

# Выработка бюджетов с учетом интересов женщин



Женщина руководит работой на нефтяной вышке Гулфакс норвежской нефтяной компании Statoil в Северном море.

**Почему использование бюджета для расширения прав и возможностей женщин экономически оправдано**

*Дженет Стоцки*

**К**ОГДА лидеры развитых и развивающихся стран размышляют о том, как стимулировать экономический рост, уменьшить неравенство и повысить уровень жизни, скорее всего, последнее, что приходит им на ум — это извечная проблема противостояния полов. Но, возможно, им следует о ней подумать.

Гендерные различия давно включаются в экономический анализ на микроэкономическом уровне в таких областях, как государственные финансы, труд и экономика развития. Например, разные закономерности миграции мужчин и женщин из сельской местности в города в развивающихся странах давно являются одним из стандартных элементов моделей, используемых в экономической теории развития, и они способствуют нашему пониманию общего процесса развития. Но в последнее время центр внимания сместился на потенциальные макроэкономические следствия гендерных различий в поведении — как для понимания экономической динамики, так и для выработки разумных мер политики (Grown, Elson, and Sagatay, 2000). Гендерные различия в поведении, которые вытекают из частных решений или отражают влияние государственной политики, могут приводить к разным результатам в макроэкономике, что сказывается на совокупном потреблении, инвестициях и государственных

расходах, а следовательно, и на национальном объеме производства. Однако налогово-бюджетная политика редко разрабатывается с учетом гендерных аспектов.

Хотя значительная часть научных исследований по этой теме носит прогрессивный характер, материалов по этой теме недостаточно в двух областях. Во-первых, в ней не всегда формулируются макроэкономические следствия, даже при рассмотрении микроэкономических свидетельств гендерных различий в поведении. Во-вторых, поскольку она несколько изолирована от более общей макроэкономической литературы, ученые, работающие в каждой из этих областей, часто не в полной мере учитывают вклад друг друга. Два недавних исследования МВФ посвящены взаимодействию гендерных вопросов с макроэкономикой и гендерных вопросов с бюджетными процессами. Настоящая статья дает представление о текущем состоянии исследований обоих этих вопросов.

## **Расширение возможностей женщин**

Женщины по-прежнему находятся в ущемленном положении, особенно в наиболее бедных странах. Обычно они обладают значительно меньшими возможностями, чем мужчины, для улучшения своего образования, а также своего социально-экономического положения, и при попытках получения доступа к качествен-

Таблица 1

## Гендерное неравенство сохраняется

В глобальных масштабах, особенно в странах с низким уровнем развития человеческого потенциала, доля охваченных школьным обучением девочек меньше, чем мальчиков, и женщины имеют более низкую продолжительность жизни, чем это ожидается, по сравнению с мужчинами.

(Невзвешенное среднее; в процентах, если не указано иное)

	Охват начальным образованием			Охват средним образованием			Средняя продолжительность жизни (2002 год)		
	Доля мальчиков	Доля девочек	Соотношение девочек и мальчиков	Доля мальчиков	Доля девочек	Соотношение девочек и мальчиков	Мужчин, в годах	Женщин, в годах	Соотношение продолжительности жизни женщин и мужчин
Высокий уровень развития человеческого потенциала	96	96	1,00	84	87	1,03	73,35	79,44	1,08
Средний уровень развития человеческого потенциала	90	88	0,98	58	60	1,04	64,33	68,97	1,07
Низкий уровень развития человеческого потенциала	63	55	0,86	21	15	0,73	44,69	46,52	1,04

Источники: World Bank, *World Development Indicators*; United Nations, *Human Development Report* (2004); и расчеты персонала МВФ.  
Примечание. Данные охватывают период за 2001–2002 годы и все страны мира.

ному образованию и медицинскому обслуживанию они часто сталкиваются с препятствиями как экономического, так и культурного характера. Результатом этого — в странах с низким и иногда средним уровнем развития человеческого потенциала — является более низкий уровень образования девочек, чем мальчиков, и более низкая продолжительность жизни женщин, чем мужчин, относительно ожиданий (см. таблицу 1). Проблема так называемых «потерянных женщин», когда численность женщин оказывается меньше, чем следовало бы ожидать исхода из биологических норм, также указывает на сохранение неравных условий для женщин. На рынке труда женщины имеют более низкую заработную плату и меньше возможностей для трудоустройства, и они продолжают сталкиваться с дискриминацией на финансовых рынках. У женщин также обычно меньше возможностей участвовать в принятии общественных решений.

