

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ: ГЕНДЕРНИЙ БЮДЖЕТ

Таукешева Т. Д.,

*к.е.н., доц., заслужений економіст України,
заступник Харківського міського голови –
директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради;*

Даудова Г. В.,

*к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

З'ясовано питання, що охоплює гендерний бюджет у контексті реформування державних фінансів. Висвітлено результати гендерного аналізу програм та проблеми, які гальмують інтеграцію гендерного бюджетування в бюджетний процес. Запропоновано підходи врахування гендерної компоненти при складанні державного та місцевих бюджетів.

Ключові слова: трансформація державних фінансів, гендерний бюджет, бюджетний процес, гендерний аналіз, ефективність використання бюджетних коштів.

Taukesheva T. D.,

*PhD of Sciences in Economics, Associate Professor, Honored Economist of Ukraine,
Deputy Mayor of Kharkiv, Director of Budget and Finance Department,
Kharkiv City Council;*

Daudova G. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

TRANSFORMATION OF PUBLIC FINANCES: GENDER BUDGET

The issue of gender budgeting in the context of reforming public finances is elucidated. The results of gender analysis of programs and problems hindering the integration of gender budgeting in the budget process are highlighted. The approaches to incorporating the gender component into the compilation of state and local budgets are proposed.

Key words: transformation of public finances, gender budget, budget process, gender analysis, efficiency of budget funds use.

Постановка проблеми. Подальша реорганізація системи державних фінансів пов'язана з розвитком суспільства, що побудована на створенні стало-го соціально-економічного розвитку. Перетворення, що зумовлені трансформацією економічного середовища, обумовлюють необхідність забезпечення рівних прав та можливостей жінкам і чоловікам в усіх сферах життєдіяльності. Інструментом вирішення цього питання виступає гендерний бюджет. Формування структури видаткової частини бюджету з урахуванням елементів гендерно-орієнтованого підходу дозволить запровадити повноцінну бюджетну реформу, змінити напрямок бюджетного фінансування, а саме фінансувати надання якісних послуг замість утримання бюджетних установ, підвищити ефективність використання бюджетних коштів завдяки врахуванню потреб чоловіків та жінок, осіб вікових категорій та соціальних груп.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Гендерний бюджет, гендерне бюджетування та гендерний бюджетний аналіз є предметом наукового дослідження Ж. Белец, С. Гаращенко, О. Давліканової, Н. Корбановської, Т. Літвинової, А. Лобанової, А. Ніколюк та ін.

Інструменти гендерно-орієнтованого бюджетування та розрахунки витрат на цілі гендерної рівності знайшли своє відображення в методичному посібнику, складеному авторками-упорядниціями Т. Іваніною, О. Жуковою, С. Євченко, Н. Карпець, О. Микитась, О. Остапчук, Н. Рябушенко, О. Ярош.

Вивченню питання гендерного бюджету сприяє активна діяльність мережі гендерних центрів, громадських організацій, ініціатив та проектів (Інститут гендерних трансформацій, Бюро гендерних стратегій та бюджетування, Харківський і Київський центри гендерних досліджень тощо), які доводять необхідність впровадження гендерно-збалансованого планування при розробці державного та місцевих бюджетів, програм та проектів.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Однак наукові дослідження стосовно формування гендерного бюджету в процесі трансформації державних фінансів не містять комплексних засад функціонування механізмів, що пропонуються, а також чітко вироблених й сформульованих стратегій.

Відсутність комплексного підходу, який об'єднує всю сукупність відповідних методів і технологій, учасників процесу та полягає в необхідності модифікації роботи різних інституцій, впровадження нових способів мислення, підходів і дій, не дає можливості зробити значні і рішучі зміни, які є умовою втілення в реальні державні механізми конституційних принципів рівності статей.

Недостатня опрацьованість цього питання залишає гендерний бюджет прогресивним інструментом підвищення ефективності та результативності, публічності та прозорості бюджетних витрат.

Формулювання мети статті. Визначення практичних напрямів удосконалення механізмів формування гендерного бюджету в системі трансформації державних фінансів є метою статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання гендерного бюджету обумовлено реальними соціальними процесами, спрямованими на створення ефективного механізму досягнення паритетної демократії в суспільстві, в якому людина, її життя та здоров'я, честь і гідність мають стати найвищою соціальною цінністю держави, а забезпечення прав і свобод людини її головним обов'язком.

Гендерний бюджет є специфічною трансформацією державного бюджету та місцевих бюджетів через введення до них гендерного компоненту з метою підвищення їх соціально-економічної ефективності [1].

Гендерний бюджет виступає складовою децентралізаційних реформ, що спрямовані на зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування, і пов'язує процеси управління фінансовими ресурсами та забезпечення гендерного паритету.

Гендерний бюджет надає можливість змінити бюджетну політику, створити нові орієнтири розвитку країни на глобальну перспективу, визначити ключові цілі та завдання щодо гармонійного партнерства в суспільстві, переосмислити ціннісні орієнтири державно-управлінських відносин та формування гендерно-чутливої системи управління державними фінансами, здійснити втілення гендерних підходів в усі сфери суспільного життя.

Трансформація уявлення про зміст гендерного бюджетування та впровадження гендерного бюджету в країнах світу створили рівні можливості для всіх членів суспільства, визначивши при цьому такі переваги впровадження гендерного бюджету:

- покращення якості послуг для населення за рахунок спрямування бюджетних витрат на конкретного споживача;
- підвищення ефективності реалізації політик і забезпечення більшої підзвітності урядових органів;
- удосконалення законів з метою подолання наявних гендерних проблем;
- підвищення темпів економічного розвитку територій з урахуванням більш ефективного використання наявних ресурсів;
- зменшення гендерної нерівності та розвиток гендерно-чутливої політики;
- підвищення інформованості та впливу громадськості (зокрема жінок) на прийняття рішень у бюджетному процесі;
- здійснення моніторингу досягнення політичних цілей і заяв щодо гендерної рівності [4].

Впровадження гендерного бюджету у багатьох країнах Африки, Америки, Азії, Європи, Австралії тощо свідчить про можливість забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів, удосконалення планування та використання бюджетних коштів, конкретизацію напрямів видатків.

В Україні гендерний бюджет стає об'єктом розгляду різноманітних організацій громадського суспільства починаючи з 2000-х рр. За підтримки міжнародних інституцій гендерними центрами та громадськими організаціями здійснювалися, переважно, інформаційні та просвітницькі заходи.

Практичні кроки впровадження гендерних бюджетних ініціатив виконано Харківським жіночим фондом, яким у 2003 р. проаналізовано міський бюджет за 1998–2001 рр. стосовно наявності гендерного аспекту при його формуванні.

Проведені в Харкові заходи з пропагування інформації про необхідність запровадження гендерних бюджетів, стали унікальним засобом залучення до роботи над місцевими бюджетами всіх зацікавлених осіб [4].

Сьогодні Міністерством фінансів України здійснюються заходи щодо реалізації проекту “Гендерне бюджетування в Україні”, що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку (Sida). Розроблена Міністерством фінансів України модель середньострокового бюджетного планування включає елементи гендерно-орієнтованого бюджетування, основними складовими якого є гендерний бюджетний аналіз, зміни в програмах і бюджетах, системна інтеграція у бюджетний процес [2].

Запропонована модель ґрунтується на досвіді та світовій практиці, а також напрацюваннях вітчизняних команд експертів, що враховують особливості бюджетної системи і законодавства України.

Ключовим компонентом процесу впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування виступає гендерний бюджетний аналіз. Дана технологія дозволяє в структурі видатків бюджету врахувати потреби як жінок, так і чоловіків з різних соціальних та вікових категорій.

Запровадженню гендерного бюджету в практичну площину передують аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів.

Робочими групами з гендерного бюджетування центральних виконавчих органів (Міністерства освіти і науки України, Міністерства молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України), а також державних адміністрацій (Дніпропетровської,

Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Миколаївської, Харківської, Херсонської, Чернівецької, Черкаської областях) та м. Києва проведено гендерний бюджетний аналіз окремих програм в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, молодіжної політики, фізичної культури і спорту тощо.

Поряд з цим, за підтримки ООН Жінки та Фонду імені Фрідріха Еберта було здійснено низку ініціатив із гендерно-орієнтованого бюджетування на місцевому рівні. Так, представники місцевих органів влади і громадських об'єднань м. Бахчисарай довели зв'язок між гендерною проблематикою та економічними питаннями, що стосуються доступу жінок і чоловіків до ринку праці, зайнятості та розвитку підприємництва, професійної освіти та перекваліфікації [3].

Наслідком проведення гендерного аналізу діяльності та фінансування системи позашкільної освіти міста Житомира стало прийняття міської програми розвитку позашкільної освіти за місцем проживання, що враховувала гендерну складову.

Дослідження системи надання первинної медико-санітарної допомоги у м. Комсомольськ (Полтавська область) виявило потребу в упровадженні диференційованого підходу до фінансування територіальних лікарських дільниць з урахуванням гендерної структури населення.

Аналіз бюджету м. Луцьк та наявних місцевих програм підкреслив необхідність проведення заходів з профілактики йододефіциту вагітних жінок для попередження захворювань серед дітей.

Гендерний аналіз бюджетів Херсонщини привернув увагу посадовців до вивчення проблеми репродуктивного здоров'я жінок і чоловіків.

Експерти з гендерних питань на підставі аналізу розділу "Фізкультура і спорт" Програми соціально-економічного та культурного розвитку м. Городок (Хмельницька область) рекомендували врахувати гендерний компонент до заходів, спрямованих на мотивацію, заохочення та створення можливостей для дівчат і молодих жінок займатись фізичною культурою та спортом [3].

Запровадити ведення гендерної статистики у структурних підрозділах Львівської міської ради, розробити спеціальні заходи щодо сприяння залученню до підприємництва жінок і молоді, розширити спектр послуг для підприємців (жінок і чоловіків), відповідно до їхніх потреб запропоновано експертною групою під час розробки нової програми сприяння розвитку підприємництва у м. Львів [3].

У Харкові фахівцями комунальних служб міста, експертами і представниками органів місцевого самоврядування проведено бюджетний аналіз програм розвитку і реформування житлово-комунального господарства та підтримки житлово-будівельних кооперативів та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (в частині облаштування дитячих майданчиків і спортивно-ігрових комплексів з точки зору задоволення потреб усіх гендерних груп жителів міста у якісному дозвіллі) [3].

За результатами гендерного аналізу зазначених програм до складу елементів дитячих та спортивних майданчиків включено лави (для максимального врахування потреб батьків дітей дошкільного віку або дорослих, які супроводжують дітей до 7 років).

З метою вдосконалення механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства та впровадження європейських стандартів рівності Харківською міською радою на підставі наукових розробок у сфері гендерних досліджень затверджено "Комплексну програму реалізації гендерної та сімейної політики в місті Харкові на 2018–2021 роки" [7].

Ця Програма врахує міжнародні інструменти ООН, Ради Європи, Європейського Союзу, ОБСЄ, рекомендації міжнародних моніторингових інституцій у сфері прав людини та базується на принципах:

- дотримання демократичних цінностей, а саме: справедливості, рівності прав та можливостей, інклюзивності, толерантності та недискримінації;
- системності та комплексності, що передбачають розробку та впровадження стратегічних завдань, міжінституційну співпрацю та практичну реалізацію;
- відкритості, прозорості та публічності, що зумовлює залучення експертів до її розробки та виконання і громади до контролю за її виконанням [6].

Результати гендерного аналізу програм висвітлили наступні проблемні питання, які гальмують інтеграцію гендерного бюджетування в бюджетний процес:

- відсутність запланованих заходів із бюджетування та моніторингу дій, спрямованих на забезпечення гендерної рівності;
- різна концентрація жінок та чоловіків у різних галузях та сферах;
- недостатність фахівців, які б володіли знаннями та навичками, необхідними для здійснення гендерного аналізу;
- відсутність статистичних даних із розподілом за статтю [5].

Також у зв'язку з відсутністю норм законодавчої бази відносно обов'язкового застосування гендерно-орієнтованого бюджетування на державному та місцевому рівнях, програмами не передбачено оптимізацію обсягу і структури бюджетних витрат за гендерною ознакою.

Для розв'язання проблеми впровадження принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усі сфери життєдіяльності суспільства є за доцільне внести зміни до існуючих законодавчих актів, які закріпили процес запровадження гендерного бюджету в Україні.

Удосконалення нормативно-правової бази дозволить застосувати комплексний підхід до трансформації державних фінансів, провести глибокі реформи в галузях, запровадити оцінку ефективності та доцільності видатків з урахуванням потреб різних соціальних груп, підвищити інвестиційну привабливість країни.

Послідовна політика запровадження гендерних бюджетів надасть можливість оцінювати ефекти від прийняття управлінських рішень, завчасно виявляти випадки дискримінації за ознакою, попереджувати уникнення негативних явищ та тенденцій, зменшити гендерний дисбаланс, підвищити прозорість державного та місцевих бюджетів.

Гендерна компонента у програмах економічного і соціального розвитку повинна відображати особливості потреб в галузях і регіонах.

Застосування комплексного підходу до процесів бюджетування підвищить ефективність галузевих політик завдяки врахування в стратегіях, планах і програмах складових елементів гендерного бюджету:

- правового механізму його формування;
- дієвої системи соціальних інституцій;
- державно-управлінському механізму реалізації гендерного бюджетування.

Запропонований підхід включає органи державної влади всіх рівнів, органи місцевого самоврядування, громадські організації, науково-дослідні інститути, установи освіти, створення галузевого законодавства, регулюючих процесуальних і процедурних сторін реалізації принципу рівних прав і можливостей статей, встановлення порядку і контролю за здійсненням на практиці норм гендерного бюджету, чітку координацію спільних дій суб'єктів управління щодо ефективного управління державними коштами.

З огляду на особливості формування гендерної ідеології в нашій державі, доцільно звернути увагу на підвищення гендерної свідомості державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності. Враховуючи, що гендерно-орієнтоване бюджетування це управлінська діяльність, яка пов'язана з впровадженням гендерних ініціатив у бюджетний процес, успіх реформ у сфері державних фінансів значною мірою залежить від наявності відповідного кадрового та інтелектуального потенціалу, психологічного забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації службовців, які займаються питанням впровадження гендерного бюджету.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Впровадження гендерного бюджету є складним і багатовимірним завданням. Трансформація державних фінансів з урахуванням гендерної компоненти залежить від взаємоузгодженості:

– правового механізму, який повинен включати зміни бюджетного законодавства щодо врахування конституційних гарантій прав і свобод людини не залежно від її статі; галузевого законодавства, що конкретизує конституційні норми у різних сферах суспільного життя – економічній, політичній, соціальній тощо; нормативно-правових актів регулювання процесуальних й процедурних сторін реалізації принципу рівних прав і рівних можливостей статей, а також, що встановлення порядку, контролю за здійсненням норм галузевого законодавства;

– системи соціальних інституцій: органів державної влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Усі вони разом мають забезпечувати запити на гендерний бюджет, його формування та реалізацію, удосконалення інституційних механізмів впровадження гендерного бюджетування;

– державно-управлінського механізму, що має передбачати створення гендерно-орієнтованого бюджетування шляхом реорганізації і удосконалення процесів, спеціальних методів прийняття рішень, поєднування програм і стратегій державних органів, місцевого самоврядування, оцінювання реального становища соціальних груп, встановлення нових систем співробітництва тощо.

Перспективою дослідження є вивчення умов щодо впровадження в бюджетний процес гендерного аспекту як категорії реформування державних фінансів.

Список використаних джерел:

1. Гендерні аспекти бюджетування на місцевому рівні: практ. посіб. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueiros/ukraine/09511.pdf> (дата звернення: 12.03.2018).
2. Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів. URL: <http://grbproject.org/wp-content/uploads/2017/04/Summary-email-ukr.pdf> (дата звернення: 12.03.2018).
3. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: метод. посіб. Київ: ФОП Клименко, 2016. 92 с.
4. Карлін М. І. Фінансова система України: навч. посіб. Київ: Знання, 2007.
5. Остріченко Ю. В., Корнієнко Н. М. Гендерне бюджетування на місцевому рівні як інструмент підвищення ефективності використання бюджетних коштів. URL: http://www.ed.ksue/ua//ER/knt/ee153_75/e153ost.pdf (дата звернення: 12.03.2018).
6. Про затвердження Комплексної програми реалізації гендерної та сімейної політики в місті Харкові на 2018-2021 роки” в редакції рішення 17 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 20.12.2017 р. № 916/17. URL: doc.citynet.kharkov.ua (дата звернення: 12.03.2018).
7. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 р. № 229-р. URL: <http://zakon5.rada.gov> (дата звернення: 20.03.2018).

Надійшла до редакції 22.03.2018 р.