



Сотрудничество между
ЕК и ООН по вопросам
гендерного равенства
для развития и мира



Исследование эффективности внешней помощи и гендерного равенства

Летти Чиуара и Мария Караденижли

РЕЗУЛЬТАТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ



Международный Учебный Центр



Исследование эффективности внешней помощи и гендерного равенства

*Результаты международных исследований и основные задачи**

Летти Чиуара и Мария Караденижли

*

В докладе обобщены результаты исследований, проведенных в Камеруне, Демократической Республике Конго, Эфиопии, Гане, Непале, Индонезии, Папуа-Новой Гвинее, Украине, Кыргызстане, Гондурасе, Суринаме и Никарагуа.

ЮНИФЕМ – Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин предоставляет финансовую и техническую помощь инновационным программам и стратегиям, направленным на расширение прав и возможностей женщин и на укрепление гендерного равенства. Опираясь на подход, основанный на уважении прав человека, ЮНИФЕМ направляет усилия на укрепление экономической защищенности и экономических прав женщин, на борьбу против жестокости и насилия в отношении женщин и девочек и против распространения среди них ВИЧ и СПИД, и на расширение гендерного равенства в сфере управления в конфликтных и бесконфликтных ситуациях. ЮНИФЕМ является исполнительным агентством программы сотрудничества между ЕК и ООН в странах.

Европейская Комиссия продвигает общие интересы Европейского Союза, в частности, выдвигает предложения в отношении европейского права, контролирует соблюдение договоров и европейских норм, обеспечивает руководство общими стратегиями и исполнение бюджетов. Комиссия председательствует в Руководящем комитете программы «Сотрудничество между ЕК и ООН по вопросам гендерного равенства для развития и мира».

Международный учебный центр Международной Организации Труда вносит свой вклад в достижение цели МОТ по обеспечению мужчин и женщин достойным трудом путем проведения обучения в целях развития человеческого и институционального потенциала. МУЦ МОТ поддерживает веб-сайт www.gendermatters.eu, составляет онлайн-учебные модули и распространяет свой практический подход к гендерному мейнстримингу среди государств-партнеров и всех заинтересованных сторон, участвующих в программах партнерства между ЕК и ООН.

Исследование эффективности внешней помощи и гендерного равенства. Результаты международных исследований и основные задачи. Все права защищены © 2008 Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин
ISBN: X-XXXXXX-XX-X

www.gendermatters.eu

United Nations Development Fund for Women
304 East 45 Street, 15 floor
New York, NY 10017, USA
Tel: 212-906-6400
Website: www.unifem.org

Настоящая публикация выпущена при содействии Европейского Союза. Содержание публикации никоим образом не отражает взгляды Европейского Союза, полную ответственность за него несет ЮНИФЕМ.

Подготовлено и напечатано МУЦ МОТ в Турине, Италия.

Исследовательские и редакционно-издательская группы

Региональный исследователь по Африке: Ясинта Мутеши, кандидат наук

Камерун

Дженет Кем, ЮНИФЕМ, руководитель страновой программы (до мая 2008 г.)
Жерар Чуасси, национальный исследователь

Демократическая Республика Конго

Сильвестр Жан-Клод Муенда, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Амиси Вело Абдалла, национальный исследователь
Моиз Цименга Ален, национальный исследователь

Эфиопия

Церфу, Атседе, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Берхе Т. Костантинос, национальный исследователь
САЭЖ (NEWA), Сеть женских ассоциаций Эфиопии

Гана

Афуа Ансре, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Таака Авори, национальный исследователь
Франческа Поби-Хайфорд, национальный исследователь

Региональный исследователь по Азии: Лорейн Корнер, кандидат наук

Индонезия

Анандита Филиппе, ЮНИФЕМ, руководитель страновой программы
Фарсида Лубис, национальный исследователь
Андри Асморо, национальный исследователь
Читравати Бучори, национальный исследователь

Непал

Сангеета Тапа, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Мена Ачария, национальный исследователь
Пуспа Нираула Гимире, внештатный исследователь
Чапала Коирала, внештатный исследователь

Папуа-Новая Гвинея

Элизабет Кокс, ЮНИФЕМ, директор региональной программы, Тихоокеанский регион
Клэр Слаттер, национальный исследователь
Жозеф Палими, национальный исследователь

Региональный исследователь по СНГ: Сагипа Юсаева

Кыргызстан

Анастасия Дивинская, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Мира Карыбаева, национальный исследователь
Т. Койчуманов, национальный исследователь

Украина

Марина Сапрыкина, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Ирина Щербина, национальный исследователь

Региональный исследователь по Латинской Америке: Кармен Де Ла Круз

Гондурас

Розибел Гомес, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Майра Фалкс: национальный исследователь

Никарагуа

Мария Роза Ренци, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Нелли Миранда, национальный координатор по исследовательской работе
Ирене Агудело, национальный исследователь
Рут Ларгаеспада, национальный исследователь
Мирна Сомарриба, национальный исследователь

Суринам

Анетт Тьон Си Фат, ЮНИФЕМ, координатор страновой программы
Мирей Брунингс-Столц, национальный исследователь

Редакционно-издательская группа

Карен Джудд, редактор, ЮНИФЕМ

Бенедетта Магри, менеджер программы, МУЦ МОТ
М. Каролина Маркес Феррачини, специалист по вопросам гендера, МУЦ МОТ
Клаудиа Фудджаски, ассистент проекта, МУЦ МОТ
Редакционно-издательская мультимедийная группа МУЦ МОТ

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	1
ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА	3
ВВЕДЕНИЕ	6
РАЗДЕЛ 1: Выполнение принципов Парижской декларации: воздействие на гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин	9
1 Приверженность	9
2 Согласование	13
3 Гармонизация	19
4 Управление, ориентированное на результаты	25
5 Взаимная подотчетность	27
РАЗДЕЛ 2: Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН: воплощение принципов Парижской декларации в процессах пост-конфликтного восстановления.	31
ВЫВОДЫ.	34
АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ.	36

ПРЕДИСЛОВИЕ

На полпути к достижению к 2015 году Целей развития тысячелетия (ЦРТ), Третий Форум высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, прошедший в Аккра (Гана) в сентябре 2008 года, является признанием того, что мерой эффективности внешней помощи в конечном итоге является именно ее воздействие на достижение целей развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

В ходе слушаний и консультаций, проведенных в процессе подготовки к этому форуму, был признан еще один важный фактор: гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин играют решающую роль в сокращении уровня бедности и в достижении устойчивого развития. Эти два вывода Аккрской встречи будут доведены до мероприятия высокого уровня, посвященного ходу достижения ЦРТ и намеченного на 25 сентября в Нью-Йорке, и до важнейшей Второй глобальной конференции по финансированию развития, намеченной на ноябрь-декабрь 2008 года в Дохе (Катар).

Мы уверены, что взаимосвязь между гендерным равенством и результативностью развития также является мерой эффективности внешней помощи. Именно на основе этой общей убежденности и сформировалось сотрудничество между Европейским Союзом, Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Международным учебным центром Международной Организации Труда (МУЦ МОТ). Мы подчеркиваем важность повышения эффективности внешней помощи для сокращения масштабов бедности и неравенства и поощряем применение принципов Парижской декларации для формирования альянсов и открытых пространств для диалога между правительствами, донорами, организациями гражданского общества и сторонниками гендерного равенства в целях укрепления всеобъемлющего развития и усиления роли внешней помощи в этом процессе.

Продвигая вперед эту программу, важно выявлять формирующиеся на местах примеры передового опыта в применении принципов Парижской декларации для достижения результатов развития. По этой причине в рамках программы Сотрудничества было проведено 12 глубинных исследований в странах, представляющих все регионы мира; целью исследований был сбор информации об опыте выполнения Парижской декларации борцами за гендерное равенство и сокращение бедности, представляющими правительственные и неправительственные организации. Результаты этих исследований легли в основу анализа региональных проблем, тенденций и рекомендаций по продвижению прогресса.

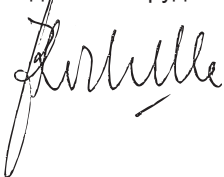
Сводные региональные отчеты освещают и подтверждают особую важность гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин для достижения целей развития тысячелетия, в том числе сквозной цели сокращения бедности и неравенства и обеспечения полной, производительной и достойной занятости. Ведь только когда мы достигнем этих целей, мы сможем сказать, что мы добились прогресса в достижении результатов развития.

В связи с этим, мы призываем все основные стороны, включая правительства, доноров и партнеров ООН, а также организации гражданского общества, инвестировать в практические меры в странах. К наиболее важным мерам относятся: 1) оказание поддержки сторонникам гендерного равенства как в правительствах, так и вне их, с тем, чтобы они могли активно участвовать в планировании развития и в диалоге по вопросам макроэкономической политики; 2) разработка и применение гендерно-чувствительных индикаторов развития, 3) укрепление потенциала статистических бюро по сбору и использованию данных с разбивкой по полу, возрасту и городской/сельской местности; и 4) создание механизмов подотчетности для мониторинга и отслеживания инвестиций и соответствующих результатов, в том числе путем институционализации применения гендерно-ответственного бюджетирования.

Коос Ришель
Генеральный директор
Отдел по сотрудничеству EuropeAid

Инес Альберди
Исполнительный директор
ЮНИФЕМ

Франсуа Ейро
Исполнительный директор, МОТ
Директор, МУЦ МОТ



ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Принятая в 2005 году Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи призывает к реформированию стратегии и институциональных механизмов для улучшения предоставления внешней помощи в развитии и для повышения ее эффективности. Процесс выполнения Декларации руководствуется пятью главенствующими принципами: приверженность, согласование, гармонизация, ориентированное на результаты управление и взаимная подотчетность.

Уровни и модели официальной помощи в целях развития (ОПР) влияют на актуальность программы повышения эффективности внешней помощи для развивающихся стран. Мониторинговые обследования, проведенные ОЭСР в 2006 и 2008 годах, отразили неравномерный прогресс в выполнении этих пяти принципов. Условия предоставления, трудность прогнозирования потоков помощи, слабые государственные системы финансового управления и отсутствие в странах сильных механизмов отчетности для мониторинга выполнения программы повышения эффективности внешней помощи создают серьезные проблемы.

В докладе отражены проблемы и тенденции, выявленные на основе исследования эффективности помощи, гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в 12 странах: Индонезия, Непал, Папуа-Новая Гвинея, Гондурас, Суринам, Никарагуа, Эфиопия, Гана, Демократическая Республика Конго, Камерун, Украина и Кыргызстан. Исследования проводились в рамках программы «Сотрудничество между ЕК и ООН по вопросам гендерного равенства для развития и мира», совместно организованной и реализуемой Европейской Комиссией (ЕК), Фондом Организации Объединенных Наций по развитию в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Международным учебным центром Международной Организации Труда (МУЦ МОТ).

Охваченные исследованием страны различаются по своему экономическому, политическому и социальному контексту, уровню развития и степени зависимости от внешней помощи. В связи с этим различается и уровень их результатов по внедрению принципов Парижской декларации и по воздействию этих принципов на гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин.

В отношении принципа **приверженности (сопричастности)**, исследование показало, что, несмотря на определенный прогресс во включении приоритетов гендерного равенства в национальные программы развития, эти приоритеты продолжают «испаряться», когда дело доходит до формирования секторальных программ развития и до распределения ресурсов. В 8 из 12 стран - Непале, Гане, Эфиопии, Индонезии, Суринаме, Кыргызстане, Демократической Республике Конго и Гондурасе, правительства создали институциональные механизмы для расширения участия сторонников гендерного равенства в определении национальных приоритетов, что позволяет шире включать приоритеты гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в стратегии национального развития и сокращения бедности.

Эффект «**испарения**» приоритетов гендерного равенства из национальных программ и бюджетов объясняется ограниченным потенциалом министерств финансов и экономического планирования, отраслевых министерств и национальных механизмов улучшения положения женщин в проведении гендерного анализа макроэкономической политики, который позволил бы им включать цели и индикаторы гендерного равенства в рамки оценки результатов развития и в структуры среднесрочных расходов бюджета. Проведенные исследования подчеркнули потребность в развитии технического потенциала и в постоянном участии сторонников гендерного равенства в процессах планирования национального развития, в формировании бюджета и в мониторинге в целях обеспечения полного

выполнения гендерных обязательств и усиления подотчетности правительств и доноров в отношении финансирования гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

В соответствии с принципом **согласования**, доноры должны согласовывать предоставляемую ими помощь с приоритетами развития, определенными самими странами, и с существующими в этих странах системами государственного финансового управления. Когда же дело доходит до согласования программ и финансирования с национальными приоритетами гендерного равенства, то, судя по результатам исследования, обязательства доноров и правительств в этом отношении остаются невыполненными. В таком контексте формирование донорами программ и бюджетов с систематическим учетом гендерной перспективы было чрезвычайно трудной задачей. Отсутствие гендерно-чувствительных целей и индикаторов для мониторинга результатов и последствий развития также было отнесено к важнейшему пробелу в деле отслеживания ресурсов, направляемых на обеспечение гендерного равенства. Примеры донорских программ в Камеруне и Суринаме показывают, в какой мере донорская помощь может содействовать реализации национальной гендерной программы и приоритетов.

Формирование гендерно-ответственных бюджетов является отправным пунктом для усиления мониторинга и отслеживания поступлений и расходов на гендерное равенство правительствами и донорами. Чтобы через гендерно-ответственное бюджетирование можно было воздействовать на распределение и/или увеличение ресурсов, выделяемых на гендерно-чувствительные стратегии и программы, его необходимо прямо увязать с реформой систем государственного финансового управления в странах. Так, применение гендерно-ответственных бюджетов в Непале содействовало укреплению институциональной ответственности за учет гендерных аспектов, а включение гендерно-чувствительных индикаторов в механизмы контроля над государственными расходами усилило управление, ориентированное на результаты.

Основной вывод в отношении принципа **гармонизации** заключается в том, что произошло увеличение числа механизмов координации действий правительств и доноров, выступающих в качестве платформ для проведения совместной аналитической работы и для согласованной разработки программ достижения приоритетных целей развития, включая гендерное равенство. Однако воздействие механизмов гармонизации деятельности доноров, связанной с гендерным равенством, на донорские программы, на проведение совместной аналитической работы и на объединение ресурсов, выделяемых на гендерное равенство, различается в значительной степени, о чем свидетельствуют примеры Камеруна, Украины, Демократической Республики Конго, Ганы и Гондураса. К тому же внедренные в различных странах программные подходы предоставления помощи, в том числе прямая бюджетная поддержка, широко-секторальный подход (ШСП) и объединенные фонды, оказали слабое воздействие на программирование и финансирование гендерного равенства.

Усиление внимания к **ориентированному на результаты управлению** привело к улучшению сбора национальных статистических данных, используемых в процессах планирования национального развития и в мониторинге предоставляемой помощи. Инициативы, реализуемые в Гане, Эфиопии и Непале, подчеркивают важность укрепления национальных информационных систем и сбора данных с разбивкой по полу для проведения гендерно-чувствительного мониторинга национальных стратегий развития. Однако опыт 12 стран показал, что данные с разбивкой по полу не находят систематического применения при разработке стратегий и отслеживании результатов и последствий на уровне стран и секторов.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что необходимым условием для стимулирования **взаимной подотчетности** и ответственности правительств и доноров за достижение результатов развития является активное участие местных общин, организаций гражданского общества и сторонников гендерного равенства в мониторинге. В Эфиопии организация работы по мониторингу в общинах укрепила социальную ответственность путем проведения оценки воздействия национальных

стратегий развития и донорских программ на сокращение уровня бедности и социального и гендерного неравенства. Исследования подчеркнули потребность в систематическом использовании гендерно-чувствительных индикаторов в рамках оценки эффективности исполнения обязательств, применяемых для мониторинга прогресса и результатов выполнения планов национального развития и секторальных стратегий. С учетом того, что сформулированная в Парижской декларации программа повышения эффективности внешней помощи сосредотачивает внимание именно на эффективности управления внешней помощью, а не на улучшении результатов развития, она не включает требования об обязательном проведении гендерно-чувствительного мониторинга и представления отчетности по итогам развития. Исследование подчеркнуло, что в целях устранения этого пробела необходимо разработать гендерно-чувствительные индикаторы и создать механизмы мониторинга в странах.

ВВЕДЕНИЕ

Принятая в 2005 году Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи призывает к реформированию стратегии и институциональных механизмов для улучшения предоставления внешней помощи в развитии и для повышения ее эффективности. Соответствующие программные обязательства, взятые на себя донорами и странами-партнерами по содействию в повышении эффективности внешней помощи, руководствуются пятью главенствующими принципами, заложенными в Парижской декларации: приверженность (сопричастность), согласование, гармонизация, ориентированное на результаты управление и взаимная подотчетность. В соответствии с ними были определены 12 индикаторов прогресса, соотнесенные с 17 целями, которые должны быть достигнуты к 2010 году.

Мониторинговые обследования, проведенные ОЭСР в 2006 и 2008 годах, отразили неравномерный прогресс в выполнении этих пяти принципов. В качестве препятствий для повышения эффективности помощи в развитии развивающиеся страны назвали до сих пор сохранившиеся условия предоставления такой помощи, трудность прогнозирования потоков помощи и отсутствие сбалансированности в распределении помощи в странах и между секторами. Основное требование, выдвинутое развивающимися странами, заключается в усилении помощи в развитии потенциала министерств и других ключевых заинтересованных сторон, в том числе гражданского общества, местных администраций и национальных парламентов, в таких вопросах, как анализ, стратегия, определение условий предоставления помощи и оценка результатов. Предполагается, что повышение потенциала в этих вопросах позволит укрепить приверженность самих стран к программе развития.

Хотя Парижская декларация и не касалась непосредственно вопросов гендерного равенства, внедрение ее принципов имеет существенное значение для достижения этой цели. С учетом важности гендерного равенства и усиления роли женщин в процессах развития, «гендерно слепое» толкование и выполнение принципов Парижской декларации ставит под угрозу достижение международных целей развития, в том числе целей развития тысячелетия (ЦРТ) и национальных целей развития.

Чтобы программа по повышению эффективности внешней помощи содействовала достижению результатов развития, обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин, эти цели должны быть возведены в ключевой компонент планов национального развития и стратегий сокращения бедности. В этом смысле принципы Парижской декларации должны отражать пробелы и неравенство, существующие в национальных процессах развития, и указывать на разнообразные пути внесения женщинами вклада в национальное развитие и сокращение бедности.

Принцип **приверженности** требует участия граждан в процессах разработки национальных планов развития и включения их приоритетов в эти планы. Но исследования показали, что национальные планы развития, стратегии сокращения бедности и другие программные документы редко относят гендерное равенство к приоритетным целям. Национальные планы действий по обеспечению гендерного равенства (в настоящее время существующие в более чем 120 странах) редко бывают полностью интегрированными в национальные планы развития. Действенное привлечение сторонников гендерного равенства в процессы национального развития требует согласованного инвестирования в развитие их потенциала в проведении анализа макроэкономической политики и планировании развития, а также в развитии умений лиц, разрабатывающих политику, применять гендерный анализ в процессах планирования и бюджетирования.

Принцип **согласования** требует того, чтобы доноры направляли свою помощь на национальные приоритеты бенефициаров, в идеальном случае - через такие методы предоставления помощи, как прямая бюджетная поддержка или общая бюджетная поддержка. Однако до тех пор, пока цели обеспечения гендерного равенства не будут включены в планы национального развития и бюджеты, сохранится риск того, что в процессе согласования донорской помощи с национальными приоритетами развития не будет уделено должное внимание приоритетам гендерного равенства.

Принцип **гармонизации** предполагает улучшение координации деятельности доноров путем применения гармонизированных механизмов финансирования, мониторинга и отчетности, которые содействовали бы повышению эффективности внешней помощи. Это может помочь развивающимся странам сократить операционные издержки, но это также означает, что для того, чтобы гендерное равенство продолжало оставаться центральным компонентом гармонизированных подходов, обязательства доноров в отношении гендерного мейнстриминга должны быть непоколебимыми. Консультации и обследования выявили ряд проблем: от неодинакового понимания персоналом агентств значения «гендерного мейнстриминга» до «эффекта испарения» гендерной политики, когда обязательства, принятые на этапе планирования, исчезают из секторальных планов и бюджетных процессов частично из-за отсутствия необходимого потенциала, частично – из-за отсутствия финансовой поддержки. Чтобы предотвратить это, доноры должны принять более строгие механизмы подотчетности и оценки исполнения обязательств.

Управление, ориентированное на результаты, требует проведения оценки дифференциального воздействия национальных стратегий развития и донорской помощи на достижение результатов по приоритетным национальным целям. Несмотря на то, что программа повышения эффективности внешней помощи включает в себя индикаторы, позволяющие измерять состояние системы государственного финансового управления, учета и аудита, государственных закупок, рамок оценки результатов, прозрачность и потенциал, ни один из них не содержит мерил эффективности развития и социального и гендерного равенства.¹

В настоящее время принцип **взаимной подотчетности** сфокусирован на определении степени, в которой правительства и доноры учитывают национальные приоритеты, на которые направляются первоочередные расходы, и на повышении прозрачности освоения донорских средств и их распределения в стране. Этот принцип может предоставить возможность партнерам по развитию проверять глубину приверженности целям социального развития, в том числе гендерному равенству. В этом смысле подотчетность необходимо рассматривать как подотчетность государственных органов, будь это правительства стран доноров или правительства развивающихся стран, не только друг другу, но и гражданам своих стран.

Необходимы специальные индикаторы подотчетности на национальном и местном уровнях, чтобы дать возможность надзорным учреждениям и организациям гражданского общества тщательно анализировать воздействие расходов, осуществляемых на цели развития, в том числе на гендерное равенство. Такие индикаторы могут быть включены в рамки ежегодной оценки исполнения ДССБ и ШСП, в механизмы отслеживания государственных расходов, в анализ полезности затрат и в обследование качества предоставляемых услуг с привлечением получателей этих услуг. Инициативы по формированию гендерных бюджетов – это один из путей усиления гендерной чувствительности систем отчетности по расходованию государственного бюджета на разных уровнях.

Именно в этом контексте Европейская Комиссия (ЕК), Фонд ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Международный учебный центр Международной Организации Труда (МУЦ МОТ) объединили усилия для реализации программы «Сотрудничество между ЕК и ООН по гендерному равенству для развития и мира», направленной на усиление в странах требований о принятии мер

¹ Секретариат ОЭСР-КСР, «Базовые и рекомендованные целевые показатели по 12 индикаторам прогресса», август 2005 г.

для укоренения гендерного равенства в процессах национального развития. Программа проводится в 12 странах: Индонезия, Непал, Папуа-Новая Гвинея, Гондурас, Суринам, Никарагуа, Эфиопия, Гана, Демократическая Республика Конго, Камерун, Украина и Кыргызстан.

В настоящий обобщающий документ включены результаты, выводы и примеры, полученные в ходе исследования эффективности донорской помощи и гендерной ситуации в 12 странах. Они показывают, в какой степени национальные гендерные приоритеты отражены в национальных стратегиях развития, в целевых стратегиях и в программах доноров, а также в механизмах и процессах осуществления Парижской декларации в каждой из этих стран. В ходе исследования была также проведена проверка того, как осуществляется выполнение 1325 Резолюции Совета Безопасности ООН «Женщины, мир и безопасность», принятой в 2000 году в целях реализации политики гендерного равенства в программах по реагированию в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

Методы исследования

Для выполнения вышеназванных задач, в странах были проведены ситуационные исследования для сбора фактических материалов на основе вопросника, охватывавшего следующие темы:

- ✓ рамки макроэкономической политики в пилотных странах;
- ✓ приоритеты национального развития и механизмы продвижения гендерного равенства в национальных планах развития;
- ✓ предоставление помощи на основе программных подходов и степень, в которой они отражают гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин;
- ✓ роль Европейской Комиссии в построении новой модели помощи и способность страновых стратегий достигать целей гендерного равенства в соответствии с национальными приоритетами в этой области;
- ✓ степень, в которой примеры передового опыта по поддержке программы повышения эффективности внешней помощи распространяются и внедряются обоими партнерами по развитию.

В ходе исследований были накоплены данные из первичных и вторичных источников, интервьюированы государственные должностные лица, доноры, организации гражданского общества, национальные механизмы улучшения положения женщин, научные общества, женские организации и сети. Кроме того, были проанализированы тематические правительственные программные документы, бюджетные документы стран, материалы и обследования ОЭСР-КСР, отчеты доноров и имевшиеся материалы исследований по проблеме гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

Существенным ограничением было несоответствие данных, представленных правительствами стран-доноров и стран-партнеров, а также отсутствие адекватно представленных, опубликованных и доступных данных о потоках помощи, о поступлениях и расходах ресурсов во многих странах. Серьезными проблемами были также отсутствие дезагрегированных по признаку пола данных и гендерных индикаторов в рамках оценки исполнения обязательств и, в целом, отсутствие адекватного отслеживания и мониторинга донорских программ, национальных планов развития и программных подходов к предоставлению внешней помощи.

РАЗДЕЛ 1: Выполнение принципов Парижской декларации: воздействие на гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин

1. Приверженность

Включение результатов, целей и индикаторов гендерного равенства в стратегии национального развития и сокращения бедности, а также величина целевых ассигнований, направляемых на их достижение, являются важнейшими критериями оценки национальной сопричастности и приверженности. Однако в настоящее время используется лишь один индикатор - наличие «действующих стратегий развития», например, стратегий сокращения уровня бедности (ССБ). Этот индикатор был подвергнут критике в связи с тем, что он не позволяет учесть степень участия национальных заинтересованных сторон, в том числе организаций гражданского общества, женских групп и парламента в процессах национального развития, и не отражает все еще ощутимого влияния международных финансовых институтов (МФИ) на то, как измеряется приверженность страны.

На основе результатов исследования был выполнен анализ уровня институционализации «программного пространства» для диалога со сторонниками гендерного равенства о планах и приоритетах национального развития. Ниже приводятся основные выводы в отношении соблюдения принципа приверженности:

Вывод 1: Достигнут определенный прогресс во включении приоритетов гендерного равенства в национальные планы развития, НО проявляется «эффект испарения» этих приоритетов, когда дело доходит до выполнения планов и распределения ресурсов.

В восьми из 12 обследованных стран (**Индонезия, Непал, Гана, Эфиопия, Демократическая Республика Конго, Кыргызстан, Гондурас, Суринам**) правительства учредили механизмы выполнения национальных обязательств по обеспечению гендерного равенства, создав тем самым условия для поддержки со стороны доноров. Правительства также усилили институциональные механизмы в поддержку включения гендерной перспективы в стратегии и программы национального развития. И хотя один шаг в правильном направлении уже сделан, все еще сохраняется значительный разрыв между обязательствами и ресурсами, выделяемыми на обеспечение гендерного равенства.

Исследования показали, что реализация принципа национальной приверженности политике гендерного равенства требует политической воли и принятия обязательств на высшем уровне управления. В 2000 году в **Индонезии** по указу президента страны все правительственные ведомства были обязаны включить цель гендерного равенства в свои программы в качестве приоритетного направления развития. Министерство по расширению прав и возможностей женщин должно было обеспечивать техническую поддержку по реализации гендерного подхода на национальном и районном уровнях и отчитываться перед президентом страны о достигнутых результатах. В результате этого, в пятилетний среднесрочный план развития Индонезии (2004-2009 гг.) и в ДССБ были включены разделы о гендерном равенстве и расширении прав и возможностей женщин, в том числе в рамках программ и стратегий сокращения бедности. ДССБ включает рекомендацию о повышении потенциала агентств, занимающихся сбором данных, с тем, чтобы они могли в рабочем

порядке предоставлять индикаторы и данные с разбивкой по полу. В настоящее время министерство народного благосостояния Индонезии завершает работу над национальным планом гендерного мейнстриминга. Тем не менее, доклад правительства за 2006 год о реализации комплексного гендерного подхода в девяти секторах, на которых сосредоточены усилия по развитию, свидетельствует о наличии препятствий, особенно в сфере мониторинга и оценки. Исследование также отразило потребность в усилении технического потенциала сторонников гендерного равенства и в их постоянном участии в целях обеспечения действенной интеграции приоритетов и целей гендерного равенства в рамки оценки результатов национальных стратегий развития.

Первый Документ о реализации ССБ в **Гане** за 2003-2005 гг. был в значительной степени «гендерно слепым» и не смог предложить решения для устранения разрывов, существовавших в стране в сфере гендерного равенства. Второй ДССБ (2006-2009) стал намного лучше - в нем конкретно указано, какие результаты в отношении гендерного равенства должны быть достигнуты. Это стало возможным благодаря широкому участию населения, в том числе организаций гражданского общества, сторонников гендерного равенства и других партнеров по развитию. Для проведения гендерной диагностики на основе многочисленных данных, дезагрегированных по признаку пола, был нанят специалист по гендерным вопросам. В результате этого в ДССБ-2 (2006-2009 гг.) были включены стратегии расширения прав и возможностей женщин и гендерного равенства, в частности, Национальная программа в отношении гендера и детей, а также такие международные обязательства, как Пекинская платформа действий и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW). Несмотря на эти положительные сдвиги, сторонники гендера отметили «эффект испарения» гендерного равенства из планов действий, разработанных в целях реализации стратегии.

Вывод 2: Систематическое участие гражданского общества и экспертов по гендерному равенству в планировании, бюджетировании и мониторинге национального развития имеет решающее значение для четкого определения гендерных приоритетов, выполнения принятых обязательств и распределения ресурсов.

В некоторых странах, в особенности, в **Кыргызстане, Непале и Эфиопии**, правительства создали механизмы широкого участия заинтересованных сторон, в том числе женских организаций, в определении национальных приоритетов развития. Тем не менее, влияние сторонников гендерного равенства остается ограниченным из-за отсутствия у них технических знаний о структурах макроэкономической политики. Поэтому предоставление помощи в наращивании потенциала сторонников гендерного равенства в вопросах макроэкономической политики и в бюджетных процессах считается приоритетной мерой, которая позволит четко определять результаты, цели и индикаторы гендерного равенства и включать их в национальные стратегии развития, а также воплощать эти цели в структурах среднесрочных бюджетных расходов и обеспечивать диалог между правительством и донорами по предоставлению помощи в развитии.

Наращивание национального потенциала по гендерному анализу и применение соответствующего национального опыта в планировании развития было крайне важным для разработки гендерно-ответственной стратегии развития **Кыргызстана**. Процесс подготовки проекта «Стратегии развития страны на 2007-2010 гг.» был более демократичным. Он отличался более активным участием общественности по сравнению с процессом разработки проекта «Национальной Стратегии сокращения бедности на 2003-2005 гг.», в ходе которого ответственность за определение приоритетов развития страны была возложена на международные финансовые институты, консультантов и экспертов. В ходе разработки действующей в настоящее время Стратегии, министерство финансов проводило консультации с целым рядом заинтересованных сторон. Активисты и эксперты по вопросам гендерного равенства ухватились за эту возможность и убедили

разработчиков стратегии охватить гендерные аспекты в ситуационном анализе и затем включить приоритеты гендерного равенства в разделы, посвященные социальным и политическим аспектам. Национальные партнеры отметили, что одним из важнейших достижений этого процесса стала разработка «Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг.» («НПД-2»), который более тесно увязан со «Стратегией развития страны».

Опыт **Непала** в реализации подхода «снизу вверх» в процессе разработки планов развития показывает путь к демократической сопричастности. В отличие от предыдущих процессов планирования, «Десятый Национальный план развития на 2002 – 2007 гг.» и «Третий промежуточный план на 2007 – 2010 гг.» были разработаны в процессе широких консультаций с гражданским обществом в масштабе всей страны, причем женщины составили около 25% лиц, принявших участие в обсуждении. Процесс подготовки Промежуточного плана проходил с участием специального технического комитета по гендерному равенству, при этом гендерное равенство считалось сквозным вопросом, который должны были учитывать и все другие технические комитеты. В результате, практически все технические комитеты предложили конкретные меры для продвижения гендерного равенства, большая часть которых была включена в Промежуточный план. Ситуационное исследование в Непале выявило улучшение в сопричастности женщин к определению программы миротворчества, проявляющееся в их участии в двух парламентских комитетах по мирному процессу: в Специальном комитете по мониторингу реализации мирного договора и в Специальном комитете по переселению и по мобилизации ресурсов для оказания помощи жертвам конфликтов. И все же участие женщин в дальнейшем развитии и внедрении национальной миротворческой программы остается ограниченным.

Расширенное участие заинтересованных сторон в разработке «Плана ускорения и устойчивого развития для ликвидации бедности» (ПУУРЛБ) в **Эфиопии** отражает приверженность правительства планированию развития на основе принципа сопричастности. Создание в стране открытого политического пространства для программного диалога по гендерному равенству и правам женщин позволило внедрить методику анализа гендерного бюджета в министерстве финансов и учредить межминистерский комитет для продвижения гендерных вопросов во все процессы планирования развития. Сеть ассоциаций эфиопских женщин (САЭЖ) сыграла ключевую роль в поддержке участия женских организаций и сторонников гендерного равенства в процессах национального развития, а совсем недавно – в организации обучения бюджетной грамотности и в мобилизации женских и других групп гражданского общества для участия в бюджетных процессах. Кроме того, ассоциации разработали механизмы отслеживания бюджета по дезаггегированным по признаку пола секторальным целям и индикаторам, которые могут использоваться национальными механизмами улучшения положения женщин для участия в бюджетных процессах.

Вывод 3: Эффективному выполнению национальных обязательств в отношении гендерного равенства препятствует ограниченность ресурсов и потенциала секторальных министерств во включении гендерных задач в секторальные планы и бюджеты.

Результаты исследований выявили, что во всех регионах, хотя и было создано «пространство» для участия сторонников гендерного равенства и гражданского общества в процессах планирования, действительного участия не произошло ни в сфере управления помощью, ни в бюджетных процессах. Это отчасти объясняется тем, что в прошлом макроэкономическая политика и переговоры по определению условий предоставления внешней помощи были прерогативой министерств финансов и планирования. Другая причина заключается в том, что даже когда такое «пространство» создавалось, сторонники гендерного равенства и национальные механизмы улучшения положения женщин не имели ресурсов, знаний и технических навыков для интеграции гендерной проблематики в макроэкономические структуры, в том числе в системы государственного финансового управления. Поэтому существует большая потребность в укреплении потенциала женских структур и

национальных механизмов и в оказании им поддержки путем предоставления финансовых и кадровых ресурсов в целях усиления их способности эффективно влиять и осуществлять контроль над планированием национального развития и бюджетными процессами.

В **Суринаме** огромные усилия были направлены на создание в правительстве страны институциональных механизмов реализации гендерного подхода, но прогресс в этом направлении был заторможен ограниченностью потенциала национального механизма улучшения положения женщин. Министерство внутренних дел, возглавляющее деятельность по разработке и реализации политики гендерного равенства, учредило в 1998 году Национальное бюро по гендерной стратегии для контроля и предоставления рекомендаций правительству в отношении прав женщин и гендерного равенства. Оно отвечало за развитие национального «Комплексного плана действий по гендерной стратегии» (КГПД-2) на 2006-2011 гг., получившего поддержку правительства и организаций гражданского общества. Бюро содействовало созданию системы гендерного управления, сформированной из фокусных групп в различных министерствах, которые помогают планировать, реализовывать и контролировать «Комплексный гендерный план действий». Им был принят ряд мер по реализации плана действий, особенно, по проблеме насилия в отношении женщин и усилению роли женщин в политической и экономической жизни. Однако Бюро сталкивается с целым рядом трудностей, а именно: назначение в фокусные группы молодых работников, не имеющих гендерного опыта; ограниченность финансовых ресурсов; отсутствие полномочий требовать от различных министерств исполнения ими обязательств. Полный объем средств, необходимый для выполнения КГПД-2, составляет 1,2 миллиона долларов США, тогда как бюджет на 2006 год лишь незначительно превышал 121000 долларов, а это свидетельствует о том, что правительство должно срочно увеличить финансовую поддержку для выполнения плана в ближайшее время.

В **Гондурасе** Национальный институт по делам женщин (НИДЖ) был учрежден в 1999 году. Сначала в его задачи входила разработка «Национальной стратегии в отношении женщин» и первого «Плана обеспечения равных возможностей на 2002-2006 гг.», а также внедрение и институционализация гендерно-чувствительного подхода в правительственных организациях. Институт входит в состав Межведомственной технической группы и оказывает поддержку Социальному кабинету в разработке, реализации и мониторинге включения «Национальной стратегии в отношении женщин» в социальные программы. Это независимый орган со своим бюджетом, средства в который поступают из Секретариата государственного управления и юстиции. Но он получает всего лишь 0,001% национального бюджета и недостаточно укомплектован кадрами для проведения мониторинга и оказания поддержки в реализации Национальной стратегии в отношении женщин и Плана обеспечения равных возможностей.

В **Гане**, где сторонники гендерного равенства успешно лоббируют за включение целей гендерного равенства во вторую «Стратегию сокращения бедности», финансирование и программирование в целях обеспечения гендерного равенства все еще остаются проблематичными. Объем средств, поступающих в Министерство по делам женщин и детей (МДЖД), составляет лишь 0,1% от общего бюджета, что подрывает его возможности проводить гендерный анализ секторальных стратегий, программ и бюджетов как основной части своего мандата.

2. Согласование

Принцип согласования требует того, чтобы внешняя помощь была увязана с национальными стратегиями развития, соответствующими институтами и процедурами. Доноры должны предоставлять больше несвязанной помощи на более предсказуемой основе и избегать создания параллельных структур по реализации, которые приводят к появлению большого числа потенциально конфликтующих целей и требований со стороны стран-партнеров. Внедрение таких программных

подходов, как прямая бюджетная поддержка и широко-секторальные подходы (ШСП), тесно связано с принципом согласования, поскольку помощь предоставляется через национальные бюджеты и структуры среднесрочных расходов (ССБР), основанных на отраслевых стратегиях и планах.

Реформы, направленные на укрепление систем государственного финансового управления (ГФУ) и на внедрение бюджета, учитывающего результаты исполнения, проводятся в настоящее время в большинстве стран, включенных в доклад. Улучшения в кадровом и институциональном потенциале правительственных систем и институтов в **Эфиопии, Гане, Демократической Республике Конго и в Камеруне** начали содействовать согласованию деятельности доноров с национальными планами развития. Однако до сих пор сохраняются существенные проблемы, поскольку доноры продолжают применять разные процедуры и механизмы и не желают использовать существующие в странах системы до тех пор, пока правительства не наведут порядок во власти и в системах финансового управления.

Аналогичным образом в **Непале** и в **Индонезии** правительства приняли меры для повышения эффективности внешней помощи и обеспечения согласования донорских программ с национальными приоритетами. В 2006 году правительство **Индонезии** издало подзаконный Акт, согласно которому все получаемые им гранты и займы должны быть согласованы с национальными целями развития. В **Папуа-Новой Гвинее** Кавьенгская декларация (местный вариант Парижской декларации), принятая в феврале 2008 года, сформулировала четкие национальные цели и индикаторы, отражающие то, как партнеры по развитию пользуются национальными системами государственных закупок и финансового управления и как они содействуют укреплению существующих национальных систем.

Процесс, инициированный **Украиной** и **Кыргызстаном** в целях реализации принципов Парижской декларации, выявил ряд серьезных проблем, препятствующих реализации обязательств, взятых на себя правительствами и донорами. Политическая нестабильность и слабые системы управления отрицательно повлияли на эффективность планирования помощи и на использование донорами систем, существующих в странах. Так, в Кыргызстане лишь 3% объема внешней помощи государственному сектору осваивается через систему государственного финансового управления страны. Слабые государственные системы финансового управления заставили правительства двух стран внедрить бюджетные процессы, ориентированные на результат.

Несмотря на различия в процессах реализации программы повышения эффективности внешней помощи, **Суринам, Никарагуа и Гондурас** предприняли схожие экономические, фискальные и институциональные реформы, делающие упор на экономическом росте и справедливости. В соответствии с этими реформами они начали проводить гармонизированные и координированные инициативы по предоставлению помощи и обеспечивать секторальную бюджетную поддержку. Как Гондурас, так и Никарагуа добились определенного прогресса в согласовании внешней помощи с действующими в странах стратегиями и системами. Тем не менее, сохраняются проблемы в Никарагуа, где, несмотря на принятие в 2004 году Плана действий по гармонизации и согласованию международного сотрудничества в целях расширения использования национальных систем планирования, финансового управления и закупок, доноры медлят с выполнением этого плана.

Там, где принцип согласования интерпретируется узко, и гендерное равенство не фигурирует среди национальных приоритетов развития, возникает серьезный риск того, что гендерное равенство будет исключено из программ и приоритетов доноров. Полученные во многих странах результаты показывают, что необходимо организовать программный диалог между донорами и правительствами для усиления согласования помощи с национальными приоритетами развития, обеспечить поддержку в развитии потенциала ключевых институтов по гендерным вопросам и увеличить объем ресурсов, выделяемых на гендерные стратегии.

Толкование принципа согласования с учетом гендерной перспективы поднимает важные вопросы в отношении таких тем, как степень согласованности деятельности доноров с национальными

приоритетами гендерного равенства, отражающаяся в различных методах финансирования (проектное финансирование, прямая бюджетная поддержка (ПБП), ШСП и объединенные фонды); применение гендерно-ответственных бюджетов как инструмента для повышения глобальной эффективности и результативности национальных бюджетов и для отслеживания расходов доноров и правительств на обеспечение гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Исследования привели к следующим выводам.

Вывод 4: Содействие в достижении национальных гендерных приоритетов партнерами в развитии может дать толчок действенной реализации национальной гендерной программы.

Согласование донорами своей помощи с национальными приоритетами гендерного равенства и расширения роли и возможностей женщин может в значительной мере содействовать исполнению национальных обязательств. Большинство крупнейших доноров, действующих в 12 странах, имеют свои всеобъемлющие гендерные стратегии. Но донорская поддержка в реализации национальных планов и стратегий гендерного равенства существенно варьирует как среди доноров, так и среди стран. В то же время, доноры сталкиваются с проблемой ограниченности внутреннего потенциала - опыта и человеческих ресурсов, что мешает им претворять в жизнь свои обязательства. В большинстве стран гендерный подход создает дополнительные трудности, и существует мало проектов, в которых гендерное равенство было бы ключевым компонентом. Исследования выявили потребность в системном подходе доноров к диалогу по гендерно-ориентированным стратегиям и программированию, целевым субсидиям на программы гендерного равенства и гендерно-чувствительным целям и индикаторам, предназначенным для мониторинга результатов развития. Еще многое нужно сделать для обеспечения выполнения обязательств доноров в отношении гендерного равенства.

Примеры донорских программ в **Суринаме, Камеруне и Непале** отражают, в какой мере доноры могут содействовать выполнению национальной гендерной программы и вносить вклад в развитие потенциала правительственных учреждений и гражданского общества в вопросах гендерного равенства. В **Суринаме** Женский фонд, которым управляет посольство Нидерландов, предоставлял средства для проведения небольших проектов по гендерному равенству (отдельно от секторальных планов и договорных фондов) и для ряда инициатив, предложенных правительством и НПО, которые не получали финансирования из иных источников. Проекты, получавшие поддержку через Фонд, занимались оформлением и изданием «Комплексного гендерного плана действий» министерства внутренних дел на 2006 – 2011 гг. Итоги реализации небольших проектов, финансируемых Женским фондом, были даже лучше, чем предполагалось. Например, семинар по раку шейки матки, проведенный одной из НПО, привел к включению ПАП-теста в перечень услуг, предоставляемых системой первичной медико-санитарной помощи страны. Анализ Закона о браке с социальной и правовой точек зрения, выполненный одной из крупнейших женских организаций в Суринаме - «Национальное женское движение», позволил лучше понять, какие проблемы могут возникнуть в связи с этим законом, и внести в него поправки.

В **Камеруне** канадское агентство СИДА учредило Фонд «Гендер и развитие», действующий в качестве пилотного механизма финансирования в поддержку гендерного равенства в связи со «Стратегией сокращения бедности и программой обеспечения целей развития тысячелетия (ЦРТ)». Фонд работает в соответствии со стратегическим планом, приоритетами которого являются усиление экономических прав женщин, репродуктивное здоровье, ВИЧ/СПИД, а также экспериментальные исследования и информационно-пропагандистская деятельность. В ходе первого этапа работы (2002-2006) бюджет Фонда составлял около 500 миллионов канадских долларов. На эти средства была предоставлена помощь более чем 40 местным инициативам по обучению женских организаций тому, как оказывать воздействие на процессы принятия решений на национальном уровне, и как поддерживать инициативы по лоббированию. Среди прочих результатов можно назвать создание сельских женских

ассоциаций, представленных в 22 селениях в Северо-западной провинции, которые усилили уважение прав женщин в районе, характеризовавшемся мужским доминированием; расширение участия женщин в национальных выборах в целом и в качестве кандидатов через сеть «Больше женщин в политике», а также повышение эффективности работы с населением и средствами массовой информации, что способствовало увеличению численности женщин в парламенте с 10 до 23 в 2007 году.

Делегация Европейской Комиссии в **Камеруне** усиливает работу по включению гендерной проблематики в процессы разработки национальных планов развития. Она тесно сотрудничала с ЮНИФЕМ, министерством по усилению роли женщин и делам семьи и с организациями гражданского общества в процессе пересмотра деятельности 10-ого Европейского фонда развития (ЕФР) в целях укрепления его гендерного измерения за счет включения гендерных задач в его контекст, цели и стратегические разделы и для определения его потенциальных сфер воздействия. Затем ЕК совместно с МУЦ МОТ и ЮНИФЕМ организовали консультации на национальном уровне с целью включения задачи обеспечения гендерного равенства в сектор развития дорожной инфраструктуры и опубликовала справочный документ, в котором намечены сферы, которые могут быть охвачены программами помощи, и гендерно-ориентированные цели в отношении кадров, вознаграждения и видов работ.

В **Непале** примером программы сокращения бедности, отличавшейся высоким уровнем участия женщин, стал «Проект по строительству инфраструктурных объектов в сельских общинах», реализованный в рамках проводимой в округах программы, инициированной в 1996 году при поддержке Всемирной продовольственной программы ООН и правительства Германии. Цель первого этапа программы (1996-2001 гг.) заключалась в улучшении продовольственной безопасности в общинах путем повышения их производительного потенциала, обеспечения прямого доступа к продовольствию и предоставления равных возможностей трудоустройства для женщин и мужчин за счет применения трудоемких и экологически дружелюбных технологий. К концу 2000 года проектом было охвачено 40000 семей, испытывающих постоянный недостаток продуктов питания, причем женщины в среднем составляли 47% неквалифицированной рабочей силы, участвовавшей в строительных работах по проектам «Еда за работу». На следующем этапе проект, который ежегодно будет охватывать 50000 домохозяйств в 29 округах и где женщины будут составлять не менее половины участников, получит дополнительные средства от британского МДМР и от правительства Непала. К концу 2005 года этот проект обеспечил достижение следующих целевых показателей гендерного равенства: в строительстве дорог женщины составляли 31% участников; в группах самопомощи - 56%; на руководящих должностях - 40% и на мелкомасштабных производствах - 34%.

Вывод 5: Отсутствие надежных данных о потоках ОПР на гендерное равенство препятствует эффективному мониторингу согласования донорской помощи с национальными приоритетами по гендерному равенству.

Исследования, проведенные во всех четырех регионах, выявили отсутствие в странах механизмов, которые позволяли бы женским группам и национальным структурам по улучшению положения женщин эффективно отслеживать распределение ОПР в поддержку гендерно-чувствительных стратегий и программ. ОЭСР предложила «Маркер гендерного равенства», который используется в качестве программного инструмента, позволяющего помечать расходы двухсторонних доноров, направленные на женщин и на меры развития в интересах женщин². Примеры **Суринама** и **Эфиопии**

² Мероприятия, проводимые донорами в определенных секторах, группируются по классам, в которых гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин являются либо главной целью, либо сопутствующей. К первому классу относятся специальные меры, которые сокращают неравенство, основанное на признаке пола, являются одинаково полезными для женщин и мужчин, исправляют дискриминацию, имевшую место в прошлом, или сокращают дискриминацию. К последнему классу относятся меры, позволяющие женщинам и девочкам также пользоваться благами, вытекающими из достижения главной (не ориентированной на гендер) цели. Эта система позволяет донорам самим разносить свои расходы по разным классам.

отражают разный опыт и разные результаты отслеживания финансовых средств, выделенных в поддержку гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

В **Суринаме**, несмотря на то, что и правительство и доноры считают гендерное равенство сквозным вопросом, который необходимо учитывать во всех стратегиях и секторах, у обоих партнеров отсутствуют системы, с помощью которых можно было бы измерить или отследить общий объем финансовых средств, выделяемых на гендерное равенство. В целом, отсутствуют надежные общие и экономические статистические данные, что тормозит процесс мониторинга потоков ОПР. Согласно Докладу МВФ за 2007 год, централизованной учет получения внешних грантов не ведется, поэтому дать заключение о капитальных затратах можно только на основе частичной информации, предоставляемой донорами³. В докладе также отмечено существенное различие между прогнозами доходов и расходов, представленными министерством финансов, Казначейством и Центральным банком Суринама. В 2007 году министерство планирования приступило к подготовке реестра ОПР и других видов полученной им технической помощи и сотрудничества, что позволило ему предоставить информацию, использованную в данном исследовании. Выполнение этого проекта стало важным отправным пунктом для разработки методологии оценки того, включается ли и как включается гендер в ОПР, а также для расчета объема финансовых средств, выделенных на программы и проекты в поддержку гендерного равенства

В **Эфиопии**, благодаря использованию «маркеров гендерного равенства» для отслеживания вливаний в обеспечение гендерного равенства по линии ОПР, было подсчитано, что в 2004-2005 гг. доля финансирования на образование девочек увеличилась на 32% по сравнению с 2003-2004 гг., в то время как за тот же период бюджетные отчисления на здравоохранение (например, репродуктивное здоровье), коммунальное водоснабжение, сельское хозяйство и продовольственную безопасность для неимущих женщин увеличились на 84%, 94% и 36%, соответственно. В результате, с 1995 по 2005 год количество девочек в системе начального образования возросло с 20,4 до 79,8%, а в средней школе — с 5,7 до 19,8%, в основном, за счет более справедливого распределения школ в сельских и «запущенных» районах, отмены платы за обучение и за счет повышения понимания родителями важности образования для девочек. За исключением этих двух примеров, недостаток системности в предоставлении дезагрегированных по признаку пола данных и надежных индикаторов ограничил применение маркера гендерного равенства при отслеживании различных видов затрат на мероприятия, направленные на расширение прав и возможностей женщин и на обеспечение гендерного равенства.

Вывод 6: Гендерно-ответственные бюджеты могут содействовать повышению общей эффективности системы государственного финансового управления и могут обеспечить более рациональное распределение внутренних и внешних ресурсов в поддержку обязательств в отношении гендерного равенства.

Важность гендерно-ответственного бюджетирования определяется его возможностью выявлять пробелы в поддержке гендерного равенства, согласовывать правительственные расходы и доходы в целях устранения этих пробелов и расширять круг сторон, участвующих в бюджетных процессах. Путем усиления мониторинга бюджетных ассигнований и отслеживания затрат, этот метод содействует повышению прозрачности в распределении бюджетных средств и усиливает подотчетность доноров и правительств в странах-партнерах за выполнение обязательств в отношении гендерного равенства и других целей развития. Он также может способствовать наращиванию потенциала ключевых министерств, участвующих в процессах планирования и реализации развития, в особенности, министерств финансов и экономического планирования, а также министерств по делам женщин и других секторальных министерств, в анализе стратегий и программ с

³ Доклад персонала МВФ - Консультации по статье IV, 5 марта 2007 г.

учетом гендерной перспективы. В этом контексте развитие умений правительственных учреждений работать с гендерно-чувствительными инструментами и методами может содействовать интеграции гендерных приоритетов в системы государственного финансового управления и в секторальные планы.

В настоящее время инициативы по внедрению гендерно-ответственного бюджетирования с разной степенью успеха проводятся во многих странах, в том числе в **Эфиопии, Гане, Камеруне, Индонезии и Непале**. Во многих странах процесс внедрения остается несистематическим и не всегда бывает привязанным к реформированию системы государственного финансового управления, поэтому вряд ли этот метод сможет оказать воздействие на распределение и/или увеличение ресурсов, выделяемых на гендерно-чувствительные стратегии и программы.

Это указывает на необходимость непрерывной политической поддержки и приверженности. В **Индонезии**, например, на основе закона о планировании национального развития была создана система государственного финансового управления. Выявив, что на меры по расширению прав и возможностей женщин выделялось лишь 0,02% национального бюджета, парламент рекомендовал президенту поэтапно увеличить ассигнования до 5%. В 2003 году министерство внутренних дел издало указ о комплексном гендерном подходе, согласно которому соответствующее финансирование должно обеспечиваться как из центрального, так и из региональных бюджетов. В частности, из региональных бюджетов на реализацию гендерного подхода должно было выделяться не менее 5% средств. Однако это положение было пересмотрено в связи с новыми законами о децентрализации, и эти 5% стали предметом острых дебатов. В конечном итоге, это требование было снято в силу новых директив о реализации гендерного подхода в регионах, изданных в феврале 2008 года.

В **Камеруне** правительство организовало целый ряд процессов и механизмов для улучшения государственного финансового управления. Министерство финансов подготовило глобальный план среднесрочных расходов бюджета (ССБР), согласованный со стратегическими приоритетами, изложенными в ДССБ и в утвержденных секторальных стратегиях и программах, и, таким образом, привело бюджет в соответствие с приоритетами ДССБ. В процессе формирования бюджета на 2006 год, министерства образования, здравоохранения и общественных работ впервые использовали соответствующие отраслевые планы расходов для согласования выделяемых ресурсов с приоритетными задачами стратегий и программ, которые правительство намереноверить этим министерствам. В 2007 году, несмотря на то, что секторальная стратегия еще не была разработана, министерство по усилению роли женщин и делам семьи использовало ССБР для составления своего бюджета.

Была учреждена Национальная платформа в поддержку процесса реформирования, объединившая представителей правительства, доноров и организаций гражданского общества. В составе Платформы действует несколько тематических групп: по окружающей среде, ДССБ, гендерному равенству, государственному управлению и правам человека. ЕК, Франция и Канада играют активную роль в этом процессе, что позволяет донорам координировать диалог и помощь в соответствии с планами государственных расходов и рамками финансовой отчетности. Воспользовавшись этим процессом, ЮНИФЕМ совместно с министерством по усилению роли женщин и делам семьи (МИНПРОФФ), ПРООН и ЮНФПА, в 2005 году выдвинула инициативу внедрения гендерно-чувствительного бюджета. Благодаря финансовой поддержке СИДА, программа охватила обучением технических специалистов ключевых министерств, членов Платформы по реформированию государственных финансов и работников местных администраций с целью усиления их потенциала в исполнении и мониторинге бюджетов с учетом гендерной перспективы. Однако оценка бюджета на 2007 год показала, что, несмотря на уже сформировавшийся к тому времени уровень осведомленности и заинтересованности, ресурсы, выделяемые на обеспечение гендерного равенства, были недостаточными.

Как и в Камеруне, в **Непале** внедрение гендерно-ответственного бюджетирования осуществлялось в контексте правительственных инициатив, нацеленных на укрепление системы государственного финансового управления и на включение гендерных аспектов в национальные стратегии развития. При министерстве финансов был учрежден постоянный Комитет по гендерно-ответственному бюджету, которому было поручено осуществлять мониторинг распределения бюджетных средств и государственных затрат, а также оценивать воздействие стратегий развития на женщин и мужчин. Он также занимается развитием компетенций в сфере гендерно-ответственного бюджетирования среди гендерных фокусных групп и отделов планирования в секторальных министерствах путем распространения руководящих принципов реализации стратегии.

Министерство финансов официально ввело систему гендерно-ответственного бюджетирования в текущем финансовом году (ФГ 2007/08). Секторальные министерства должны были представить сведения о гендерной ориентации их программ и мероприятий по пяти ключевым индикаторам, установленным Комитетом по гендерно-ответственному бюджету. Затем программы были сгруппированы по классам в зависимости от того, поддерживали ли они прямо, опосредованно или не поддерживали («нейтральные») гендерное равенство. В ходе гендерного анализа бюджета учитывается распределение секторальных расходов с точки зрения того, как они влияют на женщин и мужчин, и каковы источники их финансирования (внутренние или внешние). В 2007/08 финансовом году будет израсходовано около 11, 33 и 55% бюджета, соответственно, на программы, которые оказывают прямую, косвенную поддержку и нейтральные по отношению к гендерному равенству. Около 24% затрат на социальные нужды (образование, здравоохранение, местное развитие, питьевая вода и другие социальные услуги) относятся к классу затрат, прямо поддерживающих гендерное равенство, а 55% - опосредованно приносят пользу женщинам. Однако всего лишь 10% всех расходов на производственные нужды (сельское хозяйство, коммуникации, лесное хозяйство, земельная реформа, транспорт, промышленность) относятся к «прямо поддерживающим гендерное равенство».

Применение такой системы усилило институциональный потенциал по планированию и бюджетированию гендерно-ответственных стратегий, укрепило институциональную подотчетность за реализацию гендерного подхода и усилило ориентированность управления на результаты через интеграцию гендерно-чувствительных индикаторов в мониторинг бюджетных расходов. Гендерно-чувствительные секторальные программы также стали основой для согласования донорами своих ресурсов и программной поддержки с национальными обязательствами по обеспечению гендерного равенства. Так, программа «Образование для всех» (ШСП, 2004-2009 гг.) включает отдельную статью расходов на устранение гендерного неравенства в системе базового образования, что содействует достижению национальных целей в этой сфере.

Однако отсутствие данных с разбивкой по полу затрудняет проведение гендерно-чувствительного мониторинга секторальных планов и программ, а ограниченный опыт сторонников гендерного равенства в бюджетных вопросах и процессах препятствует их участию в соответствующих программных дискуссиях.

3. Гармонизация

Принцип гармонизации обязывает доноров применять общие подходы к предоставлению помощи с целью устранения конфликтующих приоритетов и фрагментации помощи. Реализация принципа гармонизации во всех четырех регионах привела к увеличению числа механизмов координации деятельности правительств и доноров, которые стали платформой для совместной аналитической работы и координированного планирования и мобилизации ресурсов среди доноров на приоритеты и аспекты развития, включая гендерное равенство.

Одна из ключевых целей принципа гармонизации заключается в увеличении доли помощи, предоставляемой в контексте программных подходов, в том числе по линии прямой бюджетной поддержки и ШСП. Проведенные в странах исследования выявили, что, несмотря на некоторую активизацию в применении программных подходов (например, программа «Гарантированного предоставления основных видов услуг» в Эфиопии), до сих пор метод проектного финансирования остается наиболее распространенным подходом к предоставлению помощи, особенно в сфере гендерного равенства.

Например, в **Гане** 65% объема помощи предоставляется именно через финансирование проектов. В постконфликтной **Демократической Республике Конго**, в связи со сложной обстановкой в стране и с ограниченным институциональным потенциалом, использование программных подходов проходило вяло. В Азиатско-тихоокеанском регионе ШСП были внедрены в **Непале** и **Папуа-Новой Гвинее** еще до подписания Парижской декларации, и в настоящее время они разрабатываются для секторов образования и здравоохранения в **Индонезии**. В **Гондурасе** происходит постепенный переход к программным подходам в поддержку усилий правительства, направленных на укрепление институционального потенциала в государственном финансовом управлении и планировании и в социальной сфере. В **Никарагуа** идет реализация ряда широко-секторных подходов, к которым относятся Никарагуанский фонд здоровья (ФОНСАЛЮД) и «Программа устойчивого и эффективного развития сельских территорий» (ПРОРУРАЛ), выполнению которых содействуют такие координационные механизмы высокого уровня, как Группа бюджетной поддержки, группа глобальных доноров и шесть секторальных групп. В **Украине**, в силу ограничений, существующих в системе ГФУ, пока идет лишь предварительная подготовка к внедрению программного подхода, в то время как в **Кыргызстане** программа ШСП уже осуществляется при поддержке различных доноров в сфере здравоохранения с целью укрепления системы медико-санитарной помощи и достижения целей развития тысячелетия, связанных со здоровьем.

Обзор прогресса в реализации принципа гармонизации с учетом гендерной перспективы поднимает следующие важные вопросы: степень, в которой группы по гармонизации деятельности доноров и правительств содействуют увеличению и усилению поддержки в обеспечении гендерного равенства путем объединения донорских ресурсов и проведения совместной аналитической работы; объемы целевого финансирования приоритетов гендерного равенства; включение гендерно-чувствительных целей и индикаторов в рамки оценки исполнения обязательств с целью мониторинга реализации программных подходов; участие сторонников гендерного равенства в совместных обзорах и совещаниях правительств и доноров.

Вывод 7: Группы координации деятельности доноров и правительств по обеспечению гендерного равенства, созданные во многих странах в целях гармонизации программирования и финансирования гендерного равенства, оказали неоднозначное воздействие на разработку стратегий и распределение ресурсов.

Инициативы по гармонизации деятельности доноров и правительств дают возможность донорам, поддерживающим гендерное равенство, оптимизировать свое воздействие и ресурсы. Однако опыт проведения таких инициатив в охваченных обследованием странах, показал, что реальное воздействие донорских и национальных стратегий развития и ресурсов, выделенных на гендерное равенство, существенно различается в разных странах. Более того, исследования показали, что участие сторонников гендерного равенства, представляющих гражданское общество и правительство, и их воздействие на координацию деятельности доноров и правительств остаются ограниченными. В таком контексте женские группы направили свою агитационную работу на информирование о важности открытия политических пространств для участия сторонников гендерного равенства в инициативах по гармонизации. Приведенные ниже примеры работы донорских координационных групп в **Камеруне**, **Украине**, **Демократической Республике Конго**, **Гане**, **Гондурасе** и **Индонезии**

раскрывают возможности и проблемы, которые могут возникнуть в ходе гармонизации инициатив по расширению гендерного равенства.

В **Камеруне**, где официальные механизмы координации помощи появились совсем недавно, созданный в 2003 году Многосторонний комитет доноров выступает в качестве неформальной платформы для диалога среди доноров, действующих в стране на постоянной основе. В 2007 году, после подписания Парижской декларации, Комитет был реорганизован с целью усиления координации среди доноров-партнеров и для содействия диалогу с правительством и другими партнерами по развитию на национальном уровне.

В декабре 2005 года, после того, как СИДА выступила с инициативой по разработке согласованных и гармонизированных действий в поддержку включения гендерной проблематики в национальные планы и программы развития, была создана Техническая рабочая группа по гендерному равенству (ТГГР). Созданная в свете Парижской декларации, эта техническая группа сформирована из делегаций ЕК, СИДА, ЮНИФЕМ, МОТ, ЮНФПА, ПРООН, ВОЗ, GTZ, Информационного центра ООН, Центра ООН по правам человека и демократии и Всемирного банка, и по мере необходимости она подключает к своей работе представителей министерства финансов, министерства по делам женщин и семьи (МИНПРОФФ) и комитета по проверке выполнения ДССБ. Рабочая группа осуществила успешное руководство проведением национальной гендерной оценки; повысила понимание важности гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин среди руководящих работников линейных министерств; обучила членов технического комитета по проверке выполнения ДССБ тому, как учитывать вопросы гендерного равенства в процессах и в итогах ДССБ; разработала инструменты реализации комплексного гендерного подхода; содействовала диалогу по вопросам стратегии и оказала техническую помощь правительству во включении гендерной проблематики в планирование национального развития. Тем не менее, ей пока не удалось сформировать общий фонд в поддержку своей деятельности, которая до сих пор финансируется за счет добровольных взносов своих членов.

Потребность в улучшении координирования и гармонизации действий, в особенности, в поддержку гендерного равенства в постконфликтных ситуациях, была выявлена в ходе исследования, проведенного в **Демократической Республике Конго**. В ситуации, когда государственная поддержка развитию составляет около одной трети ВВП и в предоставлении помощи участвует более 20 организаций, нужда в реформировании управления гуманитарной помощью стала очевидной, в связи с чем был назначен Координатор гуманитарной помощи доноров. В целях повышения эффективности управления гуманитарной помощью, все доноры передают свои взносы координатору, который выбирает приоритетные потребности, возникающие в 13 секторах, и соответственно направляет необходимые средства, часто пользуясь для этого механизмом совместного финансирования. Поэтому теперь доноры, предоставляющие гуманитарную помощь, не могут сами выбирать, каким организациям или каким проектам предоставлять финансовые средства. Тематическая гендерная группа, в составе которой представлены агентства ООН, Всемирный банк, СИДА, Агентство международного развития США и Министерство по гендеру, обеспечивает интеграцию гендерных аспектов в стратегии, программы и проекты. Эта группа работает в весьма сложных и изменяющихся условиях и постоянно стремится обеспечивать координированные и гармонизированные подходы к программированию и мобилизации ресурсов в поддержку гендерного равенства.

Было также отмечено, что даже в случаях, когда создавались совместные группы координации деятельности доноров и правительств, они продолжали оставаться группами для обмена информацией и оказывали ограниченное воздействие на стратегию, планирование и распределение ресурсов. В **Украине** было сформировано пять рабочих групп по координации деятельности доноров и правительства. Работе этих групп помогают 22 специальные подгруппы, совместно представляющие интересы разных доноров. Одна из подгрупп, которую возглавляет заместитель министра юстиции, а сопредседателем в ней является министр по делам семьи, молодежи и спорта, занимается вопросами прав человека и гендерного равенства. И хотя в целом этот механизм считается хорошим начинанием, ему не хватает потенциала, чтобы основательно решать такие вопросы, как разработка

гендерно-чувствительных индикаторов, гендерно-ответственные бюджетные инициативы и усиление подотчетности. Несмотря на свою относительную слабость, это начинание имеет большое значение для Украины, где стратегии и инициативы, направленные на развитие, редко согласовываются между администрациями разных уровней.

В **Гондурасе** гармонизация действий доноров по вопросам гендерного равенства осуществляется через Межведомственную гендерную группу в составе 14 двухсторонних и многосторонних донорских агентств. В круг основных направлений деятельности учрежденной в 2003 году группы входит оказание поддержки секторальным группам в выполнении секторальных стратегий и планов, оценка и пересмотр «Национального плана равенства возможностей» и обновление «Национальной гендерной политики», а также предоставление технической поддержки Национальному институту по делам женщин (НИДЖ). И все же до настоящего времени ее влияние на формирование гендерно-чувствительных стратегий и программ остается ограниченным.

Секторальная группа по вопросам гендерного равенства (ГОГР) в **Гане** тоже стремилась оказать активное воздействие на процессы планирования национального развития и успешно содействовала укреплению диалога и согласованию действий большого числа доноров. Тем не менее, она до сих пор сталкивается с проблемами в гармонизации формата донорской отчетности и в претворении обязательств в конкретные программы и ассигнования на гендерное равенство и на расширение прав и возможностей женщин.

Пример **Индонезии** отражает более позитивный опыт использования механизмов координации деятельности доноров и правительства. В 2006 году правительство страны, Всемирный банк, Азиатский банк развития, британское МДМР и AusAID совместно провели обзор состояния гендерного равенства в общинных проектах в рамках разработки «Национальной программы по усилению потенциала общин» в снижении уровня бедности с 18% до 8% и в сокращении наполовину уровня безработицы к 2009 году. Новая проводимая в общинах программа рассматривалась донорами и правительством как возможность устранить некоторые из основных препятствий для расширения прав и возможностей женщин и, таким образом, повысить эффективность усилий, направленных на сокращение бедности. Главная цель заключалась в изучении опыта двух предыдущих программ по борьбе с бедностью: «Программы развития *кекаматана*» (*административная единица, охватывающая от 10 до 20 деревень*) и «Программы сокращения бедности в городах», а также в том, чтобы понять, как решался гендерный вопрос, и что «сработало» и что «не сработало» в этих и в других проектах по развитию местных общин. В ходе этого процесса гражданское общество и женские группы могли высказывать свои идеи.

Вывод 8: Программные подходы оказали неоднозначное воздействие на финансирование и разработку программ по обеспечению гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

Как отмечено выше, внедрение программных подходов оказало ограниченное воздействие на финансирование гендерного равенства во всех 12 пилотных странах. Исследователи пришли к выводу, что, несмотря на то, что эти подходы (включая бюджетную поддержку и широко-секторный подход) могут быть более эффективными, иногда им может не хватать гибкости, характерной для проектного финансирования, позволившего женским группам и организациям гражданского общества получать средства на инновационные проекты. К тому же переговоры между правительством и донорами по программным подходам в некоторых случаях сужают политическое пространство, в котором сторонники гендерного равенства и группы гражданского общества могли бы участвовать в дискуссиях и в процессах планирования развития.

Исследования подчеркнули, что к важным факторам привлечения финансовых средств на обеспечение гендерного равенства в рамках программных подходов относятся: интеграция

результатов, целей и индикаторов гендерного равенства в программные рамки для бюджетной поддержки и в секторальные программы; наличие дезагрегированных по признаку пола данных в поддержку секторального и бюджетного анализа и мониторинга; аналитический потенциал государственных учреждений и доноров для выполнения гендерного анализа бюджетов, секторальных стратегий и планов, а также участие сторонников гендерного равенства в механизмах подотчетности и в проведении совместной оценки эффективности исполнения обязательств правительствами и донорами.

Несколько примеров гендерно-чувствительных ШСП было выявлено в **Никарагуа, Непале и Гондурасе**, хотя в реализации этих инициатив все еще встречаются проблемы. В **Гондурасе** была разработана и представлена для финансирования по линии ШСП программа включения гендерных аспектов в национальный план. В **Никарагуа** внедрение программных подходов началось в 2002 году, когда было учреждено несколько секторальных фондов. Примером таких программ является Никарагуанский фонд здоровья (ФОНСАЛЮД), созданный в 2005 году и совместно финансируемый Швецией, Финляндией, Норвегией, Испанией и Нидерландами. Его основная задача заключается в содействии снижению уровня бедности путем оказания поддержки в выполнении «Пятилетнего национального плана в области здравоохранения на 2005-2009 гг.» в целях расширения доступа населения к медико-санитарному обслуживанию, улучшения качества и охвата медицинскими услугами и укрепления потенциала министерства здравоохранения.

Гармонизации и согласованию деятельности доноров и правительств способствовало принятие «Кодекса поведения» и подписание «Меморандума о намерениях» между правительством и донорами в 2005 году. «Национальный план в области здравоохранения» и секторальная программа признают наличие существующих между женщинами и мужчинами различий в быту, интересах и потребностях в сфере здоровья и выступают в качестве модели координирования деятельности доноров и правительств в деле укрепления здоровья женщин. Тем не менее, серьезными пробелами здесь являются отсутствие гендерных индикаторов в системе контроля над выполнением Плана в сфере здравоохранения и отсутствие целевых ассигнований в поддержку задач и приоритетов гендерного равенства.

Выполнение широко-секторальной программы «Образование для всех» началось в **Непале** в 2002 году после длительного периода проведения различных мероприятий за счет средств многосторонних доноров в связи с программой «Образование для всех». Программу финансируют Дания, Финляндия, Норвегия, британское МДМР, МАР Всемирного банка, ЮНИСЕФ и Азиатский банк развития⁴. Целями этой программы являются увеличение коэффициента чистого охвата начальным образованием до 96%; сокращение гендерного и социального разрыва среди поступивших и окончивших образование; повышение уровня грамотности среди мальчиков и девочек 6 лет и старше с 54% до 73% и детей старше 15 лет — с 48% до 76% - к 2015 году. Достижение вышеназванных целей с учетом гендерной проблематики будет обеспечено за счет улучшения качества предоставляемых услуг, ориентации на школу, предоставления стипендий девочкам и представителям национальных меньшинств, приема на работу женщин-учителей и улучшения управления и материальных условий в системе образования.

В отношении распределения ресурсов, ШСП «Образование для всех» выделяет целевые средства на обеспечение гендерного равенства только на уровне округов, и они составляют немногим более 5% всего бюджета на начальное образование на 2005/06 гг. и 4% - на 2006/07 гг. Иной подход был применен в рамках «Проекта поддержки среднего образования» (ППСО). Бюджетные ассигнования были выделены на различные компоненты, но в проектную документацию не были включены никакие конкретные гендерно-ориентированные разделы. Тем не менее, некоторые меры в рамках компонентов были нацелены на решение ряда гендерных вопросов через проведение мероприятий, нацеленных на девочек, на детей из уязвимых групп и этнических меньшинств с особыми образовательными нуждами и с ограниченными возможностями, и на профессиональную подготовку женщин-учителей и учителей из уязвимых групп.

⁴ Япония продолжает предоставлять поддержку через отдельный механизм финансирования.

Вывод 9: ЕК может играть решающую роль в содействии гармонизации для расширения гендерного равенства в странах.

Действующий в ЕС «Кодекс поведения в сфере разделения труда в рамках Стратегии развития» определяет конкретные меры по усилению взаимодополняемости и разделения труда между ЕС и государствами-членами в контексте выполнения Парижской декларации.⁵ Кодекс поведения предоставляет ЕК возможность возглавить деятельность, связанную с разделением труда и гармонизацией стратегий и программ доноров, в целях обеспечения поддержки гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин. Однако выполнение обязательств ЕК в отношении гендерного равенства, отраженных в «Европейском консенсусе по развитию» от 2005 года и в «Коммюнике ЕК по гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин в сотрудничестве ради развития - 2007 год»⁶, проводится по-разному в разных странах. В «Коммюнике 2007» подчеркивается потребность в непрерывном диалоге между государствами-членами и ЕК по вопросам гендерного равенства и усиления гендерной экспертизы в государствах-членах ЕК через обмен передовым опытом. Программные положения в отношении гендерного равенства, отраженные в этих документах, можно интерпретировать по-разному, и их реализация зависит от конкретных обязательств и политической воли как делегаций ЕК, так и государств-членов ЕС, представленных в странах.

Например, в **Украине** «Документ о стратегии развития страны на 2007-2013 гг.» и «Национальная индикативная программа на 2007-2010 гг.» включают сквозные вопросы по правам человека, гендерному равенству и окружающей среде, которые должны быть интегрированы в разработку всех программ и проектов. Однако сохраняются проблемы, связанные с недостаточным потенциалом работников, которые должны проводить в жизнь эти обязательства, и со степенью, в которой ЕК привлекает гражданское общество и женские организации в разработку программ и стратегий страны.

ЕК и Германия провели в **Гане** обследование с целью оценки степени согласования донорской помощи со второй «Стратегией сокращения бедности» в свете выполнения европейского «Кодекса поведения в сфере разделения труда». В прошлом гендерное равенство было «сиротой от финансовой помощи» доноров и правительства, и обследование обратило внимание доноров на этот недостаток. Предварительные результаты обследования показали, что, по меньшей мере, 10 доноров считают, что у них имеются проекты для содействия расширению прав и возможностей женщин. И хотя это не соответствует цифрам, представленным донорами для «Обзора ресурсов партнерства в Гане за 2007 год», следует признать, что увеличение ассигнований в социальных секторах может принести существенную пользу женщинам, при условии, что программирование и приоритеты в этих секторах будут гендерно-чувствительными. Главное, однако, это то, что независимо от результатов обследования в отношении разделения труда, процесс, в ходе которого «осиротевшие» секторы должным образом выявляются и финансируются, является хорошим предзнаменованием для гендерного равенства, которое обычно оставалось без внимания.

С другой стороны, обзор нового поколения «Отчетов о страновой стратегии» (ОСС) демонстрирует, что ЕК приступила к включению гендерно-ориентированных индикаторов в рамки оценки исполнения обязательств с целью мониторинга общей бюджетной поддержки и секторальной помощи в реформировании природо- и лесопользования в **Гондурасе** и системы образования - в **Непале**.

⁵ Коммюнике Комиссии, Евросовета и Евро парламента, *Кодекс поведения ЕС в сфере разделения труда в рамках стратегии развития*, Брюссель, COM(2007) 72 final.

⁶ Представляет собой главную программную основу для интеграции гендерного равенства в программы ЕК по сотрудничеству в целях развития и кратко излагает приоритеты ЕК на трех уровнях: во-первых, дает конкретные рекомендации в отношении того, как можно поддерживать гендерное равенство в конкретном регионе или стране в сфере управления, занятости, образования, здравоохранения и по проблеме бытового насилия; во-вторых: дает рекомендации в отношении расширения гендерного равенства в политическом диалоге со странами-партнерами; в-третьих: рассматривает, насколько полезными для гендерного равенства могут быть общая бюджетная поддержка или секторальные подходы по сравнению с методом предоставления помощи по отдельным проектам.

В целом, решение делегаций ЕК и государств-членов ЕС финансировать (или увеличить свои ассигнования в поддержку) программы бюджетной и секторальной помощи в контексте Парижской декларации в ряде стран, в том числе в **Непале, Гане, Индонезии и Никарагуа**, привело к расширению участия доноров в органах по гармонизации и к увеличению взносов в эти органы. Включение целевых показателей и задач гендерного равенства в меморандумы о намерениях и в кодексы поведения в отношении программных подходов может быть ценным способом отслеживания ответственности доноров и правительств за гендерное равенство. Однако развитие потенциала необходимо и в самих донорских агентствах для формирования у них умения компетентно и комплексно решать гендерные вопросы и оптимально использовать все стратегии⁷. Учреждение в ряде стран многосторонних донорских групп по обеспечению гендерного равенства отражает стремление содействовать координации действий доноров в этой сфере.

Например, в **Эфиопии** донорская группа по гендерному равенству, поддерживаемая ЕК и государствами-членами ЕС, ставит перед собой цель продвигать гендерное равенство посредством следующих мер: улучшать интеграцию гендерных аспектов в государственные стратегические программы, процессы и планы (например: бюджет, государственное финансовое управление) и определять различные варианты принимаемых мер; участвовать в процессах «Программы устойчивого развития и сокращения бедности» (ПУРСБ), в том числе путем фокусирования на системах мониторинга и оценки, на актуальности и качестве индикаторов, входящих в матрицу для оценки прогресса в сфере гендерного равенства, и на процессе ежегодного обзора прогресса; улучшать координацию и гармонизацию стратегий, программ и проектов обеспечения гендерного равенства; исследовать варианты объединения финансовых ресурсов для реализации комплексного гендерного подхода; активно поддерживать продвижение гендерных аспектов во всеобъемлющую программу гармонизации; предоставлять поддержку другим совместным техническим рабочим группам (СТРГ) в рамках программы сотрудничества для полноценного включения гендера в рабочие программы (например: секторальные обзоры, программы реформирования и др.); укреплять деловые отношения с основными заинтересованными сторонами на местах.

Уровень участия делегаций ЕК и государств-членов в структурах, координирующих деятельность доноров в гендерной сфере, значительно различается в разных странах, поэтому потребуется провести глубинное исследование в странах, чтобы выявить все многообразие координационных структур, степень приверженности субъектов ЕС текущим процессам и уровень успеха и результативности донорских инициатив.

Матрица с показателями деятельности доноров, включенная в отчеты по финансируемым ЕК страновым стратегиям, может стать важным источником информации о бюджетных ассигнованиях, приоритетах и задачах, сформулированных в гендерно-чувствительных программах и инициативах государств-членов, которые можно использовать для анализа взаимодополняемости программ ЕК и государств-членов. Это могло бы повысить значимость отчетов о страновой стратегии, переведя их из разряда источников информации в разряд инструментов совместного программирования деятельности ЕК и государств-членов по гендерным вопросам.

ЕК играет активную и важную роль в механизмах гармонизации внешней помощи в **Демократической Республике Конго**. Она является председателем Тематической гендерной группы, в состав которой входят агентства системы ООН, Всемирный банк, двухсторонние партнеры, в частности, Швеция и Канада, ЮСЭЙД и министерство по гендерным вопросам. Одна из целей группы заключается в мобилизации ресурсов для развития потенциала в вопросах гендера. Кроме этого, Комиссия сопредседательствует в трех других группах: по реформированию правосудия, транспорту, политическому правлению, и оказывает большое влияние не только на создание механизмов гармонизации, но и на определение приоритетов.

⁷ Лина Пайне и Сэлли Невилль, «Инструменты помощи, социальная исключенность и гендер. Справочный документ для внутреннего Руководства МДМР по инструментам помощи», 2006.



4. Управление, ориентированное на результаты

В соответствии с принципом управления по результатам, развивающиеся страны и доноры берут на себя обязательства управлять и предоставлять помощь с учетом фактических результатов и использовать полученную информацию для улучшения своих стратегий. Развивающиеся страны обязуются укреплять рамки оценки эффективности исполнения обязательств и сбор статистических данных для мониторинга прогресса в реализации национальных стратегий развития и секторальных программ. В этой связи, существенным ограничением индикаторов, включенных в Парижскую декларацию, является их сфокусированность на прогрессе и механизмах предоставления помощи, а не на результатах и последствиях развития, в том числе для гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

Во всех 12 странах усилия направлены на улучшение сбора статистических данных, на основании которых можно планировать и осуществлять мониторинг национального развития. Однако исследования в странах показали, что уровень интеграции гендерно-чувствительных индикаторов в рамки для оценки результатов и/или оценки эффективности донорских подходов и программ, как и сбор дезагрегированных по признаку пола данных национальными статистическими бюро были весьма ограниченными.

Вывод 10: Дезагрегированные по признаку пола данные используются несистематически для формирования стратегий и отслеживания воздействия внешней помощи на гендерное равенство в странах и в секторах, несмотря на усилия, направляемые в последнее время национальными информационными системами на укрепление процессов сбора таких данных.

Исследования, проведенные в **Гане**, **Эфиопии** и **Непале**, среди прочего, подчеркивают важность укрепления национальных информационных систем и сбора данных с разбивкой по полу для проведения гендерно-ответственного мониторинга и оценки национальных стратегий и планов развития и донорских программ.

В **Эфиопии** произошло улучшение сбора данных с точки зрения своевременности, охвата, качества и доступности данных. С целью мониторинга процессов реализации создается интегрированная автоматизированная информационная система административного управления для комплексной обработки административных, бюджетных и социально-экономических данных, в том числе гендерных индикаторов. Созданы совместные системы мониторинга и отчетности для правительства и доноров; разработаны матрицы индикаторов, служащие для измерения эффективности выполнения обязательств в контексте согласованных на международном уровне целей развития тысячелетия (ЦРТ) и отраженные в «Плане ускоренного и устойчивого развития для ликвидации бедности» (ПУУРЛБ). Федеральное собрание получает от секторальных министерств регулярные сводки о ходе реализации стратегий и программ, которые содержат данные с разбивкой по полу. Однако нет явных свидетельств того, что эти данные используются для согласования национальных стратегий развития и бюджетных процессов с задачами гендерного равенства во всех секторальных министерствах.

Проведенное ОЭСР в 2006 году ситуационное обследование в **Гане** показало, что хотя сбор данных, связанных с проблемой бедности, улучшается, эти данные все еще остаются недоступными из-за того, что разные министерства используют разные структуры, сроки и форматы отчетности, не согласованные с планом развития. В настоящее время идет работа по формированию консолидированной матрицы представления данных. Национальное статистическое бюро и министерства, отвечающие за сбор данных, до сих пор не внедрили практику регулярного сбора дезагрегированных по признаку пола данных. В связи с этим, министерство по делам женщин и детей

проводит инициативу по сбору таких данных в четырех пилотных округах. Обзор матрицы с результатами первой «Ганской стратегии сокращения бедности» (ГССБ-1) в целях оценки прогресса в обеспечении гендерного равенства показал, что по большинству задач не были установлены цели и отсутствовали базовые данные с разбивкой по полу. Обзор матрицы с результатами второй стратегии (ГССБ-2) несколько лучше, поскольку в нее включены индикаторы и базовые значения по 2004-2005 гг. и цели на 2006-2009 гг. Тем не менее, сохраняются пробелы, например, отсутствуют целевые показатели в отношении прав женщин в компоненте «Добросовестное управление и гражданская ответственность».

Доступность информации и целесообразные механизмы регулярного мониторинга — это основы прозрачности и подотчетности. В **Непале** Центральное статистическое бюро создало национальную базу данных Nepal-Info, обеспечивающую доступ к индикаторам развития, в том числе к гендерным индикаторам. Эта система используется Организацией Объединенных Наций, в то время как другие доноры имеют свои системы мониторинга и свои индикаторы. Несколько управленческих информационных систем финансируются разными донорами. Четыре из них сфокусированы на мониторинге затрат и на управленческих задачах министерства финансов, другие — на образовании, здравоохранении, на информации по проектам и на мониторинге и анализе бедности. Комплексный мониторинг гендерного равенства не проводится, кроме как в системе мониторинга бедности. Сам процесс сбора данных требует дальнейшего совершенствования с точки зрения разбивки данных по признаку пола, месту проживания и кастовой принадлежности.

Секторальные министерства собирают статистические данные для своего внутреннего пользования и для Комиссии по национальному планированию. При этом даже если секторальные данные имеются в местах предоставления услуг, часто они не дезагрегированы по признаку пола или не включены в систему регулярного мониторинга и планирования (например, в сфере труда, лесопользования), и не вся информация представлена с разбивкой по полу (например, доступ к лечению таких заболеваний, как малярия, калазар, туберкулез, лепра и др.).

В **Никарагуа**, в 2005 году, при технической и финансовой поддержке ЮНИФЕМ и ПРООН, Национальный институт по делам женщин (НИДЖ) представил систему гендерных индикаторов (SIEG), разработанную совместно с Национальным институтом статистики и переписей (НИСП). Национальный институт информации о развитии отвечает за обновление системы гендерных индикаторов в целях мониторинга государственных стратегий в рамках «Национального плана развития человека» и национальных программ по содействию доступа женщин к производственным активам.

5. Взаимная подотчетность

В соответствии с принципом взаимной подотчетности развивающиеся страны и партнеры по развитию несут ответственность за достижение результатов развития. Однако из-за отсутствия индикаторов или целей, по которым можно было бы оценивать воздействие программы повышения эффективности внешней помощи на развитие, не были созданы и механизмы для мониторинга воздействия этого принципа на гендерное равенство. Исследования выявили, что процессы взаимной подотчетности сводились к отчетам развивающихся стран перед донорами и не всегда предусматривали подотчетность правительств своим гражданам. Во многих странах роль национальных механизмов по усилению роли женщин и организаций гражданского общества в обязанности правительств отчитываться за выполнение обязательств была слабой как по причине ограниченности их потенциала для выполнения этой роли, так и из-за отсутствия систем подотчетности, в которых они могли бы участвовать.

Вывод 11: Инструменты, обеспечивающие всеобщее участие и мониторинг на базе общин, могут повысить социальную ответственность посредством оценки воздействия национальных стратегий развития и донорских программ на сокращение бедности и социального и гендерного неравенства.

Активное участие организаций гражданского общества и сторонников гендерного равенства в механизмах подотчетности является предпосылкой для укрепления взаимной ответственности доноров и развивающихся стран за достижение целей и результатов гендерного равенства. Действенное участие сторонников гендерного равенства в механизмах мониторинга может быть обеспечено путем расширения доступа к информации и путем усиления прозрачности связанных с гендерным равенством политических решений и ассигнований национальных правительств и донорских агентств.

За исключением нескольких инициатив в **Эфиопии** и **Гане**, охваченные исследованием страны не создали механизмов мониторинга, которые позволяли бы организациям гражданского общества требовать отчета о результатах, достигнутых в гендерном равенстве. Так, мониторинговый обзор ОЭСР 2006 года показал, что в **Гондурасе** уровень взаимной подотчетности является довольно умеренным, и основными задачами здесь являются укрепление ориентированного на результаты мониторинга и оценки, расширение участия гражданского общества и усиление координации деятельности доноров и правительств. Ни одна из трех охваченных исследованием стран Азиатско-тихоокеанского региона не создала механизмы для мониторинга воздействия программного подхода на гендерное равенство.

В этих трех странах женские группы и национальные механизмы обеспечения гендерного равенства не были вовлечены в мониторинг выполнения Парижской декларации. В действительности, среди женских групп и национальных механизмов улучшения положения женщин признание и понимание новых подходов к предоставлению внешней помощи было весьма слабым. В равной мере, они имели ограниченные сведения о Парижской декларации и о дискуссиях в отношении эффективности внешней помощи. В **Украине** и **Кыргызстане** существуют институциональные механизмы продвижения стратегий гендерного равенства, но эти структуры не обладают необходимым потенциалом и полномочиями для участия и воздействия на процессы принятия решений в отношении распределения потоков внешней помощи. В Кыргызстане практика публичных слушаний, в ходе которых гражданское общество может озвучить свои нужды, начала укореняться лишь в последние два года, в то время как в Украине до сих пор приходится укреплять культуру диалога между организациями гражданского общества и правительством.

В любом случае, стало очевидным, что инструменты мониторинга, основанные на всеобщем участии населения на местах, являются важными для оценки воздействия стратегий национального развития на сокращение бедности и неравенства. Посредством таких инструментов, как карточки оценки получаемых услуг отдельными гражданами и местными общинами, введенных в Гане и Эфиопии, гражданам предоставляется возможность выразить свое мнение и предъявить требования к правительству. В **Эфиопии** правительство предприняло несколько мер для создания системы мониторинга и оценки за пятилетний период с 2004 по 2009 гг. План действий находится в ведении министерства финансов и развития (МФР) и служит для сопоставления показателей, касающихся поступающих ресурсов и процессов, относительно целевых показателей; для увязки исполнения обязательств с индикаторами прогресса в сфере децентрализации и развития потенциала; и для оценки действенности правительственных стратегий и программ.

Подотчетность усиливается благодаря использованию методов оценки получаемых услуг отдельными гражданами (Citizen Report Cards) и местными общинами (Community Score Cards) - они дают

количественную оценку качества, полезности и результативности государственных услуг в восприятии пользователей. Первые являются количественным инструментом, используемым для мониторинга и оценки эффективности предлагаемых услуг на местном уровне, а вторые сочетают в себе характеристики социального аудита, общественного мониторинга и оценки услуг отдельными гражданами. Проведение встреч провайдеров услуг с пользователями с целью выяснения их мнений и предложений из первых уст является мощным инструментом также и для расширения прав и возможностей женщин.

Вывод 12: Проблемы прозрачности, добросовестного управления и условия предоставления внешней помощи ставят под угрозу выполнение принципа взаимной подотчетности.

В настоящее время многие доноры не могут предоставить прозрачную информацию об объемах помощи, предоставленной ими странам-партнерам, в основном, по техническим причинам. Доноры предъявляют широкий ряд требований, обязывающих страны-партнеры отчитываться за эффективное и результативное использование донорской помощи. Однако для реализации взаимной подотчетности требуются механизмы, которые позволяли бы странам-партнерам возлагать ответственность на доноров за достижение результатов в развитии. В тех странах, которые в значительной степени зависят от внешней помощи, например, **Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Непал и Папуа-Новая Гвинея**, этого добиться особенно трудно как из-за отсутствия паритета в отношениях, так и по причине того, что национальные механизмы подотчетности обычно бывают слабыми и поэтому неприемлемыми для доноров.

В **Индонезии**, где ОПР составляет меньше 1% ВВП, правительство добилось большего прогресса в установлении паритетных отношений с донорами. В 2007 году президент страны решил, что страна перестала нуждаться в посредниках для согласования предоставляемой ей помощи в развитии, и расформировал механизм координации донорской помощи, учрежденный Консультативной группой по Индонезии. Как отмечено выше, в стране были внедрены процедуры одобрения предлагаемой помощи в развитии и определены требования к донорам в отношении видов принимаемой помощи и обязательных процедур, в том числе по мониторингу и отчетности. И хотя эти механизмы не были нацелены на усиление подотчетности, они повысили ответственность доноров в условиях более равноправного сотрудничества в развитии. Однако проблематика гендерного равенства до сих пор не интегрирована в эти процедуры ни правительством, ни донорами.

С другой стороны, в **Демократической Республике Конго**, хотя и создаются механизмы предоставления информации о прогрессе в реализации стратегии сокращения бедности, они остаются недоступными для большинства граждан, особенно, для женщин и сельских жителей. Правительство приступило к опубликованию ежеквартальных сводок об освоении бюджетных средств и планирует распространять информацию об индикаторах прогресса в достижении целей ДССБ по различным каналам и через средства массовой информации, в том числе через Главную систему распространения информации и Систему картографирования бедности. На правительственных вебсайтах приводятся ссылки на ДССБ⁸, но ни на одном из них не представлен анализ реализации программ по обеспечению гендерного равенства.

⁸ ДССБ не был переведен на местные языки. В стране более 200 диалектов, а официальными языками являются английский и французский.

Вывод 13: Гендерно-чувствительные индикаторы не нашли систематического применения в рамках оценки исполнения для мониторинга результатов выполнения национальных планов развития и секторальных стратегий относительно целей гендерного равенства, установленных в международных соглашениях, в том числе ЦРТ.

Чтобы надзорные учреждения и группы гражданского общества могли тщательно анализировать качество и результативность решений о расходовании средств, нужны специальные индикаторы подотчетности, позволяющие измерять, какое воздействие на гендерное равенство оказывают затраты, понесенные на цели развития на национальном и местном уровнях.⁹ Подотчетность систем предоставления помощи должна оцениваться с точки зрения прогресса в реализации провозглашенных на международном уровне прав человека, в том числе прав женщин, права на развитие, социальных и экономических прав. Механизмы подотчетности должны включать гендерно-чувствительные индикаторы и опираться на планы действий по достижению задач третьей цели развития тысячелетия.

Индикаторы, включенные в Парижскую декларацию, сосредотачивают внимание на создании прозрачных и ориентированных на результаты рамок и на взаимной оценке прогресса в выполнении обязательств по повышению эффективности внешней помощи. Результаты ситуационных исследований в странах подчеркнули необходимость введения в структуры оценки целей гендерного равенства и других целей развития, по которым можно измерять прогресс в управлении с учетом результатов. Это требует развития потенциала на уровне стран, в том числе в министерствах экономического развития и финансов, с тем, чтобы они могли проводить мониторинг и оценку на основе дезагрегированных по полу данных и использовать предусмотренные для достижения ЦРТ3 инструменты мониторинга, указанные в Конвенции CEDAW требования к отчетности и механизмы отчетности по реализации Пекинской платформы действий.

Исследование, проведенное в 12 странах, выявило, что реализации гендерно-ответственного мониторинга национальных стратегий развития и секторальных планов препятствуют два фактора: недостаточное и фрагментированное использование гендерно-чувствительных индикаторов и отсутствие дезагрегированных по признаку пола данных, на основании которых можно было бы оценивать результативность секторальных стратегий и планов и национальных стратегий развития с гендерной точки зрения. Несмотря на эти общие проблемы, правительства **Кыргызстана, Суринама и Индонезии** направляют усилия на укрепление национальных систем мониторинга и на оценку результатов реализации национальной стратегии развития с учетом гендерной перспективы.

В **Кыргызстане** правительство разработало «Матрицу индикаторов для мониторинга и оценки реализации СРС», а Национальный статистический комитет обеспечил наличие дезагрегированных по признаку пола данных для отслеживания соответствующих индикаторов. Статистический комитет также подготовил «Государственную программу для дальнейшего развития статистической информационной системы в Кыргызской Республике» и сотрудничает в вопросах гендерной статистики со статистическими службами Всемирного банка и ООН.

Опыт в отслеживании прогресса в обеспечении гендерного равенства был накоплен в рамках совместной программы ПРООН/ЮНИФЕМ, направленной на разработку системы гармонизированных индикаторов для отчетности по ЦРТ, Пекинской платформе и Конвенции CEDAW. Индикаторы были разработаны на основе различных баз данных, включая DeflInfo, KyrgyzInfo и HealthInfo, в ходе консультаций с секторальными министерствами, специалистами статистических агентств и организациями гражданского общества. Одним из важнейших результатов этой работы стало то, что

⁹ «Продвижение гендерного равенства в новых моделях внешней помощи и партнерствах», ЮНИФЕМ. Рабочий документ, март 2006.

«Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг.» с прилагаемыми к нему сметами затрат и индикаторами прогресса был включен в перечень ключевых целей «Страновой стратегии развития».

Несмотря на обнадеживающие результаты, необходимо улучшить сбор и использование дезагрегированных по признаку пола данных для проведения процесса мониторинга так, чтобы представляемые данные отражали прогресс в различных секторах. Были выявлены такие пробелы, как ограниченный спрос и использование донорами и правительственными подразделениями имеющихся дезагрегированных по признаку пола данных; отсутствие четких целевых показателей по индикаторам; ограниченный аналитический потенциал учреждений, занимающихся сбором данных, и представление данных в неудобном для пользователей виде. До сих пор нет четких процедур мониторинга и оценки выполнения «Национального плана действий по достижению гендерного равенства», которыми могли бы пользоваться правительства, доноры и гражданское общество.

В **Суринаме** Национальное бюро по гендерной политике и фокусные группы при министерствах образуют основу системы гендерного управления. Статистическое управление подготовило к публикации справочники гендерной статистики после того, как его работники прошли обучение у специалистов Статистического отделения ООН в рамках проекта для стран Карибского сообщества, инициированного в 2000 году. Затем работники статистического управления участвовали в курсах обучения по гендерной тематике, организованных Фондом «Прожекта», одной из лидирующих женских организаций в стране, и в полном цикле обучения для гендерных фокусных групп. Существующую систему мониторинга следует дополнить качественными индикаторами для отслеживания прогресса. Гендерную статистику можно будет использовать для мониторинга прогресса в различных секторах, если будет достигнуто соответствующее соглашение со статистическим управлением, и если ему будут регулярно предоставляться достоверные данные.

В 2004-2005 гг., в **Индонезии**, донорами и правительствами была проведена взаимная оценка прогресса в выполнении обязательств по достижению гендерного равенства, и в 2006 году был опубликован заключительный отчет. В тесном сотрудничестве с министерством по расширению прав и возможностей женщин, первый Отчет «Гендерная оценка страны» для Индонезии был совместно подготовлен Азиатским фондом, Азиатским банком развития, СИДА, Национальным демократическим институтом и Всемирным банком. В Отчете выделены четыре сферы, влияющие на исход усилий, прилагаемых Индонезией с целью достижения гендерного равенства: децентрализация; учет мнения женщин в процессах формирования стратегий и в принятии решений; борьба против насилия в отношении женщин и гендерные аспекты международной миграции. С учетом того, что Индонезия — обширная и густонаселенная страна с разным уровнем гендерного неравенства даже в соседних округах, проведение такой оценки было большим вызовом, и пока еще неизвестно, когда будет проведена следующая оценка и кто будет руководить ею.

РАЗДЕЛ 2: Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН: воплощение принципов Парижской декларации в процессах пост-конфликтного восстановления

Одна из целей исследования заключалась в оценке хода выполнения резолюции 1325 Совета Безопасности ООН «Женщины, мир и безопасность» и того, как доноры и правительства гармонизировали и координировали свои усилия по включению задач гендерного равенства и расширения прав женщин в программы реагирования в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В обследование были включены четыре постконфликтные страны с особо уязвимой обстановкой:

Демократическая Республика Конго, Непал, Индонезия и Папуа-Новая Гвинея. Согласно результатам исследований, во всех этих странах правительства и доноры направляли ограниченные и не всегда согласованные и четко скоординированные усилия на интеграцию гендерных приоритетов и вопросов в процессы миротворчества и постконфликтного восстановления, и не всегда эти усилия были прямо направлены на то, чтобы процессы восстановления и модели финансирования учитывали нужды и приоритеты женщин и детей.

Вывод 14: Отсутствие гармонизированных усилий для обеспечения участия женщин в миротворчестве и восстановлении в духе резолюции 1325 СБ ООН

Несмотря на то, что **Демократическая Республика Конго** подписала резолюцию 1325 СБ ООН, она до сих пор не разработала план ее реализации. В стране имеется «Национальная программа улучшения положения конголезских женщин» от 2002 года, отражающая 12 главных задач Пекинской платформы действий, поэтому предполагалось, что подписание в мае 2005 года Парижской декларации вместе с обязательствами по улучшению согласования и гармонизации действий в постконфликтных ситуациях обеспечат наличие ресурсов для выполнения этой программы. Однако отвечающее за внедрение программы министерство по делам женщин и семьи, бюджет которого в среднем составляет 0,01% государственного бюджета, до сих пор не имеет необходимых для этого ресурсов. ПРООН оказывал поддержку в организации гендерных фокусных групп во всех министерствах, но и этот процесс был заторможен постоянной перестановкой кадров между министерствами.

В **Папуа-Новой Гвинее** вооруженный конфликт в самой отдаленной восточной провинции Бугенвиль произошел до принятия резолюции 1325 СБ ООН. И хотя несколько женских НПО занимаются вопросами прав человека, деятельность только 5 или 6 организаций прямо связана с поддержанием мира, но практически ни одна из них не была знакома с резолюцией 1325. ЮНИФЕМ активно пропагандирует эту резолюцию. Она обеспечила ее перевод на непальский язык, организует обучение руководителей высшего уровня и проводит кампании через СМИ в целях ознакомления с резолюцией. Рабочая группа по резолюции 1325 СБ ООН, в состав которой входят агентства ООН, доноры и международные НПО, проводит регулярные рабочие совещания, но все же основная функция этой группы заключается лишь в организации дискуссионных форумов и в проведении информационно-агитационной работы.

В **Индонезии** план правительства по реализации резолюции 1325 СБ ООН в 2008 году предусматривает проведение анализа потребностей, разработку стратегии реализации в постконфликтных районах: Центральный Сулавеси, Малуку и Папуа, а также кампанию по

информированию общественности и разработку стандартных процедур управления в постконфликтных районах. Ведущее агентство по реализации резолюции 1325 СБ ООН все еще не назначено, но, вероятно, им станет министерство по расширению прав и возможностей женщин или министерство по вопросам политики, права и безопасности. До настоящего времени реализация резолюции сводилась к проведению семинаров и учебных курсов, не оказавших практически никакого воздействия на уровень участия женщин в процессах миротворчества и в разрешении конфликтов. В феврале 2007 года результатом семинара по развитию потенциала для НПО на постконфликтных территориях стало создание Коалиции по борьбе с насилием по признаку пола, деятельность которой координирует НПО «Yayasan Jurnal Perempuan». Она распространяет информацию о резолюции 1325, содействует расширению участия женщин в миротворческой деятельности на постконфликтных территориях и борется против насилия по признаку пола в районах, охваченных конфликтами. Но пока такие инициативы не получили согласованной донорской поддержки.

Вывод 15: Отсутствие согласованности в деятельности доноров в поддержку гендерного равенства и расширения прав женщин в механизмах финансирования миротворческой деятельности

Целевой фонд в поддержку мира в **Непале**, учрежденный в 2006 году, мобилизует донорские средства для консолидации мирного процесса. По просьбе министра финансов и доноров, ПРООН командировала экспертов для руководства работой по учреждению и управлению Фондом и для обучения правительственных чиновников. Целевой фонд финансирует за счет объединенных средств различных доноров следующие задачи: возмещение имущественного ущерба перемещенным лицам, проведение выборов в Учредительное собрание, восстановление материально-технической инфраструктуры и реабилитация бывших солдат вооруженных сил маоистов. Министерство по делам женщин не было включено в состав комитета по операциям Целевого фонда. Более того, правила, регламентирующие деятельность Фонда, совершенно не предусматривают включения каких-либо вопросов гендерного равенства в мероприятия, поддержку которым оказывает Фонд. Вследствие этого, бюджет Фонда не предусматривает никаких отдельных ресурсов на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин.

Такая же проблема существует в **Демократической Республике Конго**, где президентские выборы 2006 года ознаменовали новую эру в мирном процессе. Правительство, доноры и партнеры ООН совместными усилиями поддержали выборы через проект на общую сумму 283 169 878 долларов США, управление которым на основе совместного финансирования было поручено ПРООН. Цель проекта заключалась в содействии реформированию Независимой избирательной комиссии с тем, чтобы она могла организовать свободные, прозрачные и демократические выборы.

Вследствие того, что эта программа не смогла решить гендерные вопросы в ходе выборов, ЮНИФЕМ оказала поддержку в разработке и реализации параллельного проекта по усилению роли женщин в выборном процессе. Проект был направлен на решение целого ряда вопросов, касавшихся участия женщин в выборах, включая их физическую безопасность, высокий уровень бедности, низкий уровень образования и отсутствие доступа к информации. Проект получил финансирование в размере 1 393 619 долларов США от МДМР, и его общий бюджет с учетом вкладов ЮНИФЕМ и других доноров составил 2,5 миллиона долларов. Для управления реализацией этого проекта был создан Консультационный механизм в составе ЮНИФЕМ, ПРООН, избирательной комиссии, миссии ООН в Демократической Республике Конго (МООНК), министерства по гендерным вопросам и МДМР.

Основным результатом проекта было развитие потенциала ключевых правительственных структур, в том числе избирательной комиссии, по вопросам включения гендерной проблематики в политические процессы. Проект содействовал повышению понимания организациями гражданского общества и СМИ важности участия женщин в политических процессах как ключевой составляющей построения мира. Дезагрегированные по признаку пола данные об участии женщин и мужчин в выборах были



собраны и представлены политическим партиям, женским организациям и членам парламента, чтобы с учетом этих данных усилить интеграцию гендерного равенства в их процессы и программы. Кроме того, гендерно-чувствительное воспитание гражданственности привело к увеличению доли женщин-избирателей в стране.

В целом, исследования показали, что в странах, находящихся в состоянии конфликта или в постконфликтных ситуациях, гендерно-ориентированные интервенции необходимо поддерживать через специальные механизмы финансирования, включая объединенные фонды, поддерживаемые национальными правительствами и донорами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследования подтверждают разнообразный опыт стран в выполнении принципов Парижской декларации и различное влияние этих принципов на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин. В целом, исследования демонстрируют, что в странах до сих пор сохранился разрыв между риторикой и практикой в отношении соблюдения принципов Парижской декларации. Несмотря на обязательства доноров соблюдать принцип согласования, сохраняется необходимость в приведении внешней помощи в полное соответствие с планами национального развития и, в частности, с целями гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Исследования также выявили потребность в процессах планирования национального развития, которые поощряли бы широкую поддержку со стороны организаций гражданского общества, сторонников гендерного равенства и местных общин.

Инновационные программные подходы, включая ПБП и ШСП, хотя и стали отправной точкой для усиления согласования донорских программ с национальными приоритетами и целями развития, оказали неодинаковое воздействие на программирование и финансирование гендерного равенства. Проведению мониторинга воздействия национальных стратегий развития и программ помощи в развитии на гендерное равенство и на расширение прав и возможностей женщин препятствует отсутствие дезагрегированных по признаку пола данных и гендерно-чувствительных индикаторов и целей в инструментах оценки исполнения обязательств. А там, где данные с разбивкой по полу имеются, они не находят систематического применения в аналитической деятельности, на основе которой формируются национальные стратегии развития и секторальные планы.

Институционализация гендерно-ответственного бюджетирования имеет решающее значение для мониторинга и отслеживания результатов и инвестиций правительств и стран-доноров в гендерное равенство. Необходимо, чтобы оба партнера в развитии усилили обязательства в продвижении концепции гендерного равенства и содействовали ликвидации гендерного неравенства. Согласно выводам исследования, чтобы программа повышения эффективности внешней помощи оказала более результативное воздействие на достижение целей развития, в том числе на гендерное равенство, стороны должны взять на себя следующие обязательства:

- ✓ Правительства и доноры должны оказывать поддержку в развитии потенциала министерств финансов, экономического планирования и секторальных министерствах в гендерно-ответственном планировании, мониторинге и бюджетировании для укрепления гендерного равенства в рамках национальных стратегий развития и макроэкономической политики.
- ✓ Правительства и доноры должны предоставлять ресурсы, знания и технические навыки сторонникам гендерного равенства в правительствах, парламенте и в гражданском обществе, чтобы дать им возможность активно участвовать в планировании национального развития и в бюджетных процессах.
- ✓ Правительства должны включать гендерно-ответственное бюджетирование в реформу государственных финансов для усиления подотчетности и прозрачности расходования внутренних и внешних ресурсов на обеспечение гендерного равенства.
- ✓ Доноры должны применять гармонизированные подходы к программированию и финансированию в поддержку выполнения обязательств по обеспечению гендерного равенства, отраженных в национальных стратегиях развития и в секторальных планах.

- ✓ Правительства и доноры должны учредить механизмы отчетности, позволяющие проводить систематический мониторинг прогресса в достижении целей гендерного равенства и задач, установленных в национальных стратегиях развития.
- ✓ Проведение гендерно-ориентированных интервенций в кризисных и постконфликтных ситуациях должно поддерживаться посредством специальных механизмов финансирования, включая объединенные фонды.

Форум высокого уровня по эффективности внешней помощи, прошедший в Гане со 2 по 4 сентября 2008 года, предоставил возможность правительствам, гражданскому обществу, женским группам и донорам организовать более эффективное сотрудничество в поддержку национальных усилий по содействию гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин.

Опираясь на ключевые результаты проведенных в странах исследований, программа сотрудничества между ЕК и ООН поддержала проведение консультаций с участием различных заинтересованных сторон в 12 пилотных странах. Консультации выявили нужды правительства и гражданского общества и подходы к усилению действий правительств и доноров по обеспечению гендерного равенства в контексте программы повышения эффективности внешней помощи. В результате консультаций правительственные и неправительственные партнеры и делегации ЕК стали интенсивно выдвигать требования о принятии мер и выделении ресурсов в поддержку стратегий и программ обеспечения гендерного равенства. Важнейшим итогом консультаций стало создание многосторонних групп заинтересованных сторон, решительно поддерживающих мониторинг таких обязательств и мер на национальном уровне. Достижение широкого консенсуса по индикаторам для i) мониторинга выполнения принципов Парижской декларации с учетом гендерной перспективы и ii) обеспечения интеграции гендерно-чувствительных индикаторов и целей в национальные планы развития, в том числе в ДССБ, имеет решающее значение для обеспечения отчетности по обязательствам в отношении гендерного равенства.

Эти инициативы создали возможности для расширения и укрепления мер, осуществляемых национальными правительствами, гражданским обществом и донорами, для обеспечения того, что обязательства по улучшению качества внешней помощи будут претворены в осуществляемые в странах действия, которые будут положительно воздействовать на достижение целей развития, в том числе на гендерное равенство.

АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ

БАФП	Бюджетные ассигнования и финансовая подотчетность
БСКЗ	Бедные страны с крупной задолженностью
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНП	Валовой национальный продукт
ГОб	Гендерно-ответственный бюджет
ГОГР	Группа по вопросам гендерного равенства, Гана
ГОС	Гендерная оценка страны, Индонезия
ГССБ	Стратегия сокращения бедности в Гане
ГФУ	Государственное финансовое управление
ДССБ	Документ о стратегии сокращения бедности
ЕК	Европейская Комиссия
ЕФР	Европейский фонд развития
КПДГ	Комплексный план действий по гендерной стратегии, Суринам
МДЖД	Министерство по делам женщин и детей, Гана
МДМР	Британское министерство по делам международного развития
МИНПРОФФ	Министерство по усилению роли женщин и делам семьи, Камерун
МООНК	Миротворческая миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго
МФИ	Международный финансовый институт
НБГ	Национальное бюро по гендерной политике, Суринам
НИДЖ	Национальный институт по делам женщин, Гондурас
НПО	Неправительственные организации
ОГО	Организации гражданского общества
ОПР	Официальная помощь развитию
ОСС	Отчеты о страновой стратегии
ОЭСР-КСР	Организация по экономическому развитию и сотрудничеству - Комитет содействия развитию
ПБП	Прямая бюджетная поддержка
ППД	Пекинская платформа действий
ПРОРУРАЛ	Программа устойчивого и эффективного развития сельских территорий, Никарагуа
ПУРСБ	Программа устойчивого развития и сокращения бедности, Эфиопия



ПУУРЛБ	План ускоренного и устойчивого развития для ликвидации бедности, Эфиопия
CEDAW	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
СИДА	Канадское агентство международного развития
ССБР	Структура среднесрочных бюджетных расходов
ТГГР	Техническая рабочая группа по гендерному равенству, Камерун
ФОНСАЛЮД	Никарагуанский фонд здоровья
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ШСП	Широко-секторальные подходы