Восемь целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия ООН (ЦРДТ) — принятой в 2000 году и направленной на резкое сокращение бедности и повышение уровня жизни к 2015 году, — напрямую увязывают экономический прогресс с созданием равных возможностей для всех мужчин и женщин. Одна из этих целей, ЦРДТ-3, призывает к ликвидации гендерного неравенства и расширению прав и возможностей женщин (см. статью на стр. 6).

### Включение гендерного измерения в макроэкономическую теорию

Решение вопроса о том, каким образом учитывать гендерные различия в экономическом поведении и политические следствия при разработке макроэкономической политики, является не столь очевидным. В конечном счете, в макроэкономике обычно рассматривается агрегированная экономика, или экономика в целом. Но сегодня экономисты проявляют гораздо более активный интерес к тому, как гендерные аспекты воздействуют на агрегированные доходы и ключевые компоненты совокупного экономического спроса, уделяя значительное внимание принятию решений домашними хозяйствами.

Хотя свидетельства взаимосвязи между подчиненным статусом женщин и экономическим ростом не вполне убедительны — измерение степени неравенства или невыгодного положения женщин по сравнению с мужчинами само по себе является сложной задачей, — результаты исследований показывают, что страны, которые принимают меры для расширения доступа женщин к образованию, медицинскому обслуживанию, занятости и кредитам, сокращая тем самым различия между мужчинами и женщинами в плане доступа к экономическим возможностям, повышают темпы своего экономического развития и сокращают бедность (Klasen, 2007, и World Bank, 2001).

**Потребление.** Один из наиболее хорошо документированных результатов, подкрепленный данными по многим развивающимся странам, состоит в том, что если женщины обладают большим контролем над расходованием ресурсов домашних хозяйств, они выделяют более крупную долю средств на развитие потенциала своих детей и приобретение предметов первой необходимости. Поскольку увеличение инвестиций в образование влияет на экономический рост и поскольку расходы на предметы первой необходимости более стабильны, чем расходы на предметы роскоши, повышение экономического влияния женщин на уровне домашних хозяйств может ускорить общий

рост и уменьшить экономическую нестабильность. В странах, где возможности женщин зарабатывать на жизнь ограничены экономическими и культурными факторами, государственная политика могла бы выиграть от ориентации на повышение занятости женщин и возможностей получения ими дохода. Примеры мер политики, которые поощряют женщин работать вне дома, включают субсидий на дошкольные программы и снижения высоких предельных налоговых ставок, применяемых к вторичным источникам дохода домашних хозяйств.

**Сбережения и инвестиции.** Теория указывает на ряд причин, по которым женщины могут иметь иные, чем мужчины, предпочтения в отношении сбережений, включая необходимость обеспечения в среднем более продолжительной жизни. Эмпирических исследований по вопросам сбережений и инвестиций меньше, чем по вопросам потребления. Согласно некоторым данным, усиление контроля женщин над ресурсами действительно приводит к более высоким нормам сбережений, но для того чтобы сделать сколько-нибудь надежные выводы, необходимы дополнительные исследования. Опыт микрокредитования указывает на то, что женщины обычно имеют лучшую историю погашения кредитов и инвестируют средства более продуктивно. Данные по развитым странам о распределении финансовых активов указывают на то, что женщины обычно менее склонны к риску. Это может замедлять рост экономики в целом, но одновременно может придать более высокую стабильность инвестициям и финансовым рынкам. Сальдо внешних операций, которое отражает разрыв между внутренними сбережениями и национальными инвестициями, также может измениться в результате влияния гендерных аспектов на решения в сфере сбережений и инвестиций.

**Общественный выбор.** Недавние исследования указывают на то, что повышение политического голоса и полномочий женщин может привести к усилению требований перераспределения доходов и обеспечения государственного страхования, например, путем увеличения расходов на программы социального обеспечения и пособия в связи с рождением ребенка и по безработице. Такие предпочтения могут привести к увеличению общих масштабов государственного сектора, что будет иметь неопределенные последствия для экономического роста в целом.

В своей совокупности эти основанные на гендерных факторах различия показывают, что расширение экономических полномочий женщин может вызвать повышение темпов экономического роста и снижение изменчивости. Большинство этих свидетельств по сути являются микроэкономическими, но микроэкономическое моделирование позволяет сделать

макроэкономические выводы, если шаблоны поведения носят систематический и универсальный характер, а следовательно, оказывают влияние на агрегированном уровне.

В странах с наименьшими средними доходами, а также в странах, в которых сельское хозяйство остается главным источником экономической активности, например, в странах Африки к югу от Сахары, недостаточные возможности женщин в сфере образования, здравоохранения и занятости не позволяют им в полной мере воспользоваться выгодами, связанными с улучшением макроэкономической и структурной политики страны, что препятствует экономическому росту (Collier, 1988, и Blackden and Bhanu, 1999). Было доказано, что во многих развивающихся странах, в случаях когда женщины обладают большими возможностями, рост ориентированных на экспорт отраслей, подкрепляемый либерализацией торговли, стимулирует экономический рост и увеличивает занятость женщин. Примерами такого явления служат Южная и Юго-Восточная Азия, где экспортная торговля привела к радикальному расширению возможностей женщин в получении оплачиваемой работы. Финансовая либерализация также улучшает экономические возможности женщин, отчасти благодаря более широкому доступу к кредитам. Однако усиление изменчивости может оказаться тяжким испытанием для домашних хозяйств в крайне скудных финансовых средствах, во главе которых чаще всего стоят женщины.

### Выработка бюджетов с учетом гендерных аспектов

Одним из способов, позволяющих странам четко определить меры политики, необходимые для сокращения гендерных различий, является составление гендерного бюджета, что включает в себя систематический анализ бюджетных программ и мер политики с точки зрения их воздействия на женщин. Эти усилия по включению гендерного анализа в государственную политику приобрели особое значение в последние годы, отчасти благодаря послужившей сильным толчком Всемирной конференции по положению женщин, прошедшей в Пекине в 1995 году. Такая форма выработки бюджета способствует улучшению подотчетности в том, что касается деятельности органов государственного управления в сфере содействия гендерному равенству, и помогает обеспечить направленность бюджетов и политики на достижение равенства мужчин и женщин. Она не ставит целью анализ лишь тех

программ, которые ориентированы именно на женщин, или подготовку отдельного «женского» бюджета. Напротив, она предназначена для анализа гендерных эффектов всех государственных программ и мер политики.

Можно задать вопрос: почему речь идет только о бюджете с учетом гендерных аспектов? Как быть с другими группами населения, интересам которых, возможно, уделяется недостаточное внимание? В принципе, бюджетные процессы должны учитывать задачу ликвидации любого неравенства, которое причиняет социальный вред. Некоторые группы, например пожилые и некоторые расовые меньшинства, действительно, организуются для отстаивания своих интересов.

Очевидно, что такого понятия, как «гендерно-нейтральный» государственный бюджет, не существует. Например, сокращение расходов на обеспечение чистой водой может нанести несоразмерно больший вред женщинам и девочкам, поскольку обычно именно от них требуется расходовать свое время и силы на обеспечение семьи чистой водой, если доступ к ней затруднен. Аналогичным образом, увеличение платы за школьное обучение может непропорционально уменьшить возможности девочек посещать школу, равно как сокращение налогового кредита по расходам на детские сады может несоразмерно увеличить бремя женщин, на которых лежит большая часть обязанностей по воспитанию детей.

Существует ли экономическое обоснование для выработки бюджетов с учетом гендерных аспектов? В данной статье утверждается, что улучшение неблагоприятного статуса женщин может вести к более высоким темпам экономического роста и большей экономической стабильности, что приносит такие выгоды, которые частный рынок, если он предоставлен сам себе, может не полностью принимать в расчет. И поскольку некоторые из выгод, связанных с сокращением гендерного неравенства, например влияние более высокого уровня образования на рождаемость и здоровье детей, могут проявиться только в среднесрочной перспективе, важно включить подготовку гендерных бюджетов в контекст среднесрочного бюджетного планирования. Даже если сокращение гендерного неравенства необязательно повышает экономический рост, а просто создает более справедливое общество, это является оправданием для государственного вмешательства.

Как система гендерного бюджетного планирования работает на практике? Конкретные инициативы принимают самые разные формы. Они могут предусматривать подготовку отдельного документа, содержащего оценку воздействия государственных программ на женщин, который затем представляется вместе с бюджетом. Они могут быть на постоянной основе интегрированы в ведомственные процессы и анализ программ, с тем чтобы все программы и меры политики оценивались по тому, насколько они способствуют повышению статуса женщин и девочек. И они могут представлять собой формальные бюджетные предложения или просто отдельные документы, готовящиеся заинтересованными группами, не относящимися к органам государственного управления.

**Оценка воздействия расходов.** Были разработаны специальные инструменты, призванные интегрировать подготовку гендерного бюджета в стандартный бюджетный процесс (Budlender and Hewitt, 2002, и Budlender and others, 2002). В типичном случае сфера действия расходов оценивается путем дезагрегирования

Таблица 2

### Как может выглядеть гендерный бюджет

Два гипотетических примера гендерного анализа в государственном бюджете.

Министерство образования				
Задача	Гендерные аспекты	Меры	Бюджет	Показатели результатов и выгоды
Расширение начального образования	Охват девочек образованием меньше, чем мальчиков, и цель состоит в том, чтобы выровнять показатели и добиться всеобщего начального образования	Выдавать субсидии родителям, которые направляют своих дочерей в начальную школу, определяя право на получение субсидий на основании проверки нуждемости	Бюджет рассчитывается исходя из оценки числа родителей, которые будут получать такую субсидию на годовой основе	Соотношение мальчиков и девочек в системе начального образования и общий охват образованием мальчиков и девочек  Дополнительные возможности заработка для девочек благодаря более высокому образованию и другие социальные выгоды
Министерство здравоохранения				
Сократить риск заражения ВИЧ/СПИДом	Девочки в большей степени, чем мальчики, подвержены угрозе заражения ВИЧ/СПИДом вследствие культурной практики, которая ограничивает способность девочек защищаться от рискованного секса	Разработать программы, просвещающие мужчин в отношении опасностей рискованного секса для женщин и девочек	Бюджет рассчитывается исходя из оценки затрат на обучение работников здравоохранения, которые будут заниматься таким просвещением	Изменения в доле инфицированных девочек  Сокращение затрат на лечение и улучшение состояния здоровья и продолжительности жизни

Источник: автор.

государственных расходов по тем категориям, которые считаются выгодными для женщин и девочек, и тем, которые имеют более общие цели (к которым обычно относится подавляющая часть расходов). Инициативы по подготовке гендерного бюджета могут быть также сосредоточены на вопросах занятости в государственном секторе.

**Оценка воздействия доходов.** В рамках наиболее современных инициатив делается попытка оценить политику в области доходов. Некоторые налоги, например, налог на доходы физических лиц, легко вписываются в такую схему, поскольку налог применяется к отдельным физическим лицам, которые представляют декларацию, исходя из собственных (или совместных) доходов. В прошлом многие страны осуществляли открытую дискриминацию женщин по налогу на доходы физических лиц, но сегодня их число сокращается. В развитых странах дискриминация практически полностью изжита, но в развивающихся все еще можно столкнуться с налогами на доходы физических лиц с такими гендерными искажениями, как приписывание в целях налогообложения всех доходов, не связанных с заработной платой, мужу, независимо от того, кто является собственником имущества (исходя из того допущения, что имущество женщины принадлежит ее мужу), или предоставление более крупных льгот мужчинам, что уменьшает их эффективную ставку налога, или применение пониженной налоговой ставки на одинаковые доходы. Косвенные налоги, например, налог на добавленную стоимость, налоги на доходы корпораций и налоги на международную торговлю, не индивидуализированы. Однако неявное гендерное смещение можно обнаружить и в этих налогах, поскольку особенности распределения бремени таких налогов могут различаться в зависимости от пола. Например, акцизы могут быть направлены в большей степени против мужчин, поскольку значительная часть этих налогов приходится на потребление алкогольных напитков, курение и азартные игры — виды деятельности, которые практически в любом обществе гораздо шире распространены среди мужчин.

### Каковы успехи в составлении гендерных бюджетов

С 1984 года примерно 40 стран в различных регионах мира предпринимали попытки использовать те или иные формы гендерного бюджетного планирования, как правило, на национальном, но в некоторых случаях и на субнациональном уровне. Инициативы исходили от органов государственного управления (исполнительной или законодательной власти) или гражданского общества. Большинство этих инициатив было сосредоточено на расходной стороне бюджета, но в некоторых странах рассматривалась и доходная сторона.

Австралия была первой страной, официально включившей гендерные аспекты в подготовку бюджета, разработав концепцию «женского бюджета». В 1995 году ее примеру последовала Южная Африка в рамках своих усилий по искоренению неравенства после прекращения политики апартеида. Одним из осязаемых результатов этих усилий было устранение гендерной дискриминации из налога на доходы физических лиц, проявлявшейся в том, что женщины облагались более высоким налогом по сравнению с мужчинами при равном доходе. В Европейском союзе гендерное равенство давно является одним из приоритетных направлений работы, и в ряде государств, включая Скандинавские страны и Испанию, реализуются инициативы по подготовке гендерного бюджета. К другим инициативам относится создание Женской бюджетной группы в Соединенном Королевстве, которая представляет замечания по налогово-бюджетной политике для каждого годового бюджета. В Индии исследователи провели оценку адекватности бюджетных программ с точки зрения удовлетворения потребностей женщин и сокращения гендерных различий. В Мексике совместная работа неправи-

тельных организаций с федеральным правительством и органами управления штатов ставила целью объединить прочный научный анализ с пропагандой равенства между мужчинами и женщинами и сокращением бедности в бюджетном контексте. А в Руанде инициатива по подготовке гендерного бюджета используется для того, чтобы включить соответствующие аспекты в общенациональное обсуждение политики и вопросов распределения ресурсов.

Какой же вердикт можно вынести на сегодняшний день? Ответ неоднозначен. В некоторых случаях, например, в Австралии и Южной Африке, после первоначального всплеска активности, эти инициативы не стали частью институциональной системы. Этот опыт доказывает необходимость прочной интеграции гендерных инициатив в более общие бюджетные процессы и демонстрации их полезности. Инициативы также должны получить широкую политическую поддержку, чтобы не пасть жертвой смены правительства.

Исходя из накопленного к настоящему времени опыта, можно сделать несколько важных выводов относительно подготовки гендерного бюджета.

- Она должна быть включена в стандартные бюджетные процессы, с тем чтобы получить полностью оформленный официальный статус. В противном случае даже принятые с энтузиазмом инициативы могут сойти на нет. Некоторые элементы составления такого бюджета, например, анализ выгод или распределение налогового бремени, могут требовать периодических специальных усилий.

- Она должна быть направлена на достижение конкретных целей, таких как сокращение неравенства в уровне полученного образования, которые имеют очевидные выгоды и могут быть измерены, пусть даже с помощью не слишком точных инструментов и данных.

- В отношении аспектов, в большей мере ориентированных на исследования, она должна опираться на поддержку и помощь гражданского общества, и в соответствующих случаях такой порядок подготовки бюджета должен применяться и на субнациональных уровнях государственного управления.

- Она должна охватывать как расходы, так и доходы.

- Как правило, она не должна устанавливать конкретные цели по расходам для решения задач, касающихся женщин, если только бюджеты не подчинены жестким ограничениям и такие расходы не оказываются намного ниже уровня, который был бы выбран при отсутствии бюджетных ограничений, поскольку обычно это приводит к снижению гибкости, тем самым уменьшая действенность бюджетного процесса.

### Резюме

В последние годы наши представления о гендерных различиях в поведении и о том, почему государственная политика оказывает разное воздействие на мужчин и женщин, улучшились и сказываются на разработке макроэкономической, и особенно налогово-бюджетной, политики.

Сокращение гендерных различий может привести к улучшению макроэкономических показателей. Признание того, что гендерное неравенство губительно и что государственные бюджеты не являются нейтральными с гендерной точки зрения, означает необходимость учета гендерных аспектов в процессе составления бюджета. Хотя инициативы по подготовке гендерного бюджета могут приобретать различные формы, их важнейшая цель состоит в том, чтобы повлиять на бюджетный процесс и помочь директивным органам сосредоточиться на том, как государственная политика может способствовать сокращению гендерных различий и улучшить экономические результаты. ■

*Дженет Стоцки — заместитель начальника отдела Департамента стран Африки МВФ.*