ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN MOLDOVA

Anjela Baurciulu Marina Belostecinic Angela Casian
Ion Pârţachi Andrei Petroia

BUGETARE SENSIBILĂ LA GEN

Manual

Chişinău, 2009

CZU 316.346.2(075.8)
B 89

Această inițiativă de elaborare a manualului şi promovare a cursului privind BSG, în cadrul ASEM, a fost posibilă grație suportului conceptual al Fondului Națiunilor Unite de Dezvoltare pentru Femei (UNIFEM), în cadrul programului *„Promovarea egalității de gen în programele şi planurile naționale de dezvoltare"*, implementat cu susținerea financiară a Agenției Suedeze de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare (SIDA), precum şi a programului sub-regional al UNIFEM privind bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen, în Europa de sud-est: *„Promovarea Egalității de Gen şi a Guvernării Democratice prin Creşterea Transparenței şi Responsabilității"*, implementat cu susținerea financiară a Agenției Austriece de Dezvoltare (ADA).

Manualul „Bugetare sensibilă la gen" a fost examinat şi aprobat pentru editare la şedința Senatului ASEM din 28 octombrie 2009 (Proces-verbal nr. 3).

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții
Bugetare sensibilă la gen: Manual / Anjela Baurciulu, Marina Belostecinic, Angela Casian [et al.] ; Acad. de Studii Econ. din Moldova. – Ch. : ASEM, 2009. – 200 p.
120 ex.
ISBN 978.9975-75-484-2.

316.346.2(075.8)

© **Autori:**
Conf.univ.dr. Marina Belostecinic – capitolul I;
Conf.univ.dr. Anjela Baurciulu – capitolul II;
Conf.univ.dr. Andrei Petroia – capitolul III;
Conf.univ.dr. Angela Casian – capitolul IV;
Prof.univ.dr. Ion Pârțachi – capitolul V.

Departamentul Editorial-Poligrafic al ASEM

ISBN 978.9975-75-484-2

Opiniile expuse în această lucrare aparțin autorilor şi nu reflectă neapărat punctul de vedere al UNIFEM , SIDA şi/sau al Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova

CUPRINS

Cuvânt înainte.....5

Acronime..... 8

Capitolul I. INTRODUCERE ÎN GENDER.....9
Tema 1. Aspecte conceptuale privind noțiunea de gender.....9
1.1. Esența conceptului de gender..... 9
1.2. Roluri şi stereotipuri de gen.....11
1.3. Teorii tradiționale despre rolul femeilor şi bărbaților în societate..... 13
1.4. Evoluția studiilor de gen.....16
1.5. Metode de analiză a relațiilor de gen..... 19
Întrebări de autoverificare..... 22
Biliografie.....22

Capitolul II. POLITICI ŞI STRATEGII PRIVIND PROMOVAREA EGALITĂȚII DE GEN.....23
Tema 1. Gender mainstreaming – strategia de transformare a politicilor şi generarea egalității de gen în societate..... 23
1.1. Cadrul istoric şi conceptual privind abordarea integratoare a dimensiunii de gen.....23
1.2. Promovarea abordării integratoare a egalității de gen în cadrul politicilor publice.....28
1.3. Principiile de bază şi modalitățile de integrare a egalității de gen.....34
Tema 2. Politici şi strategii de promovare egalității de gen în Republica Moldova.....38
2.1. Crearea cadrului legal şi instituțional al asigurării egalității de şanse între femei şi bărbați în Republica Moldova..... 38
2.2. Corelarea promovării egalității de gen cu Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului şi Strategiile Naționale de Dezvoltare..... 43
2.3. Politica de asigurare a egalității de gen pe termen lung în Republica Moldova.....53
Tema 3. Strategia integratoare privind bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen.....56
3.1. Conținutul şi necesitatea abordării integratoare a dimensiunii de gen în procesul bugetar..... 56
3.2. Construcția sistemului de bugetare sensibil la dimensiunea de gen..... 60
Întrebări de autoverificare..... 68
Bibliografie.....69

Capitolul III. BUGETUL ŞI PROCESUL DE BUGETARE.....71
Tema 1. Conceptul de buget sensibil la dimensiunea de gen.....71
1.1. Conceptul de buget: funcţiile şi principiile bugetare..... 71
1.2. Sistemul bugetar.....79
1.3. Bugetarea pe programe în Republica Moldova..... 85
1.4. Conceptul de buget sensibil la dimensiunea de gen.....92
1.5. Inițiative privind bugete sensibile la dimensiunea de gen.....95
Tema 2. Procesul de bugetare sensibilă la dimensiunea de gen.....97
2.1. Noțiunea de proces bugetar.....97
2.2. Conceptul şi metodele de planificare bugetară..... 103
2.3. Planificarea bugetară în Republica Moldova.....106
2.4. Planificarea bugetară sensibilă la dimensiunea de gen.....112
Întrebări de autoverificare..... 117
Bibliografie.....118

Capitolul IV. ANALIZA GENDER.....121
Tema 1. Metode şi tehnici de analiză a bugetului din punct de vedere al sensibilității la gen.....121
1.1. Necesitatea şi scopul analizei gender, participanții şi beneficiarii ei..... 121
1.2. Etapele şi principiile analizei gender.....127
1.3. Metode de analiză a sensibilității bugetului la dimensiunea de gen.....132
1.4. Tehnici şi instrumente ale analizei gender..... 149
Întrebări de autoverificare..... 151
Bibliografie.....151

Capitolul V. STATISTICA GENDER.....153
Tema 1. Statistica bugetară sensibilă la gen..... 153
1.1. Necesitatea statisticii de gen.....153
1.2. Conceptul indicatorilor de tip gender..... 157
1.3. Instrumentele care asigură aplicarea statisticii de gen..... 159
1.4. Indicatorii de gen..... 164
Tema 2. Elaborarea indicatorilor pentru statistica bugetară sensibilă la gen..... 169
2.1. Sistematizarea indicatorilor de gen..... 169
2.2. Sistemul de clasificare adoptat la recomandarea Națiunilor Unite..... 172
2.3. Aspecte ale statisticii gender.....175
2.4. Utilizarea statisticii Bugetelor sensibile la gen (BSG)..... 191
Întrebări de autoverificare..... 193
Bibliografie.....195

Glosar.....197

CUVÂNT ÎNAINTE

Egalitatea genurilor reprezintă una din forțele motrice în dezvoltarea economică, socială şi democratică. Cadrul legislativ al UE, consolidat şi eficient implementat în domeniul egalității genurilor, este important, însă nu poate, în întregime, să redreseze dinamica structurală şi instituțională care continuă să genereze inegalități între femeile şi bărbații din Europa. Uniunea Europeană a creat o bază legislativă (Tratatul de la Amsterdam) şi a lansat variate programe şi directive pentru a spori principiul egalității între bărbați şi femei în societatea UE. Însă, implementarea acestor inițiative, la nivelul național regional şi local, în Europa, este posibilă doar prin intermediul liderismului politic şi al angajamentului asumat pentru egalitatea genurilor concomitent cu bugetarea aspectelor sensibile la dimensiunea de gen.

Bugetele transformă prioritățile politicii guvernamentale, precum şi angajamentele la nivel local, regional şi național în măsuri practice. În eforturile noastre, pentru consolidarea fenomenului de egalitate în societate, este important să ne întrebăm dacă a fost luat în considerație angajamentul cu privire la egalitatea genurilor, atunci când se adoptă vreo decizie de către Guvernul nostru şi de instituțiile europene cu privire la modalitatea de acumulare a veniturilor şi modul în care acestea se cheltuiesc. Elaborarea bugetelor sensibile la dimensiunea de gen reprezintă un proces prin care bugetele publice sunt evaluate dacă contribuie sau nu la sporirea principiului egalității între femei şi bărbați, după care se introduc modificări care vor promova egalitatea genurilor în modul respectiv.

În plus, bugetele sensibile la dimensiunea de gen reprezintă nişte angajamente stabilite în Platforma de la Beijing pentru Acțiuni (BPA, 1995), în care, conform prevederilor punctului 345, toate aranjamentele financiare, integrarea perspectivei de gender şi finanțarea adecvată a programelor specifice ar trebui să fie garantate; mai departe, conform prevederilor punctului 346, care indică faptul că Guvernele trebuie să depună „eforturi pentru ca sistematic să revizuiască modul în care femeile beneficiază de cheltuielile sectorului public, modul în care se ajustează bugetele pentru asigurarea acestui fapt, pentru consolidarea capacității productive şi pentru satisfacerea necesităților sociale". Bugetele nu sunt doar nişte documente tehnice; acestea reflectă modalitatea prin care Guvernele stabilesc prioritățile lor şi dezvoltă cadrul pentru implementarea politicilor lor. Acestea reprezintă cele mai importante instrumente la implementarea deciziilor celor ce elaborează politici.

În ultimul timp, interesul față de BSG a crescut considerabil datorită, în mare măsură, implicărilor UNIFEM şi modificărilor intervenite în cadrul normativ din Republica Moldova şi intrarea în vigoare a Legilor „Cu privire la asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați", „Cu privire la prevenirea şi combaterea violenței în

familie". Ca urmare a adoptării acestor noi acte normative, Republica Moldova şi-a impus drept obiectiv aplicarea şi realizarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, precum şi a altor tratate la care Republica Moldova este parte.

Necesitatea implementării programelor de instruire în domeniul BSG este determinată de rezultatele obținute în urma investigațiilor care au dezvăluit punctele slabe în domeniul bugetar şi au impus planuri de reformă ambițioase şi inteligibile. Implementarea BSG, în viziunea noastră, trebuie să includă elemente durabile de formare a capacității. Pentru personalul implicat, e necesară o interacțiune aprofundată, însoțită de o asistență tehnică şi de familiarizarea cu noile concepte, terminologii şi sisteme. Aceasta poate conduce la un dialog productiv şi, în cele din urmă, la *trecerea la noile sisteme de bugetare* corespunzătoare şi acceptate.

Eforturile de implementare a BSG urmează să atragă după sine elaborarea unor programe de instruire în domeniul respectiv, care se vor baza pe experiența personalului direct implicat în procesul de bugetare, pe opiniile şi consultanța experților şi a cercurilor academice din Moldova. Astfel, se va reuşi, la prima etapă, *crearea unor condiții favorabile pentru instruirea şi perfecționarea personalului* implicat nemijlocit în BSG, care reprezintă un grup-țintă al autorităților administrației publice centrale. Ulterior, va fi posibilă instruirea unui grup mai larg de personal din administrația publică, ONG şi crearea unui grup de formatori, care să asigure durabilitatea procesului de formare şi perfecționare în domeniul BSG.

Introducerea disciplinei BSG la ciclul II, masterat profesional şi academic, prestate de Academie, reprezintă o sarcină majoră, inteligibilă şi competitivă, care va fi realizată în colaborare cu autoritățile administrației publice din Republica Moldova.

Din perspectiva instituțională, unele eforturi de formare a capacității pot şi trebuie susținute prin intermediul unei instituții de învățământ superior acreditate, cu potențial ştiințific şi metodico-didactic remarcabil, ca Academia de Studii Economice din Moldova. ASEM este una din primele instituții de învățământ superior din cadrul țărilor din spațiul CSI care a inclus în Curriculumul universitar, la ciclul II (Masterat), specializarea „Finanțe publice şi Fiscalitate", disciplina „Bugetare sensibilă la gen". Academia dispune de personal ştiințific calificat, care a parcurs anumite trepte în instruirea cu privire la BSG, oferite sub egida UNIFEM: Angela Casian, conferențiar universitar, doctor în ştiințe economice (autor capitolul IV); Andrei Petroia, conferențiar universitar, doctor în ştiințe economice (autor capitolul III); cercetători ştiințifici de valoare ale căror domenii de cercetare sunt: politica socială şi genderul – Marina Belostecinic, conferențiar universitar, doctor în ştiințe economice (autor capitolul I); indicatorii inegalității de gender – Ion Pârțachi, profesor universitar, doctor în ştiințe economice (autor capitolul V); problemele micro- şi macrobugetării – Anjela Baurciulu, conferențiar universitar, doctor în ştiințe economice (autor capitolul II).

De altfel, ASEM poate atrage consultanți-practicieni din cadrul autorităților publice centrale, cum ar fi Ministerul Finanțelor, Ministerul Protecției Sociale, Familiei şi Copilului, ca să ofere suport în promovarea conceptului BSG la nivel instituțional. Astfel, materialul elaborat asigură satisfacerea necesităților de instruire a persoanelor implicate în procesul bugetar şi crearea unui sistem durabil de instruire a funcționarilor publici debutanți şi a celor cu experiență implicați în activitățile de bugetare.

Acest manual, destinat, în primul rând, prezentării şi explicării metodologice a conceptului abordării integratoare a egalității de gen, îi va ajuta pe toți cei interesați să integreze egalitatea de gen în activitățile pe care le desfăşoară pentru realizarea unui impact de gen echitabil al acțiunilor întreprinse, deci, o folosire mai eficientă a resurselor pentru rezultate de care să beneficieze, în egală măsură, femeile şi bărbații.

Materialele din lucrare pot constitui un suport bibliografic în procesul didactic din instituțiile de învățământ superior şi, de asemenea, pot fi utilizate în activitatea instituțiilor publice implicate în activitățile privind promovarea abordării integratoare la dimensiunea de gen în cadrul procesului bugetar. În acest sens, manualul poate fi consultat la studierea diverselor aspecte ale finanțelor publice, gestiunii financiare a sectorului public, gestiunii finanțelor publice locale, a metodelor şi tehnicilor de bugetare, elaborării de politici publice etc.

Autorii

ACRONIME:

BSG	Buget sensibil la gen
BGC	Bugetele gospodăriilor casnice
BNS	Biroul Naţional de Statistică
CBGC	Cercetarea bugetelor gospodăriilor casnice
CEDAW	Convenţia cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeii
GC	Gospodărie casnică
GEI	Gender Equity Index (indicele echităţii între genuri)
GGI	Gender Poverty Index (indicele sexo-specific al sărăciei)
GSA	Gender Self Assessment (autoevaluarea gender)
FIPF	Federaţia internaţională de planificare a familiei
IDU	Indicele dezvoltării umane
IPF	Indicele de participare a femeilor
ISDU	Indicele sexo-specificat al dezvoltării umane
IWDA	International Women's Development Agency (Agenţia internaţională de dezvoltare pentru femei)
OCDE	Organizaţia pentru cooperare şi dezvoltare economică
ODM	Obiectivele de dezvoltare ale mileniului
ONG	Organizaţii nonguvernamentale
ONU	Organizaţia Naţiunilor Unite
PIB	Produsul Intern Brut
PPAs	Participatory Poverty Assessments' (Evaluarea participativă a sărăciei)
PNUD	Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare
SCERS	Strategia de creştere economică şi reducere a sărăciei
UNDESA	Departamentul afacerilor economice şi sociale al Naţiunilor Unite
UNIFEM	Fondul de dezvoltare al Naţiunilor Unite pentru femei
WBI	World Bank Institute

Capitolul
– 1 –

INTRODUCERE ÎN GENDER

Cuvinte-cheie

sex	discriminare	relații de gen
gen	emanciparea femeilor	socializare de gen
abordare de gen	identitate de gen	stereotipuri de gen
asimetrie de gen	feminitate	studii de gen
biodeterminism	masculinitate	

Tema 1. Aspecte conceptuale privind noțiunea de gender

1.1. Esența conceptului de gender

Ştiința socială contemporană evidențiază noțiunile de „sex" şi „gender", care, uneori, sunt confundate, sunt utilizate ca sinonime, însă deosebirea lor conceptuală este principială. Catherine March, antropolog american, menționa că sexul se referă la gender, ca şi lumina la culoare. Sexul şi lumina sunt fenomene naturale. Genderul şi culoarea sunt categorii determinate cultural, istoric, cu ajutorul cărora oamenii grupează anumite calități, atribuindu-le anumite semnificații. Fiziologia percepției luminii de către oameni este aproximativ aceeaşi, în timp ce unele culturi deosebesc terminologic doar două-trei culori, iar altele – zeci şi sute de culori, ceea ce îşi are cauzele şi efectele sale.

Tradițional, noțiunea de *sex* este utilizată pentru conturarea particularităților anatomice şi fiziologice ale oamenilor în baza cărora aceştia se divizează în bărbați şi femei. Sexul (sau particularitățile biologice) era considerat factorul principal al diferențelor dintre femei şi bărbați. Însă, odată cu dezvoltarea cercetărilor ştiințifice, a devenit evident faptul că, din punct de vedere biologic, între femei şi bărbați există mai multe asemănări decât deosebiri. Mulți cercetători consideră că unica şi cea mai importantă deosebire biologică între femei şi bărbați constă în rolul

lor în reproducerea urmaşilor. Astăzi, este evident că deosebirile tipice dintre femei şi bărbaţi, cum ar fi greutatea mai mare, înălţimea mai mare, masa musculară mai mare şi puterea fizică mai mare a bărbaţilor nu sunt constante şi, într-o mai mică măsură, depind de sex. Înălţimea şi greutatea, precum şi puterea fizică depind, în mare măsură, de modul de alimentare şi de viaţă, care, la rândul lor, sunt influenţate de atitudinea societăţii faţă de cine – bărbaţii sau femeile, trebuie să mănânce mai mult, mai caloric, care sunt exerciţiile şi sporturile potrivite pentru unii sau alţii.

Paralel cu deosebirile biologice, oamenii sunt divizaţi în funcţie de rolurile sociale, formele de activitate, deosebirile de comportament, caracteristicile emoţionale ş.a. Cercetătorii au stabilit relativitatea reprezentărilor „tipic bărbătesc" sau „tipic femeiesc" – ceea ce, într-o societate, este considerat drept ocupaţie sau comportament pentru bărbaţi, în altă societate, poate fi considerat specific pentru femei. Aşadar, sexul biologic nu explică deosebirile rolurilor sociale ale femeilor şi bărbaţilor în societate. Astfel, a apărut noţiunea de *gender,* care reprezintă totalitatea normelor sociale şi culturale pe care trebuie să le respecte oamenii în funcţie de sexul lor biologic. Însă, nu sexul, ci normele socioculturale determină, în ultimă instanţă, calităţile psihologice, modelul de comportament, formele de activitate, profesiile femeilor şi bărbaţilor.

Termenul „gender" a apărut graţie psihanalistului american Robert Stoller care, în anul 1958, a propus utilizarea acestei noţiuni pentru evidenţierea dualităţii naturii omului – cea biologică şi cea socioculturală. R.Stoller a limitat noţiunea de „sex" drept categorie ştiinţifică la caracteristicile biologice, iar termenul „gender" evidenţiază faptul că caracteristicile biologice ale omului sunt percepute prin prisma reprezentărilor individuale şi sociale. Apariţia acestui termen nou, care reflectă natura socioculturală a diferenţelor dintre femei şi bărbaţi, a pus capăt tradiţiei clasice a analizei socio-psihologice a sexelor, în care determinantele principale erau cele biologice.

În limba engleză, „gender" semnifică genul gramatical care nu are nimic comun cu sexul. În psihologie, „gender" este întrebuinţat, în sens larg, referindu-se la orice calităţi psihologice sau de comportament, asociate cu masculinitate şi feminitate şi care, ipotetic, deosebesc bărbaţii de femei. În sens restrâns, „gender" semnifică „gen social", roluri sociale, identităţi şi domenii bărbăteşti şi femeieşti, care nu depind de diferenţele biologice, dar de organizarea socială a societăţii. Anume caracteristicile sociale sunt criteriile care diferenţiază comportamentul „bărbătesc" de cel „femeiesc", printre ele statutul în grup, relaţiile de putere (dominare/subordonare), rolurile sociale, nivelul activităţii sociale (activitate profesională/activitate casnică) etc.

Genul/gender este un ansamblu de caracteristici culturale care determină comportamentul femeilor şi bărbaţilor, precum şi relaţiile dintre ei. Genul/gender se referă nu atât la femei sau bărbaţi, cât la relaţiile dintre ei şi modul construirii sociale a acestor relaţii sau, cu alte cuvinte, cum societatea creează aceste relaţii. Astfel, se analizează, prin prisma de gen, conţinutul tradiţiilor, religiei, moralei, institutelor politice, economiei, culturii – conţinutul oricărei forme a activităţii oamenilor şi de organizare a societăţii.

1.2. Roluri şi stereotipuri de gen

A fi femeie sau bărbat înseamnă nu numai a fi dotat cu unele particularităţi anatomice, dar şi realizarea unor roluri de gen. Rolurile de gen reprezintă una din formele rolurilor sociale, un ansamblu de norme de comportament al femeilor şi bărbaţilor.

Gen/gender este creat de societate ca fiind un model al femeilor şi bărbaţilor, care determină rolul şi situaţia lor în societate şi institutele acesteia – familie, economie, politică, învăţământ, cultură etc. Sistemele gender (institute, comportament şi interacţiuni sociale caracteristice sexelor) sunt diferite în diferite ţări, societăţi, însă, în orice societate, aceste sisteme sunt asimetrice, astfel, încât bărbaţii şi tot ce este bărbătesc (caracteristici ale caracterului, comportament, profesie ş.a.) este considerat primar, important şi dominant, iar femeile şi tot ce este femeiesc este considerat secundar, inferior, neimportant din punct de vedere social. În prezent, sistemele gender reprezintă un sistem social al egalităţii genurilor.

Gen/gender este o determinantă importantă a stratificării sociale a societăţii, care, alături de alţi factori social-demografici, cum sunt rasa, naţionalitatea, clasa, formează sistemul ierarhiei sociale. Un rol important în dezvoltarea sistemului gender îl are conştiinţa oamenilor, care se formează şi se dezvoltă prin promovarea unor stereotipuri socioculturale. Din momentul naşterii, omul devine obiect al influenţei sistemului gender – prin practicarea unor obiceiuri în funcţie de sexul copilului, astfel, culoarea hăinuţelor, a căruciorului, jucăriilor copilului este determinată de sexul acestuia.

În procesul de educare, familia, şcoala, societatea cultivă şi dezvoltă copiilor norme de gen/gender, reguli de comportament care corespund unui „bărbat adevărat" sau unei „femei adevărate", şi care nu sunt altceva decât stereotipuri de gen.

Diferenţierea noţiunilor de sex şi gender reprezintă o trecere la un nivel teoretic nou al conştientizării proceselor sociale. La sfârşitul anilor 80, cercetările feministe se deplasează treptat de la critica patriarhatului şi studierea experienţei specifice femeilor la analiza sistemelor gender, astfel trecând la studiile de gen, conform cărora toate aspectele societăţii, culturii şi relaţiilor sunt de natură gender.

În ştiinţa contemporană, abordarea gender este aplicată pe larg în analiza proceselor sociale şi culturale. În cadrul cercetărilor de gen, sunt examinate rolurile, normele, valorile, trăsăturile caracterului, care sunt impuse de societate femeilor şi bărbaţilor prin sistemele de socializare, divizare a muncii, valorile culturale, edificând astfel ierarhia puterii şi asimetria de gen tradiţională.

Diferenţierea biologică pe sexe este generată şi implantată în cultură prin simbolica începutului bărbătesc sau femeiesc, ceea ce se explică prin faptul că mai multe noţiuni şi fenomene, ce nu ţin de sex (natura, culorile, cultura, binele şi răul etc.), sunt asociate cu începutul „bărbătesc" sau „femeiesc". Astfel, se conturează conţinutul simbolic al „femeiescului" şi „bărbătescului", în condiţiile în care „bărbătescul" este identificat cu Dumnezeu, creativitate, putere, activism, raţionalitate etc. Corespunzător, Dumnezeu, creativitate, putere ş.a. simbolizează masculinitatea,

începutul bărbătesc. „Femeiescul" este asociat cu fenomene şi noţiuni opuse, cum ar fi natura, slăbiciune, subordonare, pasivitate, haos ş.a., care, la rândul lor, simbolizează feminitatea, începutul femeiesc. Divizarea lumii în funcţie de bărbătesc şi femeiesc reflectă ierarhia de gen existentă în societate.

Deci, gender reprezintă şi un proces sociocultural complex şi dificil de formare a deosebirilor în rolurile şi comportamentul, caracteristicile mentale şi emoţionale ale femeilor şi bărbaţilor. Elementele principale ale formării diferenţelor gender sunt contrapunerea între „bărbătesc" şi „femeiesc" şi subordonarea începutului femeiesc celui bărbătesc.

Normele şi stereotipurile acceptate în societate determină, în mare măsură, calităţile psihologice, formele de activitate, profesiile oamenilor în dependenţă de sexul biologic. Totodată, rolurile şi stereotipurile de gen nu poartă un caracter universal şi diferă de la o societate la alta.

În viaţa de toate zilele, anume, prin normele sociale, societatea formează imaginea şi rolurile „femeii adevărate" şi a „bărbatului adevărat". Acţiunile şi senzaţiile noastre sunt dirijate de aprobarea sau condamnarea din partea societăţii. Astfel, de exemplu, femeia necăsătorită sau căsătorită, însă care nu are copii sau care are, dar este divorţată, este blamată şi considerată defectuoasă. Însă, pentru un „bărbat adevărat" este ruşinos să se ocupe de treburile casnice considerate muncă „pur femeiască" şi lipsită de importanţă. Bărbatul trebuie să desfăşoare activităţi apreciate în societate şi care sunt considerate bărbăteşti, şi doar uneori poate ajuta femeia în munca casnică („femeiască").

Fiecare societate, mediu profesional au un ansamblu al lor de stereotipuri de gen: ce este permis şi ce este interzis în comportamentul femeilor şi bărbaţilor. Adulţii le spun băieţeilor – Nu plânge, doar nu eşti fetiţă; iar fetiţelor – Nu urca în copaci, doar nu eşti băieţel. În subconştientul copiilor, se fixează ideea despre plusurile sexului său şi neajunsurile sexului opus.

Psihologia gender evidenţiază trei tipuri de comportamente psihologice: masculin, feminin, androgin.

Comportamentul masculin (bărbătesc) se caracterizează prin agresivitate, insistenţă, iniţiativă, orientare spre autoritate şi leadership, carieră şi succes, capacitatea de a acţiona hotărât şi de a-şi asuma riscuri.

Comportamentul feminin se evidenţiază prin pasivitate, empatie, subordonare, răbdare, grad înalt de adaptare.

Comportamentul androgin se caracterizează prin combinarea calităţilor acestor două tipuri de comportament.

Aceste trei comportamente nu depind, în mod direct, de sexul persoanei. Deşi comportamentul masculin prevalează la bărbaţi, iar cel feminin – la femei, acestea pot fi întâlnite şi la sexul opus, iar tipul androgin, în egală măsură, este caracteristic atât femeilor, cât şi bărbaţilor.

Persoanele care dezvoltă tipul androgin de comportament înregistrează mai des succes în afaceri. În familia, în care există cel puțin un reprezentant al comportamentului feminin, indiferent că e femeie sau bărbat, climatul psihologic este mai stabil. Astăzi, se conturează tendința masculinizării femeilor: creşterea autorității, agresivității etc., ceea ce nu poate să nu se reflecte asupra feminizării inconştiente a băieților şi masculinizării fetițelor atât în familie, cât şi în grădinițe şi instituții de învățământ.

Primele cercetări ale stereotipizării rolurilor pe sexe au fost efectuate de către psihologi cu scopul de a contura deosebirile principale cu referință la reprezentările bărbaților şi femeilor despre sine şi unii despre alții. Acesta este material de bază pentru cercetările gender. Însă, abordarea gender este mult mai largă, deoarece trebuie să se răspundă la următoarele întrebări: de ce sunt determinate stereotipurile gender, cum acționează acestea asupra stratificării gender, cum modelează cultura gender. Nu sunt analizate comportamentul şi particularitățile manifestării bărbaților şi femeilor, dar ce aşteaptă, permite şi interzice societatea individului în sistemul puterii şi subordonării în funcție de apartenența sexuală a acestuia.

Teoria gender contemporană nu încearcă să conteste existența unor diferențe biologice, psihologice, sociale între femei şi bărbați concreți, însă insistă asupra faptului că nu este importantă existența diferențelor, ci aprecierea şi interpretarea lor socioculturală. Nu sunt importante deosebirile biologice sau fiziologice între femei şi bărbați, dar importanța socială şi culturală acordată de societate acestor diferențe. Cercetările gender pornesc de la analiza puterii şi dominării, aprobate în societate, prin prisma rolurilor şi relațiilor de gen, şi nu de la descrierea diferențelor în statut, roluri sau altor aspecte ale vieții femeilor şi bărbaților.

1.3. Teorii tradiționale despre rolul femeilor şi bărbaților în societate

Relațiile dintre femei şi bărbați, rolul şi locul lor în societate nu constituie o temă nouă pentru ştiința modernă. Pe parcursul evoluției societății, au apărut şi s-au dezvoltat diverse teorii – filosofice, psihologice, sociale – dar care au avut la bază două principii: 1) deosebirile dintre femei şi bărbați sunt doar de natură biologică, şi 2) rolurile bărbaților şi femeilor sunt diferențiate şi diametral opuse.

Încă din timpurile cele mai vechi, femeiescul/femininul era asociat simbolic cu ceea ce era opus rațiunii – cu forțele negre ale zeițelor pământului. Grecii apreciau capacitatea femeii de a da naştere copiilor şi o comparau cu fertilitatea naturii. Însă, anume, în antichitate, începe şi se finalizează trecerea de la cultul arhaic al fertilității la cultul zeilor raționali. Mitologia greacă serveşte drept exemplu al schimbării zeițelor-femei care simbolizau legătura cu pământul şi natura cu zeii-bărbați care aprobă puterea legilor stabilite de oameni.

Asocierea simbolică a bărbătescului cu raționalul şi a femeiescului cu emoționalul s-a stabilit în filosofia greacă. Încă în sec. VI î.e.n., pitagorienii (pythago-

reans) au alcătuit un tabel al principalelor contradicţii ale lumii, format din zece perechi de contraste, cum ar fi: par şi impar, drept şi stâng, lumină şi întuneric, bărbătesc şi femeiesc, bine şi rău etc., în care doar unul din aceste contraste este cel mai bun, superior faţă de perechea sa opusă.

Bărbătescul era analizat ca fiind o formă activă, determinantă, pe când femeiescul – activitate haotică şi pasivă.

Dualitatea în intelect şi materie apare în lucrările lui Platon, filosof al Greciei antice (427 î.e.n. – 347 î.e.n.), care a impus această dualitate a sufletescului şi trupescului, raţionalităţii şi emoţionalităţii, devenind dominantă în filosofia occidentală.

Divizarea formei active şi a materiei pasive îi este caracteristică şi lui Aristotel (384 î.e.n.– 322 î.e.n.), care identifica cunoaşterea şi raţionalitatea cu începutul activ bărbătesc, iar materia haotică ca substanţă inferioară – cu începutul pasiv femeiesc.

În opinia lui Filon, filosof din Alexandria (25 î.e.n. – 40), „bărbătescul" reprezintă tot ce este raţional, conştient, dumnezeiesc, iar femeia reprezintă lumea trupească, murdară, opusă raţiunii. Progresul moral constă în lupta, reprimarea „femeiescului" şi instaurarea „bărbătescului". Iar acest lucru presupune ierarhizarea noţiunilor, ce este bărbătesc/masculin şi ce este femeiesc/feminin, determinarea a ceea ce este „mai bine", „mai bun" faţă de altceva ce este „rău".

Nu putem să nu menţionăm aici şi „vânătoarea de vrăjitoare", care a costat viaţa a mii de femei, (se estimează că numărul de femei şi bărbaţi omorâţi se raportează 100:1) şi aceasta, deoarece se considera că etimologia cuvântului femina provine de la latinescul „fides" – credinţă şi „minus" – mai puţin, deci, fiind mai puţin credincioasă, femeia cade sub influenţa uneltirilor diavolului şi este cauza tuturor relelor de pe pământ.

În perioada Renaşterii, reprimarea naturalului, deci a femininului, devine principiu sistematizat. Astfel Francis Bacon, filosof englez al sec. XVII (1561-1626), susţinea că raţiunea este un instrument al măsurării, studierii şi al controlului asupra naturii. Iar natura este analizată analogic maşinii, şi nu ca un organism, cum o făceau filosofii antici. Această tratare a naturii permite promovarea ideii că sarcina ştiinţei constă în stabilirea modelului corect de cucerire şi dominare a naturii.

În ideile filosofice promovate de Bacon, natura este *ea* (***she***), iar raţiunea, cunoaşterea, ştiinţa – este *el* (***he***). Acuzându-l pe Aristotel că a lăsat natura „neatinsă", Bacon propune recunoaşterea relaţiei dintre cunoaştere şi natură, în care subiectul cunoaşterii are rolul bărbatului, care îşi afirmă puterea şi domină asupra naturii. În sec. XVI-XVII, s-a menţinut tendinţa reprimării în cultură a tot ce este natural, feminin.

Immanuel Kant (1724-1804), întemeietorul filosofiei clasice germane, susţinea ideea că femeile posedă capacităţi mentale inferioare bărbaţilor. Susţinea că insuficienţa gândirii abstracte dezvoltă senzualitatea şi spiritul practic, simţul frumosului la femei. În familie, care deţine un rol important în dezvoltarea societăţii, bărbatul echilibrează neajunsurile femeii şi astfel se creează perechea armonioasă, în care

începuturile femeieşti şi cele bărbăteşti se complementează reciproc. Însă şi aici, femeiescul are un statut inferior, incomplet, secundar faţă de bărbătesc.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), filosof german, examina familia ca fiind stadiul inferior al societăţii, deoarece, în familie, se stabilesc relaţii între rude de sânge, şi nu între cetăţeni. Aceasta este lumea inferioară şi, deoarece femeile nu sunt cetăţeni, aceasta este lumea femeilor.

Începând cu sec. XVIII, apar noi abordări ale diferenţierii gender. Apar idei conform cărora egalitatea dintre femei şi bărbaţi în societate devine normă socială, ca urmare a dezvoltării filosofiei liberale şi apariţiei ideilor socialiste, a valului de revoluţii burghezo-democratice, care au avut loc în Europa.

Karl Marx (1818-1883) era adeptul socialismului utopic şi susţinea ideea emancipării femeilor, însă fără a-i acorda o atenţie mare acestei probleme.

Friedrich Engels (1820-1895) explica apariţia şi existenţa discriminării femeilor prin faptul că proprietatea era concentrată în mâinile bărbaţilor. Era evident că relaţiile de putere şi proprietate sunt determinate nu doar de clasă, dar şi de gen. Marx şi Engels s-au apropiat în cercetările lor de ierarhia şi stratificarea de gen, însă nu au examinat-o suficient.

Prima concepţie sociologică a structurii rolului femeilor şi al bărbaţilor a fost elaborată de sociologul american Talkott Parsons, sociolog american (1902-1979), care susţinea că societatea tinde spre o stare de echilibru şi stabilitate. Elementele sistemului social îndeplinesc rolul funcţional de menţinere a stabilităţii, integrării şi dezvoltării întregului sistem. Conflictele sociale şi contradicţiile erau apreciate ca fiind maladii, iar factorii care contribuie la apariţia contradicţiilor – fenomene disfuncţionale în viaţa societăţii. Funcţiile de bază ale familiei constă în socializarea copiilor şi stabilitatea personalităţii membrilor adulţi ai familiei, iar mecanismul care asigură echilibrul şi stabilitatea sistemului relaţiilor sociale este diviziunea funcţională a domeniilor de activitate sau diferenţierea rolurilor. În opinia lui Parsons, orice sistem social trebuie să exercite două funcţii: instrumentală şi expresivă. Funcţia instrumentală asigură relaţiile familiei cu mediul exterior şi mijloacele de existenţă. Funcţia expresivă presupune menţinerea integrităţii membrilor familiei, stabilirea modelelor relaţiilor dintre membrii familiei. Parsons susţine că una şi aceeaşi persoană nu poate exercita ambele funcţii. Parsons formulează singura concluzie posibilă în cadrul biodeterminismului tradiţional: rolul liderului instrumental în familie este atribuit bărbatului, iar femeia este lider expresiv, emoţional.

Este bine cunoscută şi teoria biodeterministă „informaţională" a lui Vigen Geodakyan, biolog rus, care consideră că structura genetică a femeii este construită astfel, încât să acumuleze, să păstreze şi să transmită informaţia generaţiilor următoare. Structura genetică şi psihologică a bărbaţilor este orientată spre căutarea şi colectarea informaţiei noi. Astfel, bărbaţii sunt creatori, iar femeile conservatoare, în sens pozitiv. Şi femeia nu trebuie să tindă să schimbe destinaţia dată de natură.

Încercări de a renunţa de la poziţiile biodeterministe au fost efectuate în anii 60-70 ai sec. XX. Însă, problema diferenţierii rolurilor femeilor şi bărbaţilor nu a fost analizată minuţios şi, deci, nu a fost soluţionată. Sociologii şi psihologii au propus diferite variante ale modelului ideal al rolurilor:

- modelul netradiţional – femeia activează în afara gospodăriei casnice pentru salariu, însă domeniul principal rămâne a fi familia (F. Mering, R.Turner);
- modelul celor trei etape – femeia lucrează, apoi naşte şi educă copiii, apoi, din nou, lucrează (A.Myrdal, V.Klein);
- familia rolurilor simetrice – ambii soţi îşi dezvoltă cariera şi împart egal responsabilităţile familiale (Ron şi Robert Rapaport, B.Friedan);
- roluri identice – libertate, echitate, egalitate în şanse (J.Tribilcot, N.Vasstayn);
- modelul androgin (S.Bem), universal şi monogen (A.Rossi, B.Forisha), conform căruia fiecare persoană trebuie să posede caracteristici atât bărbăteşti, cât şi femeieşti;
- modelul radical feminist, care presupune refuzul femeii de a îndeplini rolurile tradiţionale şi transmiterea acestora societăţii (J.Bernard, C.Safilios-Rothschild) ş.a.

1.4. Evoluţia studiilor de gen

Începând cu mijlocul anilor 80 ai sec. XX, ca urmare a dezvoltării studiilor feministe, s-a constituit o direcţie nouă – studiile de gen (Gender Studies), care analizează toate domeniile de interacţiune a femeilor şi bărbaţilor în societate, familie, viaţa personală.

Drept premise ale apariţiei studiilor de gen pot fi considerate următoarele momente: 1) cercetările feministe promovau feminismul şi au devenit un domeniu ideologic şi intelectual închis; 2) cercetătorii au înţeles că bărbaţii, ca subiecţi ai relaţiilor sociale, nu pot fi ignoraţi; 3) combaterea femeilor şi bărbaţilor generează incomodităţi şi probleme, iar cercetările feministe puteau fi acuzate de neglijarea experienţei bărbaţilor, fapt pentru care s-a pus problema posibilităţii analizei în complex a problemelor femeilor şi celor ale bărbaţilor, astfel studiile gen devenind o etapă calitativ nouă.

După cum a fost menţionat, în anul 1958, psihanalistul Robert Stoller (University of California) a introdus termenul „gender". În anul 1963, la Congresul psihanaliştilor de la Stockholm, în discursul său, a dezvoltat concepţia separării „biologicului" de „cultura": studierea sexului ţine de domeniul biologiei şi fiziologiei, iar genul (gender) – de domeniul psihologiei şi sociologiei, de analiza istorică şi culturală. Anume, această propunere a lui Stoller de divizare a componentelor biologice şi culturale a servit drept impuls pentru formarea unei noi direcţii – studii de gen.

Noutatea studiilor de gen a constat în analiza procesului de formare a genderului în toate structurile sociale şi a influenței acestui proces asupra dezvoltării individuale a bărbaților şi femeilor. Momentul-cheie în studiile de gen îl constituie delimitarea noțiunilor de „sex" şi „gen" („gender"). Sexul reflectă caracteristicile biologice ale femeilor şi bărbaților. Genul (gender) reprezintă particularitățile sociale ale bărbaților şi femeilor, aşteptările sociale față de comportamentul care corespunde bărbaților şi femeilor.

Introducerea termenului de gen (gender) a permis atingerea următoarelor obiective:

- evitarea noțiunii de „sex" în interpretarea problemelor diviziunii muncii ale femeilor şi bărbaților;
- transferarea analizei relațiilor dintre femei şi bărbați de la nivelul biologic la nivelul social.

Obiectul de cercetare a studiilor de gen rezidă în relațiile de gen, asemănările şi deosebirile din comportamentul social al femeilor şi bărbaților. Cauza diferențelor nu constă în fiziologia femeilor sau bărbaților, ci în specificul educației, instruirii, reprezentării caracteristice diferitelor culturi despre comportamentul bărbaților şi femeilor.

Pe parcursul apariției şi dezvoltării studiilor de gen, s-au evidențiat patru etape.

Prima etapă o constituie studiile feministe, care îşi au începutul în anii 70 ai sec. XX. Aceste studii feministe au fost generate de ideile liberale – emancipare, egalitate în şanse, autonomie – şi s-au reflectat în mişcările tineretului de la sfârşitul anilor 60, revoluția sexuală care a impulsionat o nouă etapă în dezvoltarea feminismului.

Analiza teoretică a relațiilor de gen era necesară, dată fiind schimbarea scopurilor feministelor. De la lupta pentru drepturi egale, care şi-a găsit reflectarea în legislația mai multor țări, s-a trecut la lupta pentru şanse egale pentru femei, cerința de a recunoaşte experiența socială a femeilor. Scopul principal constă în crearea personalității femeii libere şi independente.

În anul 1970, în Franța, a fost creată mişcarea pentru eliberarea femeii, au fost fondate şi primele reviste feministe. Acelaşi proces se desfăşura şi în SUA. Aceasta nu putea să nu afecteze sfera intelectuală: savanții din Europa şi SUA au început să cerceteze în calitate de obiect femeia – fie în familie, în producere, educație, drept, ştiință, politică, cultură.

Primul curs specializat al istoriei mişcării femeilor a fost ținut în Seattle, în anul 1965. La sfârşitul anilor 60, erau predate cursuri speciale „despre femei" în mai multe oraşe din America (Washington, Portland, Richmond, Sacramento).

În anul 1969, Sheila Tobias (Cornell University) a propus o denumire generală a acestor cursuri „Female Studies". În 1970, ea a creat o echipă din psihologi, sociologi, istorici care au început predarea cursului „Female Personality" (Personalitatea femeii), la care s-au înscris mai mult de 400 de persoane. În acelaşi an, la San-Diego

University, a fost organizat un program „feminin" de predare pentru studenți. A fost organizată şi o ediție specială „Female Studies", în care erau publicate programele cursurilor, lista literaturii şi care avea drept scop schimbul de experiență între profesorii antrenați în tema femeilor. În acelaşi an, 1970, în Baltimore, Florence Howe şi Paul Lauter au inițiat ediția „Feminist Press", care a avut un rol important în propagarea cunoştințelor în domeniul relațiilor dintre femei şi bărbați.

Spre sfârşitul anilor 60-70, în cadrul mai multor discipline umanitare şi sociale tradiționale (istorie, literatură, filozofie, sociologie, psihologie), în mai multe Universități din Europa şi SUA, era predat compartimentul „Female Studies". Erau redescoperite, amintite numele uitate nejustificat ale femeilor care şi-au adus aportul la dezvoltarea acestei direcții: sociologii încercau să scoată în evidență diferențele dintre femei şi bărbați, impactul acestora asupra situației demografice, pedagogii relevau particularitățile în educația fetițelor şi a băieților, scriitorii examinau stilul femeilor-scriitoare. Au fost înființate catedre în universități, institute de cercetare şi centre ale cercetărilor femeilor, erau publicate materiale didactice şi reviste speciale. S-au inițiat discuții despre statutul femeii, fenomenele discriminării femeii în diverse sfere ale vieții sociale, accesul limitat al femeii în sfera educației şi diverse profesii, politică, la nivelurile de luare a deciziilor.

Termenul gen (gender) era aplicat doar în analiza experienței femeilor şi era utilizat doar în contextul aspectelor sociale, culturale, psihologice ale „femeiescului" în comparație cu „bărbătescul", în descrierea normelor, stereotipurilor, rolurilor sociale tipice femeilor.

Studiile din anii 70 erau efectuate de femei, de pe poziții feministe şi aveau denumirile: „Female Studies", „Feminist Studies", „Women's Studies".

În anul 1975, numit de ONU Anul Internațional al Femeii, cercetătoarea americană Nynne Koch a formulat termenul „feminologie", astfel constituindu-se o ramură interdisciplinară ştiințifică, menită să studieze totalitatea problemelor ce țin de situația social-economică şi politică a femeii în societate, evoluția statutului social şi a rolurilor funcționale ale femeii.

Etapa a doua a evoluției studiilor de gen-recunoaşterea studiilor feministe şi apariția studiilor bărbaților (andrologia socială), în anii 80, care s-a dezvoltat ca reacție la creşterea mişcării feministe, precum şi necesitatea revizuirii conținutului rolurilor de gen al bărbaților. La fel cum feministele încercau să înțeleagă „enigma feminității", andrologii sociali încercau să înțeleagă „enigma masculinității".

Cercetările, atât ale bărbaților, cât şi ale femeilor, s-au soldat cu:

1. Cercetările femeilor au reuşit să determine societatea să recunoască ideea feministă a dezvoltării femeii ca bază a emancipării şi eliberării societății de stereotipuri;
2. Datorită cercetărilor femeilor au apărut şi cercetările bărbaților, iar adepții au sesizat unitatea intereselor.

Feminologii şi andrologii au ajuns la concluzia necesității coordonării acțiunilor lor şi, la sfârşitul anilor 80, în ştiință a început să se contureze tendința de

denumire a cercetărilor referitoare la sexe – studii de gen. Acest concept a fost acceptat de comunitatea ştiinţifică foarte uşor, fără mari discuţii şi probleme. Pentru mulţi cercetători, termenul „gender" a constituit o „umbrelă terminologică", care demonstra neutralitatea lor politică şi respectabilitatea academică.

Etapa a treia – sfârşitul anilor 80 – începutul anilor 90. Noua concepţie a genului/gender nu se limitează doar la studiile feministe, dar presupune conturarea şi analiza diferitelor dimensiuni de gen ale culturii şi socialului.

În această perioadă, cercetătorii în domeniul gender încercă să creeze o metateorie despre relaţiile dintre ştiinţă, putere şi gender, în loc să cerceteze şi să găsească cauzele asimetriei şi discriminării genurilor. Feministele criticau teoria gender şi cercetătorii care efectuau studiile de gen şi nu împărtăşeau concepţiile feministe. Discuţiile au condus la accentuarea polarizării ideilor feministelor radicale şi celor liberale, divergenţele dintre adeptele „feminismului egalităţii" şi „feminismului diferenţelor" au divizat ştiinţa americană şi cea europeană (în special, ştiinţa franceză). Printre cercetătorii genderologi americani erau mai mulţi adepţi ai feminismului egalităţii, iar printre adepţii europeni – mai mulţi adepţi ai feminismului diferenţelor.

Etapa a patra – a studiilor de gen – o constituie studiile în condiţiile globalizării – sfârşitul anilor 90 ai sec. XX şi continuă şi în zilele noastre. Astăzi, studiile de gen au devenit o direcţie ştiinţifică recunoscută, practic, în toate ţările lumii. Acest fapt se datorează creşterii atenţiei faţă de problemele femeilor, care au căpătat caracter internaţional. Diverse proiecte în domeniul problemelor femeilor iau amploare în ţările Europei Occidentale, Africa, Orientul Apropiat, Asia şi America Latină. Numeroasele congrese şi conferinţe organizate conduc la un schimb intensiv de informaţii între cercetători şi profesori. Programele de educaţie şi instruire comportă un caracter mondial şi sunt orientate spre domeniile politicii, dezvoltării social-economice, problemelor discriminării femeilor şi minorităţilor sexuale, înarmării, problemelor refugiaţilor etc.

Astfel, genderul a devenit un concept-strategie, care reflectă, formează, propune şi cere acţiuni.

1.5. Metode de analiză a relaţiilor de gen

Metodologia cercetării relaţiilor de gen cunoaşte mai multe abordări, printre care se enumeră abordarea sistemică, structural-funcţională, comparativă, sinergetică, complexă.

Una din cele mai importante metode de cercetare a relaţiilor de gen este cea *sistemică,* în care obiectul studiat este analizat nu doar ca o componentă a unui sistem, dar şi în calitate de sistem în totalitate cu elementele şi funcţiile sale.

Abordarea sistemică permite cercetarea relaţiilor de gen, ca fiind unul dintre elementele sistemului relaţiilor sociale, care există alături de alte elemente şi interacţionează cu ele. Pe de altă parte, relaţiile de gen sunt examinate ca un sistem,

elementele căruia interacţionează într-un anumit mod. Această legătură între elemente determină caracterul relaţiilor de gen – patriarhal, matriarhal sau egalitar.

Abordarea *structural-funcţională* a relaţiilor de gen indică funcţiile acestor relaţii, rolul lor în societate, relevă natura interdependenţelor între schimbările ce au loc în societate şi schimbările în domeniul relaţiilor de gen. Această abordare relevă caracterul interacţiunilor dintre relaţiile de gen şi procesele ce au loc în diverse sfere ale vieţii sociale. Pe de o parte, relaţiile sociale influenţează considerabil şi determină relaţiile de gen; individul este impus să-şi coordoneze comportamentul său, rolurile sale sociale cu regulile stabilite şi să corespundă aşteptărilor membrilor societăţii. Pe de altă parte, dat fiind caracterul deschis al relaţiilor de gen, acestea nu rămân neschimbate şi, la rândul lor, influenţează asupra relaţiilor sociale.

În condiţiile societăţii contemporane, care se dezvoltă şi se schimbă în ritmuri rapide, relaţiile de gen sunt supuse şi ele modificărilor, de aceea, este actuală şi binevenită *metoda comparativă* de cercetare a relaţiilor de gen, analiza acestora în contextul evoluţiei istorice. Comparaţia permite înregistrarea schimbărilor calitative produse în structura relaţiilor de gen, precum şi analiza gradului de extindere a acestor schimbări în societate. Metoda comparativă permite înţelegerea legităţilor generale ale dezvoltării relaţiilor de gen, conturarea premiselor şi mecanismelor stabilirii unei ordini-gender, într-o anumită perioadă, relevarea particularităţilor relaţiilor de gen într-o ţară concretă.

Metoda sinergetică recurge la corelarea rezultatelor disparate, la analogii, la sinteze. Dat fiind faptul că relaţiile de gen sunt un sistem deschis, influenţat din exterior de o multitudine de factori, aceasta creează dificultăţi în studierea şi interpretarea schimbărilor care se produc în relaţiile de gen sub influenţa mediului. În abordarea sinergetică, relaţiile de gen sunt analizate în calitate de sistem de relaţii aflat în transformare în vederea stabilirii unei noi realităţi gender.

Abordarea *complexă* a cercetării relaţiilor de gen permite conturarea factorilor ce determină transformarea sau menţinerea reprezentărilor tradiţionale în relaţiile gen. Este important ca accentul să fie pus pe subiecţii relaţiilor de gen care, de fapt, sunt determinanţii menţinerii sau schimbării scenariilor relaţiilor de gen. Un alt factor important îl constituie stereotipurile de gen, care reprezintă un ghid între obiectivele subiecţilor şi realizarea lor prin comportamentul subiecţilor. Acest factor explic, în mare parte, menţinerea modelelor tradiţionale de comportament în procesul de schimbare a relaţiilor de gen.

Opiniile şi generalizările cele mai diverse, referitoare la relaţiile de gen, trebuie consolidate empiric, aplicând metode cantitative şi calitative.

Metodele cantitative presupun verificarea ipotezelor prin aplicarea aparatului matematic. Cele mai frecvente metode cantitative, în procesul de cercetare a relaţiilor de gen, sunt content-analiza (analiza conţinutului) şi ancheta.

Content-analiza este tehnica de cercetare, care are ca obiect descrierea obiectivă, sistematică şi cantitativă a conţinutului-manifest al comunicării. Această metodă este

utilizată pentru relevarea stereotipurilor de gen în descrierea femeilor şi a bărbaţilor în diverse texte, reclame, filme etc. Content-analiza permite determinarea gradului transformării viziunilor despre femei şi bărbaţi transmise prin mijloacele mass-media, comparând cantitativ calităţile şi rolurile tradiţionale cu cele netradiţionale.

Ancheta este utilizată, de cele mai multe ori, în scopul determinării gradului de extindere a unui anumit fenomen, gradul de cunoaştere a acestuia de diferite grupuri socio-demografice. Prin aplicarea chestionarelor, ca instrument de investigare, este obţinută informaţia privind opinia populaţiei despre problemele relaţiilor de gen, aprecieri ale situaţiei curente, gradul de conştientizare a unui fenomen concret de către respondenţi, de exemplu, fenomenul egalităţii genurilor.

Deci, prin aplicarea metodelor cantitative, în analiza relaţiilor de gen, poate fi apreciat nivelul extinderii şi cunoaşterii diferitelor viziuni despre rolul bărbaţilor şi al femeilor, despre caracterul dorit în relaţiile de gen, poate fi stabilită influenţa schimbărilor social-economice asupra situaţiei femeilor şi bărbaţilor, relevarea diferenţelor în salarizare, stabilirea coraportului reprezentării genurilor în structurile ierarhice etc.

Însă, pentru analiza complexă a relaţiilor de gen, aplicarea metodelor cantitative este insuficientă. Pentru o analiză amplă este necesară şi aplicarea metodelor calitative, care permit descrierea mecanismelor interne de formare şi dezvoltare a relaţiilor de gen. Aceste metode permit analizarea comportamentului nu din punct de vedere al unor caracteristici rigide, dar de pe poziţia recunoaşterii după subiect a libertăţii în alegerea strategiei de comportament, care corespunde caracteristicilor sale individuale.

O metodă calitativă aplicată pe larg rezidă în interviul narativ, a cărui concepţie se bazează pe capacitatea oamenilor de a fi buni povestitori; este un interviu liber, o povestire despre viaţă fără implicarea celui care intervievează. Ascultând povestea despre viaţa persoanei, cel care intervievează obţine material despre modul în care individul îşi formează comportamentul, acţiunile sale, despre care factori subiectivi îi influenţează comportamentul.

Metodele calitative permit relevarea cauzelor alegerii de către individ a unui anumit comportament, precum şi stabilirea nivelului răspândirii unor anumite idei în rândul populaţiei, determinarea dependenţei diferitelor procese şi fenomene de diverşi factori. Metodele calitative permit relevarea cauzelor existenţei unor tendinţe contradictorii în domeniul relaţiilor de gen. Permit obţinerea unor răspunsuri la astfel de întrebări, cum ar fi: de ce există structuri ierarhice care se caracterizează printr-un profil clar bărbătesc; de ce femeile din ţara noastră nu sunt atât de active ca şi femeile din ţările dezvoltate în problema egalităţii de şanse ş.a.

În cercetarea relaţiilor de gen trebuie aplicate atât metode cantitative, cât şi metode calitative, ceea ce ar permite analiza complexă şi detaliată a problemelor relaţiilor de gen, obţinând astfel o imagine obiectivă a proceselor ce au loc în domeniul relaţiilor de gen.

Întrebări de autoverificare:

1. Care este esenţa noţiunii de „sex”?
2. În ce constă esenţa conceptului „gender”?
3. Când şi în ce context a fost realizată delimitarea noţiunilor de „sex” şi „gender”?
4. Cum poate fi explicată semnificaţia termenului „gen social”?
5. Ce factori determină formarea normelor şi stereotipurilor în societate?
6. Cum poate fi caracterizat comportamentul masculin?
7. Ce caracteristici pot fi atribuite comportamentului feminin şi celui androgin?
8. În ce constau ideile filosofice privind rolul femeilor în societate?
9. Care este viziunea teoriilor sociologice privind rolul bărbaţilor şi al femeilor în societate?
10. În constă esenţa teoriei biodeterministe?
11. Care sunt premisele apariţiei studiilor de gen?
12. Ce idei şi condiţii au stat la baza studiilor de gen în cadrul celor 4 etape ale dezvoltării acestora?
13. Descrieţi esenţa următoarelor metode de cercetare a relaţiilor de gen: sistemică, structural-funcţională, comparativă, sinergică şi complexă.
14. Care este esenţa şi obiectivele aplicării metodelor cantitative şi calitative în analiza relaţiilor de gen?

Bibliografie:

1. Bodrug-Lungu Valentina. *Sensibilizarea de gen a populaţiei*. Chişinău, USM. 2007.102 p.
2. Воронина О.А. *Теория и методология гендерных исследований*. Курс лекций. Под общей ред. О.А.Ворониной. – М.: МЦГИ – МВШСЭН –МФФ, 2001 г. 416 с.
3. Воронина О.А. Глоссарий. www.gender.ru/Russian/glossary/index.shtml
4. *Информационный портал Женщина и общество* / openwomenline http://www.owl.ru
5. Малкина-Пых И.Г. *Гендерная терапия*. Изд. Эксмо. 2006 г. 928 с.
6. Ростова А.В. *Методология изучения гендерных отношений* / Вестник Самарского государственного университета. Гуманитарная серия. N. 4. 2008 г. с.221-226.
7. *Словарь гендерных терминов*. Под ред. А.А.Денисовой. М.: Информация XXI век, 2002. 256 с.
8. Шишкан Н. *Современные социально-экономические мегатенденции*. Chişinău. ASEM. 2005. 295 с.
9. http://www.gender-centru.md

Capitolul
– 2 –

POLITICI ŞI STRATEGII PRIVIND PROMOVAREA EGALITĂȚII DE GEN

Cuvinte-cheie

abordarea integratoare a egalității de gen;
gender mainstreaming;
dimensiunea verticală şi orizontală a abordării integratoare de gen;
managementul în baza rezultatelor şi biectivelor;
bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen;
macrobugetarea;
microbugetarea;
guvernarea economică;
politica publică;
mecanism de responsabilitate;
activități de continuare (follow up).

Tema 1. Gender mainstreaming – strategia de transformare a politicilor şi generarea egalității de gen în societate

1.1. Cadrul istoric şi conceptual privind abordarea integratoare a dimensiunii de gen

Abordările sub aspect de gen au evoluat în cadrul dezvoltării societății pe parcursul mai multor etape, astfel:

- ***Între anii 40-60,*** abordarea bunăstării a perceput femeile drept destinatari pasivi de beneficii. Iar, pentru prima dată, egalitatea de gen reprezintă un element-cheie al sistemului drepturilor omului, fiind fixat în *Declarația Universală a Drepturilor Omului* din 1948.
- ***Între anii 70 şi 80***, abordarea echității şi eficacității a indus o provocare pentru funcțiile de subordonare a femeilor şi a încercat să sporească nivelul de participare a femeilor. Astfel, *Convenția cu privire*

la eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva Femeilor (CEDAW), defineşte noţiunea de discriminare împotriva femeilor şi fixează agenda pentru acţiuni naţionale privind stoparea unei astfel de discriminări. CEDAW a fost adoptată în 1979. Moldova a ratificat această convenţie la 1 iulie 1994.

De asemenea, în cadrul dezbaterilor Comisiei ONU pentru Condiţia Femeilor privind rolul femeilor în ţările în curs de dezvoltare, s-a formulat ideea impactului diferit pe care deciziile îl pot avea asupra femeilor şi bărbaţilor. Această nouă perspectivă asupra aplicării strategiilor de dezvoltare introducea dimensiunea de gen ca fiind determinantă pentru evaluarea corectă a consecinţelor politicilor şi programelor asupra populaţiei feminine şi masculine. Ca urmare, conceptul de **„abordare integratoare"** sau **gender mainstreaming** a fost utilizat, pentru prima dată, în timpul celei de-a treia *Conferinţe Mondiale privind Condiţia Femeilor* (Kenya, Nairobi, 1985) şi exprimă angajamentul guvernelor participante la conferinţă de a pune în practică liniile directoare cuprinse în *Strategiile viitoare de acţiune pentru promovarea femeilor,* adoptate la Nairobi.

- ***În anii 90,*** o abordare de abilitare şi gen a încercat să transforme relaţiile de gen existente, prin prisma unui control mai egal al resurselor, precum şi o distribuire mai egală a acestora. Cea de-a patra *Conferinţă Internaţională a ONU cu privire la Condiţia Femeilor,* organizată la Beijing, în 1995, s-a soldat cu elaborarea unei Platforme pentru Acţiune, care stipulează următoarele: „Egalitatea dintre femei şi bărbaţi reprezintă o problemă ce ţine de domeniul drepturilor omului şi o condiţie eminentă pentru justiţie socială, constituind, de asemenea, şi o pre-condiţie fundamentală pentru egalitate, dezvoltare şi pace".

În cadrul conferinţei, s-a optat pentru promovarea, pe plan internaţional, a unei politici de abordare integratoare a egalităţii de gen. Îndeplinirea acestei opţiuni urma să fie realizată prin includerea perspectivei de gen în toate politicile şi programele, astfel încât, atât înainte de luarea deciziilor, cât şi după aplicarea lor, să se analizeze efectele acestora asupra femeilor şi bărbaţilor[1].

Din anul 1995, problema abordării integratoare a ajuns în centrul preocupărilor Uniunii Europene. Instituţiile Uniunii Europene şi Consiliul Europei au asimilat şi au promovat noul concept atât în propriile structuri şi politici, cât şi în documentele legislative care se aplică în statele membre. În anul 1996, la iniţiativa Consiliului Europei, s-a constituit *Grupul de specialişti în domeniul abordării integratoare,* care a elaborat o serie de rapoarte şi documente metodologice, de care au beneficiat statele membre.

[1] A se vedea paragrafele 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273 ale Platformei de Acţiune. Textul integral al Declaraţiei şi al Platformei de Acţiune este accesibil la adresa: http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html

În februarie 1996, Comisia Europeană a publicat un document important, în care se explică noua metodă pentru aplicarea abordării integratoare, intitulat „Includerea şanselor egale pentru femei şi bărbaţi în toate politicile şi activităţile Comunităţii". Comisia şi-a exprimat intenţia de „a mobiliza toate politicile şi măsurile generale pentru a realiza egalitatea de gen, luând în considerare, în mod activ şi deschis, încă din stadiul planificării, efectele posibile asupra situaţiei femeilor şi bărbaţilor (perspectiva de gen)".[2] De asemenea, Comisia a declarat că este nevoie nu numai de schimbări ale sistemului legislativ, ale atitudinilor şi practicilor colective, ci şi de „adevărate transformări culturale ale comportamentelor individuale" şi de „acţiuni politice hotărâte, bazate pe cea mai largă mobilizare politică".

- ***În anul 2000***, în cadrul Summitului Mileniului ONU, din septembrie, au fost stabilite 8 Obiective de Dezvoltare ale Mileniului (ODM) care trebuie realizate până în anul 2015 şi abordează provocările principale ale dezvoltării umane. ODM îşi au originea în acţiunile şi sarcinile incluse în Declaraţia Mileniului, adoptată de către 189 de ţări şi semnată de 147 de preşedinţi de stat şi guvern. Al treilea obiectiv – „Promovarea egalităţii genurilor şi abilitarea femeilor" – se axează explicit pe egalitatea de gen. Totodată, toate celelalte obiective trebuie să fie considerate prin prisma de gen. Egalitatea de gen nu poate fi realizată, dacă, în cadrul celorlalte obiective, nu se ţine cont de aspectele de gen, dat fiind faptul că aproape o jumătate din populaţia fiecărei ţări o constituie femeile.

Pentru a măsura progresul în realizarea, de către fiecare ţară, a ODM-urilor, au fost elaborate 18 ţinte şi 48 de indicatori. Iar Secretarul General al Naţiunilor Unite, până în 2015, în fiecare an, va raporta despre progresul în realizarea ODM-urilor.

- Angajamentul Uniunii Europeane privind gender mainstreaming a fost făcut explicit în Programul privind Strategia-Cadru a Comunităţii cu privire la egalitatea de gen (2001-2005). Scopul acestui program constă în promovarea egalităţii de gen, în special, prin acordarea de asistenţă şi sprijin pentru strategia-cadru comunitară. Cu acest buget toate iniţiativele comunitare legate de gen au fost, în mod explicit, asociate cu domeniile din viaţa economică, participarea şi reprezentarea egală, drepturile sociale, drepturile în materie civilă, rolurile şi stereotipurile de gen.

Pe parcursul ultimilor ani, abordarea integratoare a dimensiunii de gen este pe larg discutată şi implementată de către mai multe ţări, fiind sprijinită de o serie de organisme internaţionale şi regionale, consilii şi organizaţii, ONG-uri etc.

Mainstreamingul constituie o modalitate de promovare şi răspândire a politicilor cu viziuni noi, adică transformarea politicilor. Elementul esenţial utilizat în definiţia abordării integratoare a egalităţii de gen constă în accentuarea proceselor de ela-

[2] Cf. "Communication: Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities" COM(96)67final); http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp.

borare a politicilor. Abordarea integratoare se referă la (re)organizarea procedurilor şi reglementărilor uzuale, (re)organizarea responsabilităţilor şi capacităţilor în scopul integrării perspectivei de gen în toate aceste proceduri, reglementări, responsabilităţi, capacităţi etc. De asemenea, aceasta presupune utilizarea expertizei de gen în elaborarea şi planificarea politicilor, utilizarea analizei privind impactul de gen în acest proces, includerea consultărilor şi participării grupurilor şi organizaţiilor relevante. Numai când toate aceste (pre)condiţii sunt îndeplinite, se poate afirma că procesul abordării integratoare este în curs de realizare.

Definiţii ale abordării integratoare a egalităţii de gen în documente internaţionale:

1. ***Sistemul Organizaţiei Naţiunilor Unite.*** Abordarea integratoare a egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi a fost girată şi subliniată în *Platforma de Acţiune de la Beijing*, 1995 (paragrafele 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273) drept abordarea prin care vor fi atinse obiectivele cuprinse în fiecare dintre *domeniile sale critice de interes*: „... guvernele şi alţi actori trebuie să promoveze o politică activă şi vizibilă de integrare a perspectivei de gen în toate politicile şi programele, astfel, încât să se realizeze o analiză a efectelor lor asupra femeilor şi, respectiv, bărbaţilor, înaintea luării deciziilor".

În iulie 1997, *Consiliul Economic şi Social al Naţiunilor Unite* a definit conceptul de „abordare integratoare a egalităţii de şanse pentru femei şi bărbaţi", după cum urmează:

Abordarea integratoare a egalităţii de gen constă în „integrarea perspectivei de gen în procesul de evaluare a implicaţiilor pentru femei şi bărbaţi, în orice acţiune planificată, inclusiv legislaţie, politici sau programe, în toate domeniile şi la toate nivelele. Aceasta este o strategie necesară pentru a îngloba nevoile, preocupările şi experienţele femeilor şi bărbaţilor în planificarea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea politicilor şi programelor în toate sferele sociale, politice şi economice, astfel, încât femeile şi bărbaţii să obţină, în mod egal, beneficii, iar inegalităţile să nu fie perpetuate. Scopul final al abordării integratoare este realizarea egalităţii de gen".

2. ***Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD).*** Abordarea integratoare înseamnă: „Luarea în consideraţie a preocupărilor pentru egalitatea de gen în toate politicile, programele, activităţile administrative şi financiare, precum şi în procedurile organizaţionale, contribuind astfel la o profundă transformare organizaţională. În mod specific… integrarea rezultatelor analizei socio-economice şi politice în toate procesele decizionale ale organizaţiei, şi urmărirea rezultatelor. Acest lucru include atât deciziile principale de politică a organizaţiei, cât şi deciziile cotidiene, de implementare a politicilor".
3. ***Organizaţia Internaţională a Muncii (OIM)*** urmăreşte promovarea egalităţii de gen şi de tratament între lucrătorii bărbaţi şi femei nu doar ca o

contribuție la dreptatea socială, ci şi la eficiența economică. Strategia generală pentru promovarea egalității pentru femei în domeniul muncii prevede integrarea problemelor privind egalitatea în toate obiectivele şi activitățile programelor – un proces denumit *abordare integratoare.*

Strategia abordării integratoare necesită introducerea analizei de gen şi a planificării în toate activitățile OIM, la nivel macro, sectorial şi micro – adică se acordă atenție specială modalității de asistență şi participării reale şi neîngrădite a bărbaților şi femeilor la toate nivelurile ciclului de programare. Strategia abordării integratoare presupune şi identificarea efectelor diferite ale programelor asupra bărbaților şi femeilor şi măsurilor necesare pentru a se asigura faptul că activitățile OIM au o influență pozitivă asupra egalității de gen. Deci, abordarea integratoare include, deseori, folosirea unor activități speciale pentru femei şi/sau a acțiunilor pozitive, ori de câte ori femeile se află în situații defavorabile, în scopul obținerii nivelului de dezvoltare necesar şi suficient pentru a participa şi beneficia, în mod egal, de pe urma eforturilor de dezvoltare.

4. ***Sistemul Uniunii Europene.*** Definiția dată de ***Consiliul Europei***: „Abordarea integratoare constă în (re)organizarea, ameliorarea şi evaluarea proceselor de luare a deciziilor în scopul încorporării perspectivei egalității între femei şi bărbați în toate domeniile şi la toate nivelurile, de către factorii implicați în mod obişnuit în aplicarea în practică a politicilor".

Trăsătura de bază a principiului *abordării integratoare*, adoptată de către **Comisia Europeană,** vorbeşte despre promovarea egalității de şanse între femei şi bărbați în toate politicile şi activitățile Comunității, astfel: „Luarea în considerație, în mod sistematic, a diferențelor dintre condițiile, situațiile şi nevoile femeilor şi bărbaților în toate politicile şi acțiunile Comunității. Acest lucru nu înseamnă doar facilitarea accesului femeilor la programele sau resursele Comunității, ci mobilizarea simultană a instrumentelor juridice, a resurselor financiare şi a capacităților de analiză şi de organizare ale Comunității, în scopul motivării pentru construirea unor relații echilibrate între femei şi bărbați în toate domeniile. În acest sens, este necesar şi important ca politica egalității dintre femei şi bărbați să se bazeze pe o analiză statistică solidă a situației femeilor şi bărbaților în diverse domenii ale vieții sociale, precum şi pe analiza schimbărilor care au loc la nivelul societăților".

În concluzie, *strategia* urmăreşte să asigure faptul că toate măsurile şi acțiunile generale care influențează viața socială iau în considerare, în mod deschis şi activ – în timpul planificării, aplicării, monitorizării şi evaluării – impactul diferit asupra situației femeilor şi bărbaților. Pentru factorii de decizie, includerea genului în strategii înseamnă identificarea, în mod constant, a consecințelor acestora asupra diverselor grupuri de femei şi bărbați ca activitate cotidiană şi să rezolve orice probleme care apar pe parcursul aplicării strategiei. Aceasta înseamnă să fie luate în considerare relațiile complexe dintre bărbați şi femei, să fie înțelese circumstanțele diferite în cadrul cărora aceştia acționează şi să fie analizate diferențele şi diversitatea acestora.

Abordarea integratoare diferă de abordările precedente ale egalității de şanse, care au urmărit, în principal, aplicarea unor măsuri specifice în favoarea femeilor. Acestea sunt importante, dar nu pot remedia inegalitățile structurale din organizarea vieții profesionale şi a vieții de familie, care impun constrângeri asupra participării multor femei pe piața muncii şi în viața publică. De asemenea, este important de reținut faptul că abordarea integratoare a egalității de gen este complementară politicilor privind egalitatea de gen şi că acestea două sunt interdependente. În timp ce politicile privind egalitatea de gen sunt special create pentru a rezolva o problemă care rezultă dintr-o discriminare de gen sau dintr-un dezechilibru istoric (de exemplu: legislația anti-discriminare – privind discriminarea de gen, relațiile dintre rase şi remunerația egală), abordarea integratoare a egalității este o strategie sistematică pentru includerea egalității de gen în atenția generală, ca un obiectiv permanent al politicilor publice.

Complexitatea strategiei integratoare a egalității de gen rezultă din cele două dimensiuni care o caracterizează:

- ***dimensiunea orizontală,*** care se referă la nivelul de dezvoltare al capacităților de infrastructură (utilitățile de transport, de comunicații etc.) şi al celor privind resursele necesare (umane, materiale, financiare, informative/documentare);
- ***dimensiunea verticală,*** care rezultă din asumarea clară a strategiei ca un act de voință politică şi din implicarea structurilor/actorilor de decizie în toate etapele procesului de reformă socială. De asemenea, aplicarea acestei strategii presupune utilizarea unor instrumente specifice şi a unor responsabilități bine definite, atribuite unor actori determinați.

Procesul parcurs de la concept la definirea unei strategii complexe şi reformatoare, necesară pentru atingerea unui obiectiv precis – integrarea perspectivei de gen în toate structurile şi activitățile sociale – a durat câțiva ani şi a necesitat unirea eforturilor mai multor specialişti din diferite domenii de activitate. În prezent, există o bază metodologică solidă, instrumente şi tehnici de lucru care pot fi utilizate în acțiunile ce urmăresc realizarea, de facto, a egalității de gen în toate sectoarele de activitate şi la toate nivelurile de decizie.

1.2. Promovarea abordării integratoare a egalității de gen în cadrul politicilor publice

Dezvoltarea unei societăți în care femeile şi bărbații au drepturi şi oportunități egale este considerată un obiectiv prioritar pentru mai multe țări, ceea ce înseamnă că egalitatea de gen este crucială pentru societatea de viitor. În acest context, abordarea integratoare a egalității de gen *(gender mainstreaming)* este o strategie importantă pentru realizarea egalității de gen.

Dimensiunea de gen afectează toate politicile publice, deciziile guvernamentale, programele, activităţile financiare şi administrative, precum şi procedurile organizaţionale, contribuind, astfel, la o profundă transformare organizaţională.

O *politică publică* reprezintă un set de decizii interdependente (un curs intenţionat sau un proces), stabilite de un grup politic (guvern) cu privire la determinarea scopurilor şi a mijloacelor utilizate pentru atingerea acestor scopuri, şi care vizează problemele de interes general. În funcţie de domeniul în care acţionează, politicile publice vizează: privind drepturile omului; mediul înconjurător; de securitate (internă şi externă); de migraţie; transport şi telecomunicaţii; economice; de dezvoltare regională; cercetare-dezvoltare; ale familiei; de ocupare; de locuinţe, securitate socială; sanitare; privind grupurile şi persoanele marginalizate etc.

În sens larg, **sfera de cuprindere** a abordării integratoare de gen se referă la:

- elaborarea politicilor;
- procesele decizionale;
- accesul la resurse;
- proceduri şi practici;
- metodologii;
- procesele de implementare;
- monitoring şi activitatea de evaluare;

Importanţa abordării integratoare a dimensiunii de gen derivă din următoarele 5 considerente majore:

1. *Plasarea oamenilor în centrul politicilor.* Factorii de decizie trebuie să fie mai atenţi la efectele generale ale politicilor asupra vieţii cetăţenilor – ceea ce ar putea reprezenta o abordare umană şi mai puţin economică în gestionarea societăţilor contemporane.
2. *Conduce la o mai bună gestionare guvernamentală.* Utilizarea abordării integrate permite o mai bună informare pentru elaborarea politicilor şi demonstrează distincţia între femei şi bărbaţi.
3. *Implică atât femeile, cât şi bărbaţii şi utilizează toate resursele umane.* Deoarece persoanele implicate în implementarea abordării integrate sunt cele care muncesc în mod obişnuit, este implicat un număr mai mare de actori. Acest lucru constituie o schimbare în raport cu activitatea întreprinsă în domeniul egalităţii de câteva femei, de multe ori izolate, spre o raţionalizare a resurselor umane şi o implicare a bărbaţilor în munca din domeniul egalităţii.
4. *Oferă o vizibilitate mai clară asupra problemelor privind egalitatea între femei şi bărbaţi în cadrul societăţii.* Abordarea integratoare demonstrează că egalitatea între femei şi bărbaţi reprezintă o problemă fundamentală, care afectează dezvoltarea generală a societăţii. Acest fapt ar trebui să lanseze o nouă dezbatere asupra problemelor privitoare la egalitate.

5. *Presupune diversitatea intereselor şi comportamentelor femeilor şi bărbaților.* Politica în materia egalității vizează femeile în ansamblul lor, dar abordarea integratoare ar trebui să țină cont de situațiile particulare ale diferitelor grupuri de femei şi bărbați (migranți, femei tinere, bărbați în vârstă etc.).

Condițiile necesare promovării abordării integratoare a dimensiunii de gen se referă la următoarele:

a) Condiția cea mai importantă este *voința politică*. Autoritatea supremă, Guvernul sau, în cazul unei organizații, conducătorul trebuie să inițieze sau să declare intenția, care să afirme, în mod clar, voința de a include perspectiva egalității între femei şi bărbați cu scopul realizării egalității între sexe. În acest sens, trebuie să existe o politică specifică în domeniul egalității sexelor, fără aceasta abordarea integratoare nu poate fi realizată;
b) *Existența statisticilor* referitoare la situația actuală a femeilor şi bărbaților (statistici segregate pe sexe);
c) *Existența studiilor* în domeniul egalității, care permit o cunoaştere mai bună a relațiilor dintre sexe;
d) *Existența resurselor* financiare (deseori, o realocare a fondurilor existente) şi umane (de exemplu, pentru formarea celor care iau decizii);
e) *Cunoştințele privind administrarea*. Abordarea integratoare include atât reorganizarea, implementarea şi evaluarea tuturor proceselor din cadrul unei politici, cât şi informarea privind calitatea sistemului de administrare;
f) *Participarea reală a femeilor* atât la viața politică şi publică, cât şi la procesul de luarea deciziilor. Este important ca femeile (care, deseori, revendică principiul egalității sexelor) să-şi găsească locul în procesul de luarea deciziilor pentru a se asigura că valorile, interesele şi experiențele diferitelor grupuri de femei sunt luate în considerare.

În cadrul politicilor publice, un rol important revine **politicii macroeconomice**. *Macroeconomia* se ocupă cu analiza calitativă a mecanismului de funcționare a economiei naționale, a corelațiilor dintre variabilele macroeconomice, punând accent pe aspectele de măsurare a influențelor directe şi indirecte dintre acestea în vederea fundamentării ştiințifice a deciziilor de politică macroeconomică. *Deciziile macroeconomice* sunt orientate spre economie națională, în general, spre ramuri şi regiuni, spre sectoarele şi sfera socială. Aceste decizii au influența asupra: volumului şi structurii producției la nivelul țării; bugetului de stat şi bugetelor locale; veniturilor şi cheltuielilor populației; investițiilor în economie; ritmului de creştere economică. Astfel, analiza macroeconomiei convenționale, din punct de vedere al dimensiunii de gen, scoate în evidență o serie de aspecte specifice, necesare dezvoltării durabile a oricărei societăți.

Deoarece macroeconomia are la bază indicatorii agregați, convențional, se consideră că nu are un efect diferențiat asupra femeilor şi bărbaților, fetelor şi băieților. Se acceptă şi se argumentează mult mai uşor existența inegalităților de gen la micronivel. Însă, există o serie de considerente care arată că macroeconomia are un impact diferit asupra femeilor şi bărbaților, şi anume:

- *În primul rând*, instituțiile prin intermediul cărora operează macroeconomia sunt direct implicate în diferite procese economice. Instituțiile societății şi cele economice determină modul în care femeile şi bărbații pot avea acces la resurse sau la controlul lor, ce oportunități sau potențial au la dispoziție pentru participare şi ce beneficii obțin în urma creării valorii, reducerii sărăciei şi a dezvoltării;
- *În al doilea rând*, cele 3 nivele ale economiei – micro, mezo şi macro – nu funcționează izolat, în plus, acestea sunt interdependente. În consecință, inegalitățile de gen la micro- şi mezonivel au implicații la macronivel şi viceversa;
- *În al treilea rând*, povara muncii neremunerate (pentru îngrijirea şi întreținerea familiei) cade asupra femeilor şi fetelor, care constituie o parte însemnată a forței de muncă, fiind capitalul uman esențial pentru funcționarea pieței de muncă, asupra căreia este focalizată macroeconomia etc.

Politica macroeconomică utilizată de țările în curs de dezvoltare în abordarea sărăciei este caracterizată de tendințele deflaționiste, adică combinația dintre inflația mică, deficitul bugetar mic, datoria publică mică, nivelul scăzut al fiscalității, cheltuielile publice reduse în scopul evitării deficitului public. Cu alte cuvinte, modelul macroeconomic şi politicile sunt determinate de paradigma neoliberalismului, economia de piață bazată pe laisser-faire cu reguli eficiente şi reglementarea economiei fără intervenții din partea statului. Această paradigmă este reflectată în Programele de Ajustare Structurală (PAS) care au fost adoptate de către mai multe țări (un exemplu elocvent se referă la țările din Africa) sub influența acordurilor semnate cu BM şi FMI.

Programul de Ajustare Structurală, având la bază obiectivul principal – creşterea economică, include 2 componente de măsuri:

a) măsurile pe termen scurt, cum sunt reducerea cererii, controlul inflației prin intermediul reducerii cheltuielilor publice;
b) măsurile pe termen lung, precum liberalizarea şi privatizarea întreprinderilor publice.

Ca urmare a reducerii cheltuielilor publice, în special, celor în infrastructura şi pentru serviciile sociale (sănătate, educație, aprovizionarea cu apă şi energie

electrică), femeile şi, într-o anumită proporţie, fetele au intensificat (au crescut) atât munca plătită, cât şi cea neremunerată pentru a face faţă situaţiei create. Politicile macroeconomice din cadrul PAS au produs efecte negative asupra populaţiei, în mod special, asupra femeilor, copiilor şi grupelor vulnerabile, exacerbând (agravând) inegalităţile de gen şi încetinind perspectivele dezvoltării.

PAS au fost criticate printr-o serie de argumente, obligând BM şi FMI de a introduce Dimensiunea Socială în Programele de Ajustare Structurală în scopul reducerii costului social înalt al reformelor. Însă, iniţial, programele privind dimensiunea socială nu s-au soldat cu succes, pentru că au fost complementare la PAS, fără a fi elaborate ca părţi integrale ale reformelor. Unul din principiile de bază ale elaborării politicilor, în general, se referă la soluţionarea cauzelor problemelor, astfel, unele ţări au reelaborat politicile macroeconomice prin prisma dimensiunii sociale, atingând creşterea sustenabilă fără adâncirea inegalităţii de gen.

Macroeconomia convenţională este concentrată asupra condiţiilor pieţei, în consecinţă, toate bunurile şi serviciile produse în afara limitelor pieţei (munca neremunerată) nu sunt luate în calculul variabilelor macroeconomice. În contextul economic al unor ţări, unde supravieţuirea majorităţii populaţiei se bazează pe producţia nedestinată pieţei, o asemenea reprezentare a economiei este imparţială şi are implicaţii negative sau rezultate neaşteptate. În acest sens, este necesară regândirea şi revizuirea conceptuală a politicii macroeconomice, ţinându-se cont de faptul că munca neremunerată nu este măsurată, nici luată în calcul la determinarea PIB şi a PNB, ceea ce implică efecte adverse ale politicii macroeconomice.

O nouă teorie a creşterii interne, dezvoltată în anii 80, demonstrează importanţa investiţiilor în capitalul uman pentru crearea avuţiei şi dezvoltarea sustenabilă. Un alt dezavantaj al abordării macroeconomice se referă la faptul că sectorul menajelor este considerat doar prin prisma consumului.

Prin urmare, macroeconomia şi economia, în general, trebuie să valorifice toate componentele: activităţile economice plătite şi cele neremunerate. Aceasta presupune conştientizarea faptului că femeile au o contribuţie importantă în societate prin intermediul muncii neremunerate şi al celei comunitare. Astfel, este necesară integrarea muncii neremunerate şi a producţiei menajelor în Sistemul Conturilor Naţionale pentru determinarea PIB şi a tuturor componentelor acestuia. Pentru aceasta este necesară măsurarea timpului utilizat pentru determinarea modului în care femeile şi bărbaţii, fetele şi băieţii utilizează timpul pentru muncă plătită, cea neremunerată şi timpul liber.

Măsurarea timpului utilizat constituie un instrument important pentru evaluarea lucrului plătit şi a producţiei menajelor în scopul elaborării de politici şi pentru alocaţiile bugetare. În consecinţă, măsurarea timpului utilizat are implicaţii asupra analizei macroeconomice prin includerea dimensiunii de gen în variabile

macroeconomice, instrumente şi politici, precum politica forţei de muncă, politica fiscală şi cea externă.

Modelul macroeconomic sensibil la gen a fost dezvoltat prin utilizarea Modelului Echilibrului General Calculabil (GCEM). Deoarece acest model este determinat prin agregare, el poate furniza informaţiile detaliate la micro-, mezo- şi macro-nivel utilizând Matricea Conturilor Sociale.

Majoritatea ţărilor în curs de dezvoltare sau cele aflate în tranziţie au elaborat Strategii de Reducere a Sărăciei sau Planuri Naţionale de Dezvoltare, care concentrează atenţia asupra creşterii economice ca principalul factor al dezvoltării durabile şi al îndeplinirii tuturor obiectivelor. Critica adusă acestor strategii este similară PAS, chiar dacă sunt focalizate asupra sărăciei şi dimensiunii sociale. De asemenea, este recunoscut faptul că creşterea economică este importantă, nu şi suficientă, pentru eradicarea sărăciei şi a inegalităţilor.

Strategia privind reducerea sărăciei reprezentând un ghid pentru intervenţii şi alocări de resurse (de către stat sau parteneri) trebuie să fie abordată prin prisma perspectivei de gen, în scopul asigurării tratamentului echitabil, specific şi eficient adresat femeilor şi bărbaţilor, fetelor şi băieţilor pe parcursul formulării, implementării, monitoringului şi evaluării strategiilor.

Încorporarea dimensiunii de gen în cadrul SRS necesită realizarea următoarelor acţiuni:

Pasul 1. Integrarea dimensiunii de gen în procesul evaluării sărăciei;

Pasul 2. Integrarea dimensiunii de gen în diagnosticul şi analiza sărăciei;

Pasul 3. Utilizarea datelor obţinute în cadrul analizei sărăciei în elaborarea acţiunilor prioritare pentru reducerea sărăciei;

Pasul 4. Utilizarea unor indicatori sensibili la dimensiunea de gen pentru dezvoltarea activităţilor de monitoring şi evaluare, precum şi pentru înregistrarea progresului;

Pasul 5. Formularea bugetului sensibil la gen pentru implementarea strategiei de reducere a sărăciei: alocarea resurselor pentru acţiuni prioritare sensibile la gen.

Rezultatele pozitive în dezvoltarea societăţii, obţinute în urma reevaluării strategiilor şi a planurilor naţionale, prin prisma dimensiunii de gen, reflectă necesitatea revizuirii tuturor sectoarelor sau domeniilor, deoarece majoritatea au o influenţă directă sau indirectă asupra femeilor sau bărbaţilor. Totuşi, este dificilă aplicarea simultană în toate domeniile. Experienţa internaţională arată că integrarea dimensiunii de gen este mai optimă, dacă iniţiativele încep cu domeniile esenţiale, precum: piaţa muncii, educaţia, politica socială şi a familiei. O altă posibilitate constă în iniţierea procesului de implementare în domeniile considerate indiferente

din punct de vedere al aspectelor de gen (politici urbane, politici din domeniul transportului sau în politicile din domeniul cercetării).

Abordarea integratoare a egalității are un impact mare, odată cu introducerea marilor reforme sau a pregătirii unei noi legislații, fiind considerat momentul optim pentru a fi aplicată. Totodată, abordarea integratoare trebuie aplicată la toate nivele: național, regional şi local, ținându-se cont de structura țării (unitară sau federală). Nivelul determinant este cel local, mai ales pentru că, la acest nivel, deciziile luate afectează cetățenii în mod direct.

1.3. Principiile de bază şi modalitățile de integrare a egalității de gen

Mainstreamingul este o strategie amplă la nivel de sistem (sistemică). Responsabilitatea pentru implementarea unei strategii de mainstreaming trebuie să revină decidenților de la cel mai înalt nivel de luare a deciziilor. În cadrul unei întreprinderi, acesta este nivelul directorului şi comisiei de administrare a companiei; la nivel de administrație locală, acesta este nivelul primarului şi consiliului local; la nivel național – nivelul Prim-ministrului şi al Parlamentului.

Până la introducerea noțiunii de gender mainstreaming, factorii de decizie şi organizațiile implicate în procesul decizional considerau că activitatea lor era neutră față de dimensiunea de gen, iar elaborarea politicilor vizează întreagă populație. În acest context, sensibilitatea la dimensiunea de gen era necesară doar într-un număr foarte limitat de împrejurări sau că considerentele de gen însemnau a avea grijă de femei şi acest lucru a fost realizat de programele axate, în special, pe femei.

Necesitatea schimbării poate fi argumentată prin faptul că procedurile şi rutina politicilor, precum şi politicile înseşi au fost, în mod inerent, insensibile la dimensiunea de gen sau părtinitoare la dimensiunea de gen.

Un proces de succes privind gender mainstreamingul este posibil de realizat doar atunci când sunt respectate anumite **principii de bază** şi anume:

1. *Aplicabilitatea în toate sferele şi domeniile*. Orice politică, program, proiect, buget, activitate trebuie privite şi analizate prin prisma dimensiunii de gen. Nu se vor face niciodată presupuneri că aspectele sau problemele sunt neutre față de dimensiunea de gen.
2. *Participarea echitabilă în procesele decizionale*. Mărirea gradului de participare echitabilă a femeilor la toate nivelele de luare a deciziilor. Dacă persoanele responsabile în elaborarea politicii sau în procesul decizional sunt toți bărbați există probabilitatea omiterii diferențelor de impact ale acestor elemente asupra femeilor şi bărbaților. Consultarea comunității constituie o parte importantă a procesului, însă nu întotdeauna sunt făcute eforturi pentru ca aceste consultări ale populației să fie reprezentative

pentru comunitate. Atunci când femeile sunt sub-reprezentate în organele de adoptare a deciziilor, este necesară întreprinderea de măsuri speciale pentru a obține punctele de vedere ale femeilor, ca, de exemplu, desfăşurarea unor studii specifice de gen, şedințe de consultare sau studii de evaluare a aspectelor de gen.

3. *Identificarea implicațiilor de gen*. Identificarea inițială a aspectelor şi problemelor la nivelul tuturor domeniilor de activitate, trebuie realizată astfel, încât diferențele de gen şi lipsa egalității să poată fi diagnosticate. Identificarea implicațiilor de gen trebuie întreprinsă la începutul etapei de planificare. Una dintre metodele utilizate, în acest sens, este crearea scenariilor, în care se vor identifica şi analiza influențele directe şi indirecte asupra femeilor şi bărbaților.
4. *Realocarea resurselor* în funcție de aspecte de gen. Puterea politică clară şi alocarea resurselor adecvate pentru mainstreaming, inclusiv a resurselor financiare şi umane adiționale, dacă este necesar, sunt importante pentru transpunerea în practică a conceptului. Gender mainstreamingul necesită angajamentul în efectuarea realocărilor în toate activitățile pentru atingerea obiectivelor specifice egalității.
5. *Prioritatea şi complementaritatea*. Mainstreamingul nu înlocuieşte necesitatea pentru politicile şi programele obiective, specifice femeilor şi legislația pozitivă. Încercând să planificăm, în mod egal, pentru femei şi pentru bărbați, este încă important de a planifica programe axate pe femei. Astfel, este necesară o politică specifică pentru îmbunătățirea situației unui grup de femei, ceea ce ar putea constitui îmbunătățirea transportului public, grădinițelor pentru copii sau crearea locurilor de muncă mai aproape de locul de trai al acestora şi adaptarea orarului la şcoală al copiilor acestora. O legislație pozitivă, astfel ca reducerile fiscale pentru părinții singuri (în mare parte femei), care să combine serviciul cu responsabilitățile de familie, va ameliora situația veniturilor acestui grup.
6. *Informarea continuă*. Mainstreamingul nu îndepărtează nevoia de unități de gen sau centre de informare. Gender mainstreamingul nu poate fi realizat prin decrete. Funcționarii publici responsabili de elaborarea politicilor nu pot deveni sensibili la dimensiunea de gen peste noapte. Gender mainstreamingul este un proces ce necesită a fi perfecționat în permanență. Din acest motiv, unitățile de gen sau centrele de informare responsabile de monitorizarea dimensiunii de gen a politicilor pot fi foarte utile pentru a fi în alertă la impactul politicilor. Astfel de unități pot, de asemenea, furniza factorilor de decizie, cunoştințe şi recomandări din partea experților.
7. *Funcționalitatea mecanismului de implementare*. Este necesar de instituit mecanisme adecvate de responsabilitate pentru monitorizarea progresului. Un

plan, care să includă necesitățile diferite ale bărbaților, femeilor, fetelor și băieților, nu este suficient. Planul ar trebui, de asemenea, să includă proceduri și cifre-țintă specifice pentru a putea controla rezultatele. Odată ce au fost identificate și prioritizate toate necesitățile, se recomandă stabilirea unor ținte, care să poată fi monitorizate. Procedurile vor stabili cine este responsabil pentru monitorizare și pentru eventualele ajustări necesare pe parcursul procesului de implementare a planului. Persoanele care efectuează implementarea vor fi responsabile de realizarea obiectivelor și cifrelor-țintă.

În ultimii ani, a fost concepută o varietate de manuale despre „modalitatea de integrare a egalității de gen", punând-se accentul pe domenii specifice și/sau adresându-se anumitor grupuri vizate. În plus, informații utile pot fi găsite în ghiduri care descriu diferitele stadii din procesul de analiză a impactului de gen. Majoritatea manualelor oferă un anumit cadru sau fac distincție între anumite etape. De exemplu, lista de verificare pentru abordarea integratoare a egalității de gen *în politicile de ocupare a forței de muncă* a fost realizată pe baza literaturii existente și luând în considerare domeniul specific și părțile interesate și cuprinde patru etape:

I. **Organizarea.** În această primă etapă, punctul central este reprezentat de punerea în aplicare și de organizare, precum și de construirea conștientizării și a participării.
II. **Documentarea cu privire la diferențele de gen.** Scopul celei de a doua etape este descrierea inegalității de gen cu privire la participare, resurse, norme, valori și drepturi, și evaluarea tendințelor fără o implicare politică.
III. **Evaluarea impactului politic.** Cea de a treia etapă constă în analiza potențialului impact al politicii asupra genurilor cu referire la participare, resurse, norme, valori și drepturi.
IV. **Reformularea politicii.** Cea de a patra etapă rezidă în identificarea căilor prin care politica ar putea fi reformulată pentru a promova egalitatea de gen.

Un cadru util pentru aplicarea abordării integratoare a egalității de gen este furnizat de un manual pentru abordarea integratoare a egalității de gen în universități. Acestea fac distincția între următoarele patru etape:

1) măsurarea și monitorizarea,
2) punerea în aplicare și organizare,
3) construirea conștientizării și a participării, și
4) evaluarea sistematică a probelor privind includerea dimensiunii de gen și evaluarea.

În anul 2007, Comitetul Suedez, care dispune de o experiență și metodologie vastă, aplicată în diferite domenii, a formulat o procedură în ***8 pași*** pentru abordarea integratoare de gen durabilă:

Pasul 1. Înțelegerea fundamentală. Un element obligatoriu pentru abordarea integratoare este înțelegerea generală a problemelor privind egalitatea de gen și

perspectiva de gen. Inițierea implementării abordării integratoare a dimensiunii de gen, în orice domeniu sau în orice organizație, necesită informarea şi documentarea întregului personal. Fără această înțelegere, oficialilor responsabili le va fi extrem de greu să direcționeze lucrul, iar personalul de implementare va întâmpina dificultăți la abordarea integratoare a dimensiunii de gen în operațiuni. Pentru aceasta se desfăşoară cursuri specializate care vizează:

- politica națională a egalității de gen;
- teoria privind egalitatea de gen (the gender system theory);
- strategia privind abordarea integratoare a dimensiunii de gen

Pasul 2. Examinarea condițiilor. Este vital să existe condiții de schimbare în cadrul organizației. În această etapă, se vor examina:

- dacă există condițiile necesare schimbării;
- ce beneficii potențiale pot fi obținute în urma implementării;
- dacă managerii şi personalul doresc crearea proceselor privind egalitate de gen;
- ce operațiuni sau procese pot fi de ajutor şi ce obstacole pot fi întâmpinate.

Pasul 3. Planificarea şi organizarea. Constă în realizarea unui plan managerial explicit de implementare propriu-zisă a egalității de gen şi organizarea lucrului. Astfel, se va urmări:

- elaborarea instrucțiunilor şi definirea clară a cerințelor;
- formularea obiectivelor, detalierea şi delegarea pentru diferite nivele;
- să se stabilească clar cine este responsabil şi ce resurse au fost alocate pentru fiecare sarcină;
- organizarea procesului de evaluare şi introducerea în activități de continuare (follow-up system);
- instruirea privind utilizarea analizelor de gen şi aplicarea metodologiilor;
- susținerea şi coordonarea permanentă.

Paşii 4-6: Examinarea, investigarea şi analiza activităților. În cadrul acestor etape, se utilizează diferite metode de analiză specifice politicii sau domeniului în cauză. În *etapa 4 – Examinarea activităților* – se utilizează 2 metode analitice:

- *Evaluarea Impactului de Gen,* care implică analiza factorilor precum sunt consecințele (alocarea de resurse + rezultatele obținute) unei propuneri sau ale unei activități pentru diferite grupuri de femei şi bărbați privind scopurile operaționale. Aceasta poate însemna, de exemplu, analiza măsurilor de integrare a politicii inițiate pentru refugiați şi impactului acestora asupra egalității de gen.
- *Analiza de gen,* care constă în definirea rezultatelor evaluării impactului de gen în raport cu obiectivele naționale privind egalitatea de gen, şi formu-

larea concluziilor asupra măsurii în care modelele de gen percepute sunt acordate cu obiectivele privind egalitatea. Aceasta înseamnă că, în timp, obiectivele naționale privind egalitatea de gen pot fi abordate integrator în alte domenii politice relevante, precum politica de integrare.

Pasul 5 „Studiul şi analiza" şi Pasul 6 „Formularea obiectivelor noi şi a măsurilor" presupun utilizarea altor metode pentru efectuarea analizei, cum sunt: metoda 4R (Reprezentarea, Resursele, Realia, Rezultatul), metoda „Analiza de gen Plus" şi metoda „Întocmirea Procesului" (Process Mapping).

Pasul 7. Implementarea măsurilor, include procesul propriu-zis de implementare, iar managementului îi revine rolul de a clarifica deciziile cu privire la ce trebuie realizat şi de către cine.

Pasul 8. Evaluarea rezultatelor, în cadrul căreia se evaluează munca efectuată şi atingerea obiectivelor. Metoda utilizată „Evaluarea rezultatelor egalității de gen" include anumiți paşi de evaluare, care se referă la: activități, rezultate, cost, concluzii, măsuri/acțiuni, propuneri sau recomandări de îmbunătățire, feedback inern, feedback extern**.**

Tema 2. Politici şi strategii de promovare a egalității de gen în Republica Moldova

2.1. Crearea cadrului legal şi instituțional al asigurării egalității de şanse între femei şi bărbați în Republica Moldova

În februarie 2006, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Proiectul Legii cu privire la asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați (Legea nr. 5 din 09.02.2006 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/200 din 24.03.2006). Scopul acestei legi constă în asigurarea exercitării drepturilor lor egale de către femei şi bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii şi eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex (art.1).

Adoptarea legii a reprezentat un progres esențial, datorită faptului că, pentru prima dată în legislația Republicii Moldovei, este definit conceptul discriminării, în special, după criteriul de sex. Pe lângă definirea unor noțiuni specifice, precum egalitatea de şanse, gender, discriminare după criteriul de sex, prezenta lege stabileşte cadrul juridic şi instituțional în domeniul egalității între femei şi bărbați.

Asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați, în contextul legii, se realizează în următoarele domenii:

1. Domeniul public (art.art: 6-8), prin:

- accesul egal la ocuparea funcţiilor publice;
- activitatea electorală a partidelor şi a altor organizaţii social-politice;
- egalitatea de şanse în mass-media.

2. Domeniul social-economic (art.art.: 9-12), prin:

- accesul egal la angajare;
- cooperarea angajatorului cu angajaţii şi cu reprezentanţii sindicatelor;
- combaterea acţiunilor discriminatorii ale angajatorului;
- accesul egal la activitatea de întreprinzător.

3. În educaţie şi sănătate (art.art.: 13-14), prin interzicerea oricărei forme de discriminare după criteriul de sex.

În ceea ce priveşte cadrul instituţional de asigurare a egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi, în contextul prezentei legi (art.: 15-20), acesta se referă la următoarele autorităţi publice:

a) Parlamentul;
b) Guvernul;
c) Comisia guvernamentală pentru egalitate între femei şi bărbaţi;
d) Ministerul Sănătăţii şi Protecţiei Sociale (organ specializat);
e) Ministerele şi alte autorităţi administrative centrale (unităţile gender);
f) Autorităţile administraţiei publice locale (unităţile gender).

Se cuvine menţionat că Legea descrie explicit competenţele şi atribuţiile acestora, ceea ce oferă o imagine comprehensivă despre mecanismul de implementare şi funcţionare, *de facto,* a legislaţiei respective.

De asemenea, articolul 22 al prezentei legi determină condiţii pentru dezvoltarea statisticii gender. Astfel, se stabileşte că:

- Biroul Naţional de Statistică va colecta, prelucra şi generaliza informaţiile statistice dezagregate pe sexe;
- Autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, partidele, alte organizaţii social-politice, persoanele juridice şi persoanele fizice, care desfăşoară activitate de întreprinzător, vor prezenta Biroului Naţional de Statistică informaţiile necesare dezagregate pe sexe.

Trebuie să subliniem că Guvernului i s-au atribuit anumite competenţe, care vizează iniţierea unor procese legate de abordarea integratoare a egalităţii de gen, şi anume:

a) asigură integrarea în politici, strategii, programe, acte normative şi investiţii financiare a principiului egalităţii între femei şi bărbaţi;
b) aprobă planurile şi programele naţionale privind egalitatea între femei şi bărbaţi, monitorizează realizarea lor;
c) prezintă periodic Parlamentului rapoarte asupra situaţiei şi activităţii în domeniu, conform legislaţiei.

În scopul abordării complexe a egalităţii între femei şi bărbaţi, în legea (art.25) s-a stabilit că Guvernul în termen de 6 luni:

a) prezintă Parlamentului propuneri de aducere a legislaţiei în vigoare în concordanţă cu prezenta lege;
b) elaborează şi aprobă actele normative, va elabora şi va aproba actele normative necesare implementării prezentei legi.

Aplicarea în practică a legii respective s-a soldat cu realizarea următoarelor acţiuni:

a) În conformitate cu legea nominalizată mai sus, prin Hotărârea Guvernului RM №350 din 07.04.2006, a fost instituită *Comisia Guvernamentală pentru egalitate între femei şi bărbaţi*. Iar, prin Hotărârea Guvernului R.M. nr. 895 din 07.08.2006, a fost aprobat Regulamentul Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei şi bărbaţi;
b) În luna august 2006, Guvernul R. Moldova a aprobat Planul naţional "Promovarea egalităţii genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009" (*H.G. nr. 984 din 25.08.2006 Monitorul Oficial al R.M. nr. 142 din 08.09.2006).*

Structura Planului naţional include 7 obiective generale, fiind structurate în 20 obiective specifice, care, la rândul lor, vizează activităţi determinate, termenul de executare, responsabilii de realizare, partenerii de implementare şi sursele de finanţare. În ceea ce priveşte obiective generale, acestea se referă la:

I. Stabilirea cadrului legislativ şi dezvoltarea mecanismului instituţional în domeniul egalităţii genurilor;
II. Oferirea de şanse egale ambelor genuri pe piaţa muncii;
III. Formarea conştiinţei de gen a populaţiei;
IV. Prevenirea şi eliminarea violenţei pe bază de gen;
V. Ocrotirea sănătăţii femeilor şi bărbaţilor;
VI. Ridicarea statutului femeilor în cadrul organelor de forţă ;
VII. Fortificarea familiei-pilon de bază al societăţii.

Adoptarea Legii cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi, precum şi a Planului naţional „Promovarea egalităţii genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009" au condus la crearea condiţiilor necesare pentru următoarele:

I) Promovarea principiului egalităţii genurilor şi utilizarea datelor dezagregate pe sex în elaborarea politicilor de dezvoltare în domeniul economic, social şi politic:

- consolidarea statisticii naţionale de gen, inclusiv elaborarea unui sistem armonizat de monitorizare (art.22 din lege);
- elaborarea manualelor şi instrucţiunilor de formulare, implementare şi monitorizare a politicilor sensibile de gen;
- realizarea cercetărilor privind discrepanţa dintre speranţa de viaţă la naştere la femei şi bărbaţi şi elaborarea ulterioară a unor programe de reducere a diferenţei.

II) Promovarea echilibrului de gen pe ramuri de activităţi economice şi statut profesional (cap.III din Legea privind şanse egale între femei şi bărbaţi):

- elaborarea mecanismelor de asigurare a participării femeilor la dezvoltarea sectorului privat, în special al businessului mic şi mijlociu, prin înlăturarea barierelor structurale şi a prevederilor legislative exagerat protecţioniste existente;
- analiza discrepanţei între salariile femeilor şi bărbaţilor şi formularea recomandărilor pentru elaborări de politici;
- identificarea barierelor structurale şi culturale, care împiedică participarea activă a femeilor în poziţii de luare a deciziei, în sectorul public şi privat;

III) Perfecţionarea calităţii în educaţie prin integrarea dimensiunii de gen (art.13 din Legea, Planul Naţional):

- identificarea asimetriilor şi stereotipurilor de gen din curriculă, manuale, programe şi materiale didactice de la toate nivelele sistemului de educaţie printr-un proces participativ şi consultativ;
- sensibilizarea de gen a cadrelor didactice, la etapa de formare iniţială şi în procesul de formare continuă;
- realizarea studiilor privind abandonul şcolar prin prisma de gen şi luarea măsurilor necesare de prevenire.

IV) Consolidarea mecanismului instituţional de asigurare a egalităţii de gen (art. 15-19 din Legea):

- consolidarea poziţiilor unităţilor „gender" prin stabilirea unui grup de lucru la nivel instituţional;
- consolidarea Comisiei Guvernamentale pentru egalitate de şanse între femei şi bărbaţi prin colaborarea, pe de o parte, cu ramurile legislative, executive şi judiciare, iar, pe de altă parte, – cu societatea civilă;
- efectuarea analizei de gen a programelor şi planurilor sectoriale pentru identificarea constrângerilor în bază de gen şi culturale, care împiedică bărbaţii şi femeile să beneficieze plenar de rezultatele dezvoltării societăţii.

V) Prevenirea şi combaterea violenţei în familie prin:

- dezvoltarea capacităţilor instituţionale în domeniul prevenirii şi combaterii violenţei în familie;
- elaborarea şi dezvoltarea sistemului de referire a cazurilor de violenţă în familie;
- crearea sistemului de colectare, prelucrare şi generalizare a datelor statistice în domeniu;
- organizarea campaniilor de informare /educare a populaţie vis-á-vis de problema de gen şi violenţa în familie.

Pe parcursul realizării Planului Naţional, toate sferele au fost monitorizate. Astfel, dacă ne referim la funcţionalitatea Legii cu privire la asigurarea egalităţii de şanse pentru femei şi bărbaţi şi eficienţa Planului Naţional, pe lângă progresele înregistrate, experţii menţionează o serie de lacune, care trebuie eliminate (tabelul 2.1).

Tabelul 2.1

Neajunsurile şi acţiunile necesare de realizat în sfera asigurării de şanse pentru femei şi bărbaţi în R. Moldova

Neajunsurile	Acţiunile necesare
1	**2**
1. Adoptarea legii şi ajustarea legislaţiei în vigoare	
Nu a fost realizată ajustarea legislaţiei naţionale la Legea privind asigurarea şanselor egale pentru femei şi bărbaţi.	În contextul legii menţionate, trebuie revăzute un şir de documente care ţin de alte domenii: Codul Muncii, Codul Contravenţiilor Administrative etc., astfel fiind necesară implicarea altor ministere de resort şi o colaborare cu MPSFC.
2. Necesitatea promovării abordării integratoare a perspectivei de gen în programarea, elaborarea, implementarea şi evaluarea tuturor politicilor publice, actelor normative etc.	
Cu toate eforturile depuse de structurile de stat în acest domeniu, există următoarele lacune: - aspectele de gen nu au devenit componentă importantă şi obligatorie a politicilor publice; - aspectele de gen sunt ignorate la elaborarea documentelor strategice; - bugetul de stat rămâne a fi gender nesensibil.	În acest sens, este indicat să se opereze cu indicatori şi instrumente care să permită integrarea perspectivei de gen în politicile publice.
3. Elaborarea planului de acţiuni în cadrul unităţilor gender	
Au fost făcuţi primii paşi spre elaborarea de către unităţile gender a planurilor de acţiuni pentru realizarea principiului egalităţii genurilor în unele domenii de activitate şi anume: la nivel de Inspecţia muncii şi al Biroului Naţional de Statistică.	Drept obstacole în această activitate menţionăm: insuficienţa de capacităţi, schimbarea frecventă a specialiştilor, motivarea slabă a specialiştilor numiţi în funcţia de unitate gender (activitate neremunerată).
4. Armonizarea legislaţiei naţionale cu legislaţia Uniunii Europene	
Se constată un dezechilibru între documentele focalizate pe egalitatea genurilor şi documentele care vizează domeniul politicii externe. În cadrul documentelor vizate, formulările sunt destul de generale.	După aprobarea Planului naţional "Promovarea egalităţii genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009", este necesară reajustarea documentelor din domeniul politicii externe.

1	2
5. Dezvoltarea mecanismului instituțional în domeniul egalității genurilor	
Printre lacunele la acest capitol subliniem: - nu au fost instituite unități gender din cadrul administrației publice locale de nivelul II (din lipsă de resurse); - nu este definitivat mecanismul de monitorizare şi evaluare a planului şi structurilor menționate; - se atestă lacune în activitatea Comisiei guvernamentale.	În acest context, sunt necesare unele acțiuni cu privire la: - investirea unităților gender cu dreptul de aplicare a sancțiunilor administrative pentru cazurile de discriminare pe criteriu de gender; - dezvoltarea parteneriatului dintre structurile de stat şi societatea civilă în domeniul vizat; - dezvoltarea relațiilor cu organismele internaționale în domeniul egalității între femei şi bărbați.

Sursă: *Raportul „Monitorizarea realizării Legii cu privire la asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați şi a Planului național „Promovarea egalității genurilor în societate pentru perioada 2006-2009" Coord. V.Bodrug-Lungu. – Ch.: CEP USM, 2007. -38p.*

Analizele efectuate în domeniul egalității genurilor în R. Moldova relevă faptul că în ultimii 10 ani se înregistrează progrese semnificative în această sferă. În pofida progreselor înregistrate, în special, în domeniul educației, femeile încă întâmpină multe obstacole în atingerea unei egalități reale, inclusiv în ceea ce priveşte concilierea vieții de familie cu viața profesională, discriminarea pe piața muncii şi participarea în procese de luare a deciziilor.

Pentru ca obiectivele stipulate în planul de promovare a egalