

Учет гендерных подходов в местном планировании

для представителей
гражданского общества

Пособие разработано
ОО «Community Development Alliance»
в рамках проекта ООН Женщины
«Укрепление экономической безопасности
сельских женщин в Кыргызстане»

Автор и разработчик: Давлетова Ч.

Бишкек 2011

ПОСОБИЕ ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ВКЛЮЧЕНИЮ ГЕНДЕРНОГО ПОДХОДА В МЕСТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Данное пособие предназначено для представителей гражданского общества и направлено на повышение их участия в разработке местных программ развития с учетом вопросов гендерного равенства.

Наряду с местными органами власти в выявлении местных приоритетных вопросов развития, в разработке социально-экономических планов и программ, и в дальнейшем – контроля за реализацией могут участвовать местные жители, общины, другие организации гражданского общества.

Участие граждан в местном самоуправлении гарантировано законодательством и представляет собой процесс, с помощью которого граждане влияют на общественно значимые решения, влияющие на их жизнь и жизнь всего сообщества. Участие населения в местном самоуправлении предоставляет ряд возможностей, такие как: озвучить приоритетные нужды и потребности наиболее уязвимых слоев населения, повлиять на решение проблем в интересах населения, внести свой вклад в разработку местного бюджета, обеспечить контроль за использованием общественных ресурсов, активно участвовать в социальной жизни.

Данное пособие поможет гендерным активистам и представителям гражданского общества в полной мере использовать право участвовать в местном самоуправлении и обеспечивать использование гендерного подхода в стратегическом планировании. Активное участие гендерных экспертов позволит формулировать долгосрочную цель с учетом гендерного равенства и прогнозировать социально-экономическое развитие, которое, в конечном итоге, повысит благосостояние всего населения, в том числе, женщин, мужчин и детей.

ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО ПОДХОДА В СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Организационный этап разработки Стратегического плана развития айыльного округа

Разработка Стратегического плана развития айыльного округа является сложным процессом, состоящим из нескольких этапов. Для разработки СПР АО требуется провести ряд предварительных организационных действий. Поэтому первым является организационный этап:

ШАГ 1. Формирование группы разработчиков СПР АО

а) Формируется группа разработчиков СПР АО, деятельность которого должна осуществляться на принципах совместного участия, с соблюдением гендерного баланса. Обеспечение максимального участия всех заинтересованных сторон сообщества в процессе разработки Стратегического плана развития айыльного округа является ключевым организационным моментом. В разработке СПР принимают участие следующие лица:

Разработчики СПР АО	Почему они должны быть в составе разработчиков?
Глава АО	Глава АО несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения ¹
Муниципальные служащие	АО разрабатывает проекты программ социально-экономического развития соответствующей территории и социальной защиты населения и выполняет их ²
Консультативный совет (рабочая группа) по реализации гендерной политики на местах	Они несут ответственность за реализацию гендерной политики, в том числе реализацию НПД по ДГР на 2007-2009 гг. ³
Депутаты местного кенеша	Местный кенеш утверждает и контролирует выполнение программ социально-экономического развития соответствующей территории и социальной защиты населения, утверждает местный бюджет ⁴
Специалисты других муниципальных организаций (если есть)	Муниципальные организации подотчетны ОМСУ и вместе с ними оказывают услуги населению
Представители частного сектора	Оказывают услуги населению и имеют ресурсы для оказания помощи в реализации СПР АО
Представители территориального общественного самоуправления (домовые, уличные, квартальные комитеты, жааматы и др.)	Они могут наладить прямую связь с мужчинами и женщинами, проживающими в данной местности, а также определить и выразить их практические потребности и желания. Объединения территориального общественного самоуправления знают проблемы местных сообществ и имеют право самостоятельно и под свою ответственность решать и осуществлять собственные инициативы в вопросах местного значения ⁵
Неправительственные организации	Участвуют в реализации Стратегии развития страны, области, районов и АО ⁶
Представители местных женских советов	Женские советы решают проблемы женщин на местном уровне и помогут выявить наиболее актуальные проблемы
Разработчиков одного пола (женщин или мужчин) должно быть не менее 30%	Гендерно сбалансированное представительство является признаком демократического принятия решений, это означает, что были учтены все точки зрения как мужчин, так и женщин

¹ Ст. 48 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29.05.08 г. №99.

² Ст. 46 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29.05.08 г. №99.

³ Согласно матрице действий НПД по ДГР на местах должны быть созданы консультативные советы из руководителей и специалистов АО, представителей НПО и гражданского общества. В случае если такой структуры нет, то нужно создать.

⁴ Ст. 27 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29.05.08 г. №99.

⁵ Ст. 51 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29.05.08 г. №99.

⁶ Указ Президента КР «О Стратегии развития страны на 2009-2011 гг.» от 31 марта 2009 года.

Представители гражданского общества могут сотрудничать с АО различными путями:

Формы сотрудничества	Как осуществить
Заключить договор о сотрудничестве или же рамочное соглашение	Местная женская неправительственная организация может заключить с АО договор о сотрудничестве на основании нормативных правовых документов.⁷ Как показывает практика, АО часто приглашают НПО к проведению какой-нибудь акции, какого-нибудь мероприятия, однако такое несистематическое сотрудничество не позволяет реализовать цели НПО.
Войти в состав гендерной консультативной комиссии (группы)	Представители местных сообществ, НПО, основываясь на своих правах, ⁸ должны быть членами местных консультативных комиссий (групп). Они, как правило, лучше знают практические гендерные нужды мужчин и женщин.
Принимать активное участие в обсуждении всех важных вопросов местного значения	Местное сообщество, аргументируя своим правом, должно принимать непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления путем обсуждения всех важных вопросов местного значения на сходах, собраниях членов местного сообщества и иных формах, а также на выборах депутатов местных кеңешей. ⁹

Очень важно, чтобы все, кто принимает участие в разработке СПР АО, чувствовали, что их идеи важны и включены в документ.

ШАГ 2. Гендерный анализ текущей ситуации

Прежде чем приступить к разработке местного плана развития, необходимо сделать анализ и оценку ситуации в айыльном округе.

В каждом селе есть паспорт, где отражены демографические данные и данные по всем направлениям деятельности. Однако, зачастую, большинство характеристик даны без разделения по полу, хотя все они неодинаковы как для мужчин, так и для женщин. Местные НПО, лидеры гражданского общества смогут собрать информацию для того, чтобы все показатели жизни села разделить по полу, т.к. они наиболее тесно контактируют с населением. Сбор гендерно разделенной информации поможет составить гендерный профиль села,

Гендерный анализ представляет собой анализ социальных процессов, связанных с различной ролью женщин и мужчин в таких сферах, как разделение труда, принятие решений на различных уровнях, продуктивная и репродуктивная деятельность, доступ и контроль над ресурсами и благами, а также социально-экономическими и экологическими факторами, воздействующими на гендерные отношения.

⁷ Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин», УП КР № 136 от 20 марта 2006 года, УП КР №369 от 20 августа 2007 года, УП КР №183 от 31 августа 2009 года и др.

⁸ УП КР №369 от 20 августа 2007 года.

⁹ Ст. 6 и 14 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29.05.08 г. №99.

АО,¹⁰ который является своего рода гендерным паспортом. На основе его данных нужно начать гендерный анализ.

Цель гендерного анализа – обеспечение равнозначных результатов для женщин и мужчин при планировании и проведении каких-либо проектов, программ, стратегий развития. Для достижения этой цели необходимо:

- определить гендерные роли мужчин и женщин;
- определить гендерные отношения мужчин и женщин в семье; их статус в обществе;
- понять и выяснить гендерные различия в разделении труда;
- понять и выяснить, каковы гендерные различия в доступе к ресурсам и контролю над ними;
- понять и выяснить, каковы гендерные различия в доступе к власти;
- выявить, как эти различия влияют на участие женщин в развивающей деятельности;
- определить и принять меры по включению женщин в процесс развития.

В идеале анализ должен быть интегрированным в функциональный анализ всех сторон жизни общества. Однако гендерному аспекту не уделяется достаточно внимания и приходится специально применять гендерный анализ для определения препятствий к участию женщин в развитии.

Для выявления различий показателей жизни женщин и мужчин проводится гендерный анализ ситуации в конкретном микросоциуме: селе, районе, городе и т.д. или в основных сферах социальной жизни. Для достижения цели гендерного анализа прежде следует определить проблемные группы, разграничить членов группы по степени вовлеченности в проблему. Гендерный анализ, как и любую другую работу, должен делать специалист, однако сделать первичный гендерный анализ сможет любой гражданин сообщества, работающий с людьми. Для этого ему необходимо задать себе вопросы, выявляющие гендерные аспекты ситуации:

1. Как в **этом** участвуют женщины и мужчины?
2. Как **это** касается мужчин и женщин?
3. Почему **это** так сложилось?

Где **это** есть объект анализа, т.е. это может быть любая местная стратегия развития, программа, деятельность той или иной организации, проект, план и т.п., анализ которых надлежит провести.

Отвечая на вопрос «Почему **это** так сложилось?», необходимо обратить внимание на ключевые факторы, которые влияют на формирование гендерной стороны жизни общества.

Ключевых факторов много, основные из них:

- структура семьи (большинство женщин, имеющих детей, работают, но основная часть обязанностей по уходу за домом и за детьми лежит все равно на них);
- экономика (женщины контролируют меньше денежных средств и занимают более низкооплачиваемые рабочие места по сравнению с мужчинами);
- насилие против женщин (женщины подвергаются насилию дома, на работе и в обществе, что ограничивает возможности выбора);
- социальные и медицинские вопросы (социальные факторы: доходы, условия труда, социальный статус и образование), которые влияют на состояние здоровья человека (биологические различия между женщинами и мужчинами требуют особенно внимательного отношения к вопросам их репродуктивного здоровья);

¹⁰ См. Приложение 1 «Гендерный профиль села».

- юридические аспекты (многие законопроекты разрабатываются без учета опыта женщин и поэтому могут непреднамеренно дискриминировать женщин).

Чем глубже будет проведен анализ, тем точнее будет определена проблема. Поэтому уместно дать возможность мужчинам и женщинам из затронутых и уязвимых групп взять на себя ведущую роль в выявлении и определении проблемы, а также получить информацию об этой проблеме от женских организаций и исследователей.

Гендерный анализ с целью включения гендерных нужд осуществляется не только на стадии разработки СПР АО. Он должен быть интегрирован в стадии выполнения, мониторинга и оценки, чтобы оценить эффективность любой деятельности, направленной на удовлетворение нужд и потребностей женщин и мужчин. Гендерный анализ, как и любой анализ, требует определенных знаний и умений. Зачастую исполнителям трудно это сделать самостоятельно, поэтому желательно привлекать специалистов, искать партнеров в лице женских неправительственных организаций, независимых экспертов.

ШАГ 3. Выявление основных проблем и возможностей

После того, как достаточно ясно определены условия развития айыл окмоту, определены его современное положение и выполнен анализ среды, наступает время для:

- выявления и формулировки конкретных проблем, причем для определения проблем необходимо рассмотреть наиболее важные показатели не на настоящее время, а в сравнении с прошлыми годами (хотя бы трех последних лет), что поможет выявить тенденции и конкретизировать проблемы
- выбора тех возможностей, которые следует реализовать в первую очередь
- выявление гендерной составляющей проблем
- проанализировать и определить факторы управления проблемной ситуацией
- определить, какие ресурсы имеются и какие стратегии необходимы для решения проблемы

Т.к. целью гендерного анализа является обеспечение результатов для женщин и мужчин при планировании и проведении каких-либо проектов, программ, стратегий развития, помимо тех вопросов гендерного анализа, на которые вы получили ответ во время предыдущего шага, нужно ответить еще на три следующих вопроса:

4. К чему **это** может привести?
5. Что можно сделать для улучшения **этого**?
6. Что от **этого** получают женщины и мужчины?

Где **это** есть объект анализа, т.е. это может быть любая местная стратегия развития, программа, деятельность той или иной организации, проект, план и т.п., анализ которых надлежит провести.

Женщины и мужчины в обществе имеют разные семейные обязанности и гендерные роли, разный доступ к благам и ресурсам. Одинаковое отношение к ним, игнорирующее различные физические, социальные, экономические характеристики и жизненный опыт женщин и мужчин, не обеспечит их равнозначными результатами. Поэтому необходимо выявлять потенциально различные воздействия стратегии, оказываемой на женщин и мужчин. Любая проблема касается не какого-то усредненного жителя села, а различных групп населения: мужчин, женщин, детей, которые в свою очередь не являются однородными, и проблемы затрагивают их не в одинаковой степени, что видно, например, из следующей таблицы:

Выявление гендерной составляющей проблем

Проблема	Влияние проблемы на мужчин	Влияние проблемы на женщин
Бедность (в 2009 году крайняя черта бедности составила 11838,91 сом в год на душу населения, или в среднем 986,6 сом в месяц) ¹¹	Среди полных семей, где главой домашнего хозяйства является мужчина, бедных семей 34,1%	Среди полных семей, где главой домашнего хозяйства является женщина, бедных семей 40,5%
	Семья питается низкокалорийной пищей, при этом практика показывает, что самое лучшее, более калорийное, будет есть мужчина	Семья питается низкокалорийной пищей, при этом практика показывает, что женщина лучше, более калорийное, отдаст детям
	Поиск средств к существованию может привести к нарушению законов, и как следствие – увеличению преступности. Мужчин, совершивших преступление, более чем в 7 раз больше по сравнению с женщинами ¹²	Это может привести к ухудшению здоровья женщины, дальнейшему углублению бедности
	Это может сопровождаться увеличением потребления алкоголя и наркотиков. Мужчин, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью, почти в 8,2 и 14,3 раза больше, чем женщин, соответственно ¹³	Дети в таких семьях бросают школу и рано начинают трудиться. Они трудятся нелегально, в местах, где не соблюдаются нормы безопасности. Это приводит к снижению уровня образования населения, может привести к росту детского травматизма, инвалидности, преступности
	Отсутствие жизненных ценностей может привести к суициду. Мужчин, покончивших жизнь самоубийством, почти в 4 раза больше, чем женщин ¹⁴	Девочки из таких семей рано выходят замуж. Увеличивается число ранних браков, зависимости от мужчин и усиление дискриминации женщин
		Такие женщины увеличивают материнскую и детскую смертности. По этим показателям Кыргызстан занимает лидирующие места. Материнская смертность ведет к росту сиротства, беспризорности, а в будущем – увеличению преступности
Все это вместе приводит к стагнации развития общества, углублению бедности и подрыву безопасности страны		

¹¹ Женщины и мужчины. Сборник гендерно разделенной статистики. Б. 2010.

¹² Женщины и мужчины. Сборник гендерно разделенной статистики. Б. 2010.

¹³ Там же.

¹⁴ Женщины и мужчины. Сборник гендерно разделенной статистики. Б. 2010.

Учет гендерной составляющей проблем позволит:

- обеспечить равную защиту, доступную мужчинам и женщинам, от рисков, связанных с развитием негативных тенденций развития сектора
- учесть различные интересы мужчин и женщин и гендерно дифференцированное воздействие мероприятий по улучшению ситуации в секторе

То, что называют «проблема» не всегда является чем-то известным. Правильное определение проблемы достигается в результате целенаправленной и организованной работы, требующей соответствующей информации и специальных навыков.

Правильное определение проблем подразумевает ясное выделение из всего множества обстоятельств, приводящих к тому или иному видимому ухудшению параметров объекта, тех из них, которые можно считать в принципе управляемыми. Из числа управляемых параметров необходимо выделить те, которые являются «корневыми», т.е. их причинами являются уже неуправляемые параметры. Соответствующие взаимосвязи не всегда удастся выстроить в виде простых цепочек причин и следствий. Тем не менее, эта работа позволяет увидеть в комплексе то, что плохо, чем следует заниматься. Часто в процессе анализа решение проблемы становится очевидным.

Исходная формулировка «проблемы» может быть просто констатацией отклонения какого-либо параметра или взаимозависимой группы параметров, вышедших или грозящих выйти за пределы допустимых (нормальных) значений. Любой фактор из числа сильных сторон, если он почему-то не работает, любая слабость – если она существенно препятствует движению в выбранном направлении, любая нереализованная возможность, или опасность, к которой не готовы – могут служить отправными точками для формулировки проблем.

Перечень проблем должен быть сгруппирован по основным сферам жизнеобеспечения айылного округа. Поскольку до этого был проведен гендерный анализ ситуации и выявлены гендерные проблемы, то этот шаг является одним из наиболее важных шагов для учета и внедрения в повестку гендерного измерения.

ШАГ 4. Определение основных стратегических направлений развития айылного округа

После того, как определены наиболее приоритетные ключевые проблемы и основные (стратегические) направления развития айылного округа, ставятся цели – что планируется достичь в каждом конкретном направлении в ходе реализации плана. Точкой отсчета продвижения к цели являются выявленные проблемы. После этого ставятся задачи по достижению цели.

Традиционно органы самоуправления с периодичностью в 3-5 лет принимают планы социально-экономического развития айылного округа. Любой программный документ, будь то стратегия или программа развития, конкретный проект или план, должен быть структурирован таким образом, чтобы каждый раздел нес свою смысловую нагрузку. Структура программного документа должна содержать следующие разделы:

1. Контекст (анализ ситуации)
2. Долгосрочная цель (видение)
3. Основная часть
4. Стратегия реализации
5. Механизмы исполнения
6. Финансирование
7. Мониторинг и оценка
8. План действий

1. *Контекст (анализ ситуации)* – в этом разделе нужно представить анализ ситуации в айыл окмоту, как части общенационального и регионального обязательств страны с учетом гендерного развития (см. шаг 2).

2. *Долгосрочная цель (видение)* – достаточно трудно дать точное ее определение. Она должна быть сформулирована как наше желаемое представление, идеальную цель, которую мы хотим достичь. Она должна отвечать на вопросы:

- Кто: мужчины, женщины, дети и т.д. и какие мужчины и женщины являются предметом видения?
- Что (уровень благосостояния, занятости, образования, здоровья и т.д.) является предметом видения?
- Чего мы хотим достичь в будущем (для женщин, мужчин, детей и т.д.) и где?
- Какой период охватывает?

Эта часть не должна содержать ответы на вопросы – как, каким образом, с помощью чего она должна быть достигнута.

3. *Основная часть.* Стратегический план развития охватывает наиболее значимые для айыл окмоту аспекты, но не ограничивается просто экономическим развитием или теми аспектами развития, которые определены органами МСУ. Он должен состоять из частей, соответствующих стратегическим приоритетам страны, области. Так, например, Стратегия развития страны (СРС) на 2009 – 2011 гг.¹⁵ включает 4 стратегических приоритета: «Повышение качества экономического роста», «Рост качества государственного управления», «Улучшение качества жизни», «Повышение качества окружающей среды». В свою очередь каждый стратегический приоритет может иметь несколько приоритетных направлений, каждое из которых должно иметь свою цель и несколько задач для достижения данной цели. Так, в СРС стратегический приоритет «Повышение качества экономического роста» включает в себя 9 приоритетных направлений. Каждое приоритетное направление имеет цель и задачи для достижения этой цели. Например, целью стратегического направления «Развитие сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности» является предупреждение продовольственного кризиса и удовлетворение потребностей всех слоев населения в основных продуктах питания не ниже минимальных норм потребления, обеспечение безопасности и экологичности продуктов. Для достижения цели будут решаться 7 задач:

1. разработка и реализация широкомасштабных мер по обеспечению продовольственной безопасности и по преодолению внешних шоков, влияющих на ее уровень;
2. углубление земельной реформы, создание кооперативных форм хозяйствования;
3. развитие вспомогательных сельскохозяйственных услуг;
4. обеспечение сбыта продукции АПК;
5. улучшение финансового состояния сельхозпроизводителей и предприятий перерабатывающей промышленности;
6. развитие отечественной отрасли переработки сельскохозяйственной продукции;
7. развитие водного хозяйства.

Стратегия развития страны тесно увязана с Целями развития тысячелетия¹⁶ (ЦРТ), установившими конкретные, количественно определенные ориентиры развития, которые должны быть достигнуты человечеством к 2015 году. Международные цели и задачи развития

¹⁵ Кыргызская Республика. Стратегия развития страны (2009-2011 гг.), Б., 2009.

¹⁶ В сентябре 2000 года Кыргызстан в числе 191 страны принял Декларацию тысячелетия.

были адаптированы к конкретным условиям Кыргызстана и адресованы к ее наиболее актуальным проблемам.¹⁷ 8 ЦРТ и их показатели были уточнены с учетом конкретной ситуации в стране. Для достижения Цели 3 «Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин» республика обязалась ликвидировать неравенство между полами в сфере занятости и управления. Поэтому в разделе V «Повышение привлекательности среды развития» СРС на 2009-2011 гг. в подразделе 5.7 «Политика достижения гендерного равенства» в качестве приоритетных направлений государственной политики определено повышение участия женщин в процессе принятия решений в исполнительной власти и в местном самоуправлении. Также предусмотрены направления осуществления целенаправленных и системных мер, вплоть до специальных. Поэтому еще одним обязательным стратегическим направлением развития на местном уровне должно быть осуществление гендерной политики.

Стратегический план развития АО эффективнее структурировать не по стратегическим приоритетам, а по приоритетным направлениям, т.к. это будет способствовать большей конкретизации плана.

Например, СПР АО может состоять из следующих направлений, учитывающих гендерные аспекты:

№	Цель приоритетного направления	Гендерный аспект приоритетного направления
1	Улучшение эффективности местного самоуправления	Достижение гендерного баланса в ОМСУ с учетом норм национального законодательства, в том числе и на всех уровнях принятия решения ¹⁸ Создание равных условий и равных возможностей для мужчин и женщин при найме на работу и для карьерного роста ¹⁹ и т.д.
2	Обеспечение финансово-экономической самостоятельности	Расширение доступа женщин и мужчин к ресурсам и т.д.
3	Развитие сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности	Создание условий для реализации женщинами и мужчинами своих прав на землю, кооперативные формы хозяйствования, вспомогательные сельскохозяйственные услуги Улучшение финансового состояния сельхозпроизводителей как мужского, так и женского пола Создание дополнительных рабочих мест, как для мужчин, так и для женщин и т.д.
4	Развитие строительства	Повышение доступности жилья для женщин и мужчин Расширение доступности мужчин и женщин к рынку строительных материалов Обеспечение ремонта и увеличение ввода в эксплуатацию объектов социальной сферы Создание дополнительных рабочих мест, как для мужчин, так и для женщин и т.д.

¹⁷ Кыргызская Республика. Отчет о реализации целей развития Декларации тысячелетия. Б., 2003.

¹⁸ Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».

¹⁹ Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».

5	Обеспечение образованием, востребованным обществом	Расширение доступности дошкольного образования для девочек и мальчиков Повышение доступности и качества среднего школьного образования для мальчиков и девочек и т.д.
6	Обеспечение доступным и качественным здравоохранением	Повышение доступности и качества услуг здравоохранения Уменьшение материнской и детской смертности Улучшение обеспеченности мужчин и женщин доступным и качественным здравоохранением и т.д.
7	Повышение эффективности системы социальной защиты	Оказание социальной помощи женщинам и мужчинам из местного бюджета Расширение и улучшение качества социальных услуг для уязвимых категорий населения, пенсионеров, людей с ограниченными возможностями и детей

Каждое сообщество должно с самого начала точно решить, какой уровень сложности и детализации наиболее подходит для местных условий. Несмотря на возможную схожесть общей стратегии различных айыл окмоту, уровень детализации плана действий или программы может существенно различаться, т.к. приоритетные проблемы, в том числе гендерные, неодинаковые.

ШАГ 5. Планирование деятельности по реализации СПР АО

Планирование деятельности относится к наиболее важному этапу, который представляет собой совокупность процедур, обеспечивающих реализуемость СПР. Оно необходимо для координации деятельности участников, с его помощью определяется порядок, в котором должны выполняться отдельные мероприятия и сроки ее реализации. Планирование является основой для определения потребностей в ресурсах.

Планирование деятельности позволяет ответить на вопросы:

- Что необходимо сделать для реализации СПР АО?
- Кем могут быть выполнены эти действия? Кто может участвовать в этом?
- Когда это может быть выполнено?
- При помощи каких ресурсов это можно сделать?

Все это предполагает формирование перечня мероприятий (действий), привлечения и распределения финансовых и иных ресурсов, а также согласования их исполнения по срокам и исполнителям.

Составление плана действий – это представление действий в рамках принятой цели и задачи с установлением их логической последовательности и взаимозависимости. Он используется также как средство определения ответственных за определенные действия.

1. Перечень основных целей/направлений

Основные цели представляют собой краткое изложение того, что должно быть сделано в рамках стратегического плана для достижения его целей. При подготовке перечня необходимо учитывать следующее:

- имеющиеся в наличии человеческие, физические и финансовые ресурсы;
- каким образом каждое действие будет способствовать достижению целей плана и на каких допущениях эти действия основаны;
- каким образом каждое действие будет способствовать достижению целей плана, ориентированных на мужчин и на женщин, и на каких допущениях эти действия основаны;
- будут ли удовлетворены практические потребности как мужчин, так и женщин в результате достижения этой цели;
- включает ли поставленная нами цель более широкие обязательства по достижению гендерного равенства;
- факторы риска и неопределенности, способные оказать отрицательное влияние на проведение действий.

2. Разбивка целей на выполнимые задачи

Разбивка целей на задачи производится для обеспечения достаточной простоты, облегчения организации, координации или управления при реализации задач по достижению данной цели. Таким образом, каждая цель/направление подразделяется на задачи, которые в свою очередь состоят из мероприятий. Каждое мероприятие должно быть закреплено за отдельным исполнителем/организацией и стать его краткосрочной целью.

Пример приведен ниже на рис. 1.

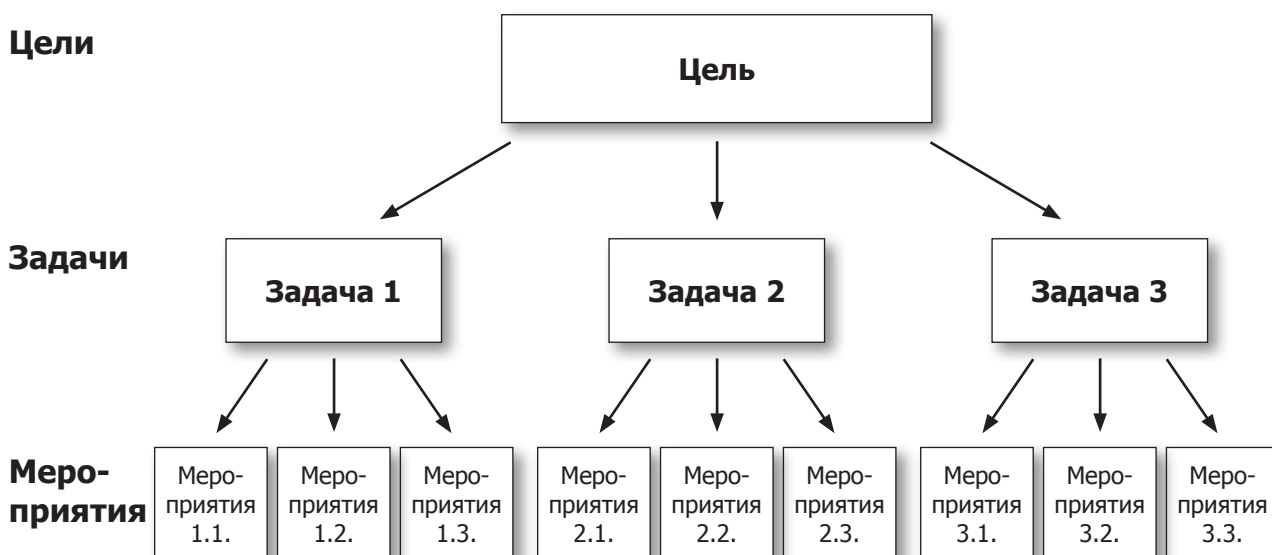


Рис.1. Разработка структуры разбивки действий

Успех планирования зависит от правильного установления уровня детализации. Наиболее общая ошибка состоит в разбивке целей на слишком большое количество задач. Разбивка цели должна быть завершена, как только у планирующего лица появляется минимальное количество задач (3-5), при решении которых цель будет достигнута, для которых определены временные рамки и ресурсы, а человек, отвечающий за выполнение самой работы, получает достаточно инструкций о том, что должно быть сделано. Пример детализации приведен в нижеследующей таблице:

Разбивка цели на задачи:

Приоритетное направление 1	Приоритетное направление 2
Цель приоритета 1 <i>Повышение эффективности деятельности органов МСУ</i>	Цель приоритета 2 <i>Обеспечение финансово-экономической самостоятельности</i>
Задача 1.1. Улучшение структуры и функций органов МСУ с учетом гендерных аспектов	Задача 2.1. Расширение налогооблагаемой базы с учетом практических гендерных нужд мужчин и женщин
Задача 1.2. Создание равных условий и равных возможностей для мужчин и женщин при найме на работу и для карьерного роста	Задача 2.2. Эффективное использование ресурсов и привлечения инвестиций. Расширение доступа женщин к ресурсам и инвестициям
Задача 1.3. Повышение потенциала сотрудников органов МСУ, в том числе и гендерной чувствительности	Задача 2.3. Рациональное использование коммунальной собственности. Расширение доступа женщин к коммунальной собственности
Задача 1.4. Улучшение условий труда сотрудников органов МСУ с учетом практических гендерных нужд, например, для женщин с маленькими детьми	
Задача 1.5. Содействие развитию и вовлечению гражданского общества, в том числе женщин, в МСУ	

Важным условием успеха планирования является планирование гендерно ориентированных мероприятий (мер), т.к. при постоянной ограниченности финансирования это позволит не только эффективно использовать средства, но и продвигать гендерное равенство, которое в свою очередь делает устойчивым развитие общества. Далее в таблице приведен пример выявления на основе гендерного анализа гендерного аспекта мероприятия.

Определение мероприятий (мер) для решения задачи

Цель	Задача	Мероприятия (меры)	Гендерный аспект мероприятий
3. Развитие сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности	3.1. Создание вспомогательных сельскохозяйственных услуг	3.1.1. Развитие системы сельскохозяйственных кооперативов	Как показывает практика, руководителями и членами сельскохозяйственных кооперативов преимущественно являются мужчины, и услугами кооперативов пользуются они. Поэтому при развитии сети сельскохозяйственных кооперативов необходимо планировать мероприятия по расширению доступа женщин к услугам сельхозкооперативов

		3.1.2. Расширение сети пунктов искусственного осеменения сельскохозяй- ственных животных	Искусственное осеменение нацелено на улучшение пород сельскохозяйственных животных, в том числе и крупного рогатого скота. Как результат этой деятельности может повыситься удойность коров. Поскольку сегодня на средства, вырученные от сбыта молока, женщины покупают предметы первой необходимости, одежду и школьные принадлежности для детей, то это мероприятие удовлетворит практические потребности как женщин, детей, так и мужчин
		3.1.3. Организация ветеринарных сервисов	Данное гендерно ориентированное мероприятие способствует уменьшению заболеваемости женщин, детей и мужчин такими болезнями, как бруцеллез, эхинококк и др., переносчиками которых являются животные

В процессе разработки мероприятий необходимо:

- предусмотреть мероприятия, направленные на функциональное и гендерное обучение женщин и девочек, мероприятия по привлечению женщин в процесс принятия решений по секторальным проблемам и вопросам через доступ к информационным ресурсам и образованию, в том числе в области науки, техники и экономики
- предусмотреть, как и каким образом в запланированных мероприятиях будут принимать участие и мужчины, и женщины
- определить, чем отличаются последствия от предпринятых мер для мужчин и женщин, окажут ли запланированные мероприятия различное воздействие на социально-экономическое положение мужчин и женщин

3. Определение исполнителей

Теперь следует определить исполнителей отдельных задач и мероприятий. Это нечто большее, чем просто сказать, кто, что будет делать. При распределении мероприятий должны приниматься во внимание потенциал организации или способности, квалификация и опыт работников, которые участвуют в разработке и реализации СПР АО.

4. Последовательность

После того, как произведена разбивка целей на достаточное количество задач, а задач – на мероприятия, они должны быть соотнесены друг с другом, для того, чтобы установить:

- последовательность – в каком порядке должны предприниматься действия?
- зависимость – зависит ли действие от начала или завершения какого-либо из других действий?

5. Сроки

Определение сроков означает проведение реалистичной оценки начала и продолжительности каждой цели. Однако, зачастую невозможно определить сроки с полной уверенностью. Чтобы обеспечить, по крайней мере, реальность задаваемых сроков, рекомендуется:

- 1) проконсультироваться с теми, кто имеет необходимые знания или опыт;
- 2) использовать собственный опыт, полученный от предыдущей деятельности.

Иногда случающиеся ошибки и неточности выливаются в недооценку требуемого времени и могут быть результатом следующих причин:

- упущения существенных действий и задач;
- недостаточного учета взаимозависимости действий;
- недостаточного учета состава ресурсов;
- желание произвести впечатление обещанием быстрых результатов.

Все перечисленные элементы плана действий могут быть обобщены в табличной форме. Формат такой таблицы может быть адаптирован к ожидаемой продолжительности программы. Таблица плана действий может быть разбита на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Характер действий, обеспечивающих эффективное достижение стратегических целей, зависит от особенностей сообщества, сложившейся системы и стиля управления в органах МСУ и других организациях на территории сообщества.

Иногда реализация СПР АО требует тех или иных организационных изменений. Так, реализация некоторых целей или задач может потребовать выделения их в отдельный специализированный проект, в котором конкретно определены требуемые финансовые и другие ресурсы и имеющий инвестиционную привлекательность.

ШАГ 6. Мониторинг и оценка реализации СПР АО

В период реализации СПР АО осуществляется мониторинг. Так как за реализацию плана развития несет ответственность АО, то во избежание субъективизма мониторинг в соответствии с НПА осуществляют представители местного сообщества.²⁰ В отличие от муниципальных служащих, представителям местного сообщества легче будет собрать индикаторы, особенно качественные, т.к. население с ними будет более откровенным.

а) Мониторинг – это регулярное отслеживание процессов на основе отобранных индикаторов для определения достигнутых в них сдвигов или прогресса. Он предполагает дополнение статистических данных оценочными показателями и базируется на сборе двух видов индикаторов:

- количественных (статистических) индикаторов (таких, как гендерно разделенные показатели по уровню занятости, безработицы, обучающихся девочек и мальчиков и т.д.);
- качественных индикаторов (материалы, полученные в ходе опросов мужчин и женщин, исследований, интервью, например, отношение женщин и мужчин к тем или другим явлениям).

В качестве количественных индикаторов выступают данные государственных органов статистики, отраслевых министерств и ведомств, а также любая доступная отчетная информация. Они основываются на информации, получаемой в результате проведения переписей, опросов, подсчетов и административных записей и являются мерилем экономических и других аспектов уровня и качества жизни. Качественные индикаторы связаны с уровнем и качеством жизни и используют информацию об уровне удовлетворенности или

²⁰ Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин», УП КР.

неудовлетворенности мужчинами и женщинами личными и социально-экономическими условиями. Они выявляют результаты и уровень воздействия принимаемых политических решений (программ и т.д.) на население, гражданское общество, которое непосредственно испытывает на себе результаты этих решений.

На местном уровне используются индикаторы отслеживания и индикаторы воздействия.

Индикаторы отслеживания используются для отслеживания хода реализации мер, предусмотренных в стратегическом плане развития. Отслеживание результатов предполагает учёт достижений на пути к поставленным целям, а также осуществление обратной связи с участниками процесса реализации по вопросам эффективности предпринимаемых мер.

Индикаторы воздействия представляют собой важное дополнение к индикаторам отслеживания. Оценка воздействия означает качественное и количественное определение изменений, которые будут происходить от выполнения мер стратегического плана.

Одним из наиболее сложных проблем в осуществлении эффективного мониторинга является подбор индикаторов для проведения такого анализа, нахождение оптимального баланса набора индикаторов. Конкретных рекомендаций по выбору индикаторов мониторинга нет. В каждом частном случае необходимо создание оригинальной системы мониторинга и оценки, своей собственной модели мониторинга, исходя из своих запросов.

Но при этом необходимо учитывать общие правила:

- индикаторы должны быть понятны и измеримы;
- индикаторы должны быть реалистичны и достижимы;
- индикаторы должны быть сгруппированы, отобраны таким образом, чтобы они могли выполнять двойную, тройную роль, использоваться во многих секторах или сферах;
- источники информации должны быть надежными и последовательными;
- индикаторы не должны быть очень изменчивыми;
- программы высокого уровня должны быть подкреплены в программах более низкого уровня, а исходные показатели должны быть на каждом из этих уровней – так же, как и результаты. Эти правила применимы и к социальным, и к экономическим показателям.

6) Оценка – это комплексный сбор информации о ходе выполнения плана и его результатах для вынесения суждений о плане, повышения эффективности деятельности и поддержки принятия решений относительно будущего его развития.

Основные функции мониторинга и оценки:

- Отслеживать процесс реализации плана
- Фиксировать действия исполнителей
- Создать основу для проведения корректирующих действий
- Формировать информационную базу для оценки реализуемого плана
- Выявлять, производились ли деятельность и расходование ресурсов в соответствии с планом
- Определить, какие отступления от плана имели место и оправданы ли они
- Быть постоянным или периодическим процессом на всем протяжении реализации программы

Мониторинг и оценка предполагают наличие нескольких этапов в их проведении.

Этапы проведения мониторинга и оценки (здесь дан примерный перечень этапов, который может быть расширен или сокращен в зависимости от объекта мониторинга):

1. Определение метода мониторинга и оценки (МиО).
2. Определение целей и задач проведения МиО (на основе изучения плана).
3. Проведение анализа степени участия партнеров (их интересы, ожидания, вклады в проведение мероприятий).
4. Установка индикаторов по достижению целей и задач плана для МиО и источники их получения (графики; отчеты; регистрационные журналы; списки участников мероприятий, плановое собрание, письменный опрос, анкеты; семинар, фокус-группы, консультации по телефону, др).
5. Планирование процесса проведения совместной оценки:
 - методология и методика (уточнить вопросы для оценки на основе целей, задач, индикаторов, методы, инструменты, масштаб работы, бюджет, время, иные ресурсы),
 - определение необходимых действий/ мероприятий,
 - определение действующих лиц, ответственных за выполнение различных задач,
 - обучение участников методам сбора информации, фасилитации и др. (семинар, письменные инструкции, др.)
6. Сбор данных.
7. Анализ информации и достижение согласия по интерпретации полученных данных и использования результатов.
8. Презентация результатов МиО (собрание, конференция, пресс-конференция, освещение в СМИ).
9. Оценка эффективности МиО. Выработка плана действий.

в) Гендерно чувствительный мониторинг и оценка

Для того, чтобы определить уровень воздействия СПР АО отдельно на мужчин и женщин, важно определить, получили ли женщины и мужчины одинаковую долю выгоды. Гендерные индикаторы (гендерно чувствительные индикаторы) – это указатели или измерители, использующие количественные и качественные показатели для суммирования гендерно значимых изменений, происходящих в обществе в течение определенного периода времени. Гендерные индикаторы содержат прямые свидетельства положения женщин относительно определенного нормативного стандарта. Они в сочетании с другими оценочными техниками – необходимая и полезная составляющая, для измерения результатов деятельности, которые нацелены на учет интересов обеих социально-половых групп населения.

Пример: **Индикаторы мониторинга и оценки гендерного равенства в производстве урожаев сельскохозяйственных культур**

Индикатор	Источники и методы получения
Увеличение в % доходов семьи, полученных от производства сельскохозяйственной продукции, среди семей, возглавляемых женщинами за определенный период на исследуемой территории	• Дворовой опрос • Информационная система для руководства планом • Социально-экономические показатели статистических агентств
Изменения в питании семьи, здоровье, образовании, уязвимости к насилию, в уровне счастья за X-годовой период, с разбивкой по полу	• Дворовой опрос, до и после • Информационная система для руководства планом • Школьная статистика
Количество местных фермеров, вовлеченных в организованную торговлю и маркетинговые группы, с разбивкой по полу	• Торговая статистика
Количество мужчин и женщин, возглавляющих управленческие или финансовые отделы комитетов по управлению природными ресурсами	• Данные о счетах в банках • Протоколы заседаний Комитета
Количество фермеров, использующих нулевую обработку почвы, мульчу, запашные культуры и новые технологии для уменьшения ручного труда и увеличения плодородности почвы, с разбивкой по полу	• Данные по перевооружению сельского хозяйства • Опрос заинтересованных сторон • Наблюдение
Изменения состояния почвы фермерских земель, до и после реализации программы (показатели состояния почвы, % состав исследуемых групп)	• Опрос сельскохозяйственных служб • Фермерские учетно-отчетные материалы • Совместный мониторинг, проводимый жителями села или работниками фермы
Количество мужчин и женщин, активно вовлеченных в проведение совместных исследований	• Данные по перевооружению сельского хозяйства • Опрос заинтересованных сторон • Наблюдение • Совместный мониторинг
Процентный состав мужчин и женщин, имеющих доступ к семенам высокого качества, адаптированным к местным условиям	• Данные по переоснащению сельского хозяйства • Опрос заинтересованных сторон
Процентный состав мужчин и женщин, выполняющих хранение семян и участвующих в местных схемах снабжения семенами	• Данные по переоснащению сельского хозяйства • Опрос заинтересованных сторон • Программные документы
Преференции типа семян, с разбивкой по полу	• Данные по переоснащению сельского хозяйства • Опрос заинтересованных сторон • Данные по продаже семян
Количество мужчин и женщин, участвующих в управлении местного банка семян	• Протоколы заседаний Комитета • Материалы проведения программы и проекта
Количество мужчин и женщин, участвующих в переобучении по применению пестицидов	• Материалы проведения обучения

Осведомленность о средствах безопасности при работе с сельскохозяйственными химикатами и доступ к необходимому защитному оборудованию, с разбивкой по полу и этнической принадлежности	• Фокусные группы • Наблюдение • Оценка результатов обучения • Опрос заинтересованных сторон
Принятие рекомендуемых практик и технологий среди мужчин и женщин, до и после реализации программы	• Изучение конкретных случаев • Опрос фермеров • Выборочный опрос
Гендерные различия в количестве выполняемой работы после начала использования новых технологий выращивания сельхозпродукции	• Изучение конкретных случаев • Гендерный анализ (сравнительный анализ рабочего времени мужчин и женщин) • Оценка участников • Выборочный опрос
Процентный состав мужчин и женщин – консультантов по вопросам сельского хозяйства	• Данные сельскохозяйственных служб • Материалы проекта
Уровень законченного образования фермеров с разбивкой по полу	• Дворовый опрос • Данные посещаемости школы и экзаменов
Уровень удовлетворенности среди мужчин и женщин доступом и качеством консультационных сельскохозяйственных услуг	• Опрос фермеров • Выборочный опрос
Активное участие женщин или представителей других обездоленных групп в управленческих органах или советах производительных групп или кооперативов <i>Источник: Справочник «Гендер в сельском хозяйстве», 2009 г.</i>	• Протоколы заседаний Комитета • Опрос заинтересованных сторон • Традиционные местные органы управления (например, председатель или местный совет) • Материалы проведения программы и проекта

Качественные гендерные индикаторы используют, например, для исследования взаимозависимости между численностью женщин АО и степенью их воздействия на процесс принятия решений. Его можно применять для выяснения ряда обстоятельств: сколько раз вопросы, касающиеся гендерной справедливости, обсуждались в АО или на заседаниях депутатов местного кенеша; как можно поддержать женщин в их деятельности по достижению гендерной справедливости, впрочем, как и другие их политические инициативы. Качественный анализ как никогда уместен для выяснения влияния женского политического представительства на более широкие социальные проблемы и на функционирование правительства.

Для оценки достижений в продвижении гендерного равенства нужно провести:

- оценку средств, использованных для удовлетворения разных потребностей женщин и мужчин и соответствовали ли эти вклады их потребностям;
- оценку степени одинаковости результатов для мужчин и женщин;
- оценку того, как, каким образом были вовлечены женщины и мужчины в проводимые мероприятия.

Польза гендерных индикаторов обусловлена их способностью указывать на перемены в статусе и роли женщин и мужчин во времени и, таким образом, измерять: достигается ли цель гендерной справедливости.

КОММУНИКАЦИЯ

Коммуникации или осуществление эффективного взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами, начиная от представителей гражданского общества, заканчивая высокопоставленными чиновниками, должны осуществляться постоянно на всех этапах разработки, реализации, мониторинга и оценки СПР АО. Очень важно отметить, что коммуникация – это не просто передача информации. Она включает в себя такие стратегические цели, как повышение информированности, защиту, продвижение гласности и обмен положительным опытом.

Пути осуществления коммуникации

Цели коммуникации	Почему их надо достигать	Возможные пути осуществления
Повышение информированности	Для повышения информированности и приверженности населения целям гендерного развития	Подготовить ежегодный доклад о результатах реализации СПР АО и улучшения положения женщин и мужчин и опубликовать в СМИ. Подготовить публикации и передачи о существующих проблемах или положительном опыте по их решению и распространить через СМИ. Сбор гендерных НПА, докладов, отчетов, пособий и другой информации и создание ресурсного центра по гендерной политике.
Защита интересов женщин и мужчин	Для решения проблем женщин и мужчин и повышения их доверия к ОМСУ	
Продвижение гласности	Для расширения числа сторонников и партнеров	
Обмен положительным опытом	Для активизации деятельности ОМСУ по продвижению гендерного равенства	
Для активизации участия населения в процессе развития	Положительный опыт местного сообщества в продвижении своих интересов станет примером для других сообществ	

Хорошие коммуникационные стратегии и практики, принимающие во внимание различные потребности и ситуации мужчин и женщин (выступающих в качестве общественности, людей, предоставляющих услуги или тех, с кем осуществляется взаимодействие) являются чрезвычайно важным аспектом внедрения гендерного подхода.

Условные сокращения:

АО	Айыл Окмоту
АО	Аильный округ
АПК	Агропромышленный комплекс
МиО	Мониторинг и оценка
МСУ	Местное самоуправление
НПО	Неправительственная организация
НПД по ДГР	Национальный план действий по достижению гендерного равенства
ОМСУ	Органы местного самоуправления
СМИ	Средства массовой информации
СПР АО	Стратегический план развития АО
СРС	Стратегия развития страны
ЦРТ	Цели развития тысячелетия

Для заметок

[illegible]

[illegible]

Для заметок

[illegible]