюджетным форматам и задачам инструментов анализа и использования их
- Информировать о подходах и методологиях обсчета программ развития
- Дать понятие и навыки работы с разными видами данных, в том числе статистических, для проведения гендерного анализа бюджетов
- Познакомить с «экономикой» (особенностями бюджетов) программ развития в мире и в стране

Необходимое время: 6 часов 20 минут

- Презентация инструментов ГА Д. Элсон и ОД – 90 минут
- Упражнение (оценка гендерной чувствительности политики)– 30 минут
- Презентация по инструментам бюджетной оценки (на примере НПД и ЦРТ) и ОД – 60 минут
- Упражнение (методология стоимости программы развития) 60 минут
- Ролевая игра – 60 минут (по Бадлендер)
- Презентация по статистике и дезагрегированным данным для ГЧБ и ОД – 40 минут
- Упражнение – 40 минут

Содержание:

- Ключевые характеристики инструментов гендерного анализа Д.Элсон, способов категоризации Р.Шарп, других инструментов анализа.
- Методологии обсчета программ развития
- Работа с данными для гендерного бюджетного анализа

Раздаточный материал:

- Три категории анализа Р.Шарп
- Кейсы: Явные и скрытые гендерные контексты (Муниципалитет в Киото; НПО «Фундар» в Мексике; стоимость программы борьбы с домашним насилием в Южной Африке; методология обсчета НПД по ГР КР 2012-2014гг.)
- Кейсы ГБИ (на основе обзора деятельности по ГЧБ при поддержке ООН Женщины в Латинской Америке, Индии, Филиппинах, Мозамбике и Марокко)
- Пять шагов бюджетного анализа
- Инструменты гендерного анализа Д.Эльсон
- Матрица анализа (ключевые акторы и их роли, ключевые стратегии, сила, слабость, риски, возможности)

Формат:

- Презентации
- ДМГ и ОД
- Ролевая игра
- Практикум

Инструкции по проведению сессии:

- Поскольку изучение инструментов ГА и методологий оценки стоимости программ составляет значительное время, целесообразно разбить данный раздел на три сессии – собственно по инструментам (2 часа), по методологии оценки стоимости (2 часа) и далее - по работе со статистикой
- При изучении инструментов ГА Элсон и Шарп важно отметить разницу в использовании: первые нацелены больше на анализ, чем на формулирование бюджета, в то время как вторые – после формулирования бюджетов.
- Каждый из инструментов имеет свои сильные и слабые стороны. Использовать все их вместе нет необходимости, важно найти наиболее подходящий для целей анализа.
- Целесообразно показать значимость роли НПО, наряду с государством, в продвижении подотчетности, адресности и прозрачности бюджетов

Глава 4. Бюджетная политика в КР и гендерные вопросы. Опыт гендерных бюджетных инициатив

Цели:

- Дать информацию об истории гендерных бюджетных инициатив в КР
- Познакомить с особенностями бюджетного процесса и определить точки входа в ГЧБ
- Познакомить с результатами гендерной экспертизы проекта национального бюджета на 2013 год
- Показать возможности бюджетирования гендерной политики государства, в том числе за счет внешней помощи
- Обсудить проблемы и возможности партнерства государства и гражданского общества для продвижения ГЧБ
- Дать понимание важности социальных, не только экономических условий

Необходимое время: 1 час 55 минут

- Мини-лекция по истории – 15 минут
- Презентация результатов ГА бюджета – 30 минут
- ОД – 20 минут
- Кейс-стадис «Проект телемедицины в Баткене» -30 минут
- ОД – 20 минут

Содержание:

- История бюджетных инициатив и гендерных бюджетов в КР
- Бюджетный процесс в КР
- Опыт гендерного анализа проекта национального бюджета на 2013 год
- Партнерство государства и гражданского общества для продвижения ГР и ГЧБ
- Гендерная политика страны и внешняя помощь

Раздаточный материал:

- Заключение гендерной экспертизы проекта бюджета на 2013 год
- Презентация по гендерным аспектам внешней помощи
- Свод НПА и основных положений, гарантирующих обеспечение гендерной экспертизы бюджетов и программ развития
- Схема бюджетного процесса и бюджетный циркуляр
- Как читать бюджеты? (Гендерные бюджеты, Бадлендер)
- Выдержки из отчета «Гендерная оценка доступа к государственным и муниципальным услугам» и «Экономика домашнего насилия в КР»

Формат:

- Презентации, ДМГ и ОД, кейс стадис

Инструкции по проведению сессии:

- Важно зафиксировать внимание на ограниченности экономических инвестиций без учета социальных, в том числе гендерных нужд
- Важно показать наибольшую прозрачность программных бюджетов в учете интересов и потребностей определенных групп населения
- Показать глобальные тренды предоставления внешней помощи с учетом гендерных стратегий развития

Глава 5. Лоббирование и стратегии адвокации ГЧБ

Цели:

- Познакомить участников с понятиями и процедурами лоббирования и адвокации для продвижения ГЧБ, акторами и целевыми группами
- Информировать об успешных практиках и стратегиях по лоббированию ГЧБ
- Проинформировать участников о глобальных трендах в предоставлении внешней помощи и о деятельности неправительственных организаций по продвижению прозрачности и подотчетности бюджетов
- Дать навыки определения адекватных стратегий лоббирования и адвокации

Необходимое время: 2 часа

- Брейншторминг – 15 минут
- ОД – 15 минут
- Мини лекция (презентация) – 20 минут
- Кейсы – 20 минут
- Ролевая игра (Бадлендер)– 30 минут, ОД – 20 минут

Содержание:

- Лоббирование и адвокации: определение целей, объектов и стратегий (продвижение женщин на уровень принятия решений, включение гендерной перспективы в рутинные процедуры бюджетного процесса, н-р, бюджетный циркуляр или гендерная обязательная экспертиза проекта бюджета, создание сильных альянсов и пр.)
- Глобальные повестки и вызовы пост-Бусанского развития и перспективы ГЧБ

Раздаточный материал:

- Лоббирование и адвокации (мануал ГТЦ)
- Материалы Бусанского форума организаций гражданского форума
- Задания для ролевой игры

Формат:

- Презентация, кейс-стади, ролевая игра

Инструкции по проведению сессии:

- Разъяснить разницу лоббирования и адвокации
- Показать как определять объекты лоббирования и стратегии адвокации для продвижения ГЧБ
- Разъяснить что успех лоббирования или адвокации зависит от выбора правильного времени \ точки входа в бюджетный процесс

Библиография

1. Бадлендер Д. Гендерные бюджеты. Пособие для тренеров. ПРООН. Братислава 2005
2. Бадлендер Д., Шарп Р. и Аллен К. (1998). Как сделать гендерно - чувствительный анализ бюджета: Современное исследование и практика, Секретариат Содружества
3. Guide to gender sensitive indicators (1997). CIDA
4. Bellamy, Kate UK Women's Budget Group. Gender budgeting. A Background paper for the Council of Europe's Informal. November 2002
Руководство по ресурсам (2006). Учет гендерных факторов при управлении водными ресурсами. Альянс по проблемам гендера и воды и Бюро по политике развития
5. ПРООН,
6. Практическое руководство по внедрению гендерных подходов. UNDP RBK, 2002
Роденберг, Б. И Вихтерих, К. Empowerment. Влияние женщин на характер власти
7. Результаты исследования зарубежных женских проектов Фонда им. Генриха Белля \\
<http://www.owl.ru/win/books/empowerment/2.htm>
8. Гендерный глоссарий макроэкономических теорий. BRID GTZ, 2000
9. Мозер, К. 1993. Гендерное планирование и развитие: теория, практика и тренинг. Лондон.
10. Женщины и право на здоровье: оценка воздействия политики («Жизель»). Aim for Human Rights, ранее известной как НОМ, Humanistisch Overleg Mensenrechten. 2006 (перевод на русский осуществлен в 2008 году)
11. Rake, K. Introducing a Human Dimension to the Economy: Engendering the Budget. Paper prepared for "A Gender Agenda: Asia-Europe Dialogue, New Visions and Perspectives for Women and Men". Chiba, Japan, 23-25th May, 2001.
12. Гендер и экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики. Отв. Редактор и составитель Е.Мезенцева. М.: ИСЭПН РАН МЦГИ – «Русская панорама», 2002
13. Гендерные бюджеты в структуре социальной политики. Учебное пособие (ч.1) РАГС РФ - ООН Женщины, М., 2006.
14. Ржаницына Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт. Учебное пособие (ч.2) РАГС – ООН Женщины. М. 2006
15. Gender responsive budgeting and women's reproductive rights. A resource pack. UNFPA-UNIFEM, 2006
16. Gender responsive budgeting in practice. A training manual. UNFPA – UNIFEM, 2006
17. Schneider K. Manual for Training on Gender Responsive Budgeting. GTZ, Eshborn, 2006
18. Ablo E., Reinikka R. Do budgets really matters? Evidence from public spending on education and health in Uganda. SIDA
19. Rose Chege. A curriculum for the training of trainers in gender mainstreaming. FEMNET – Henrich Bell Foundation

Лист сокращений и аббревиатур

ГЧБ – гендерно чувствительный бюджет

ГБИ – гендерные бюджетные инициативы

ОД – общая дискуссия

ДМГ – дискуссия в малых группах

CIDA – Канадское агентство по сотрудничеству

ЮСАИД – американское агентство по сотрудничеству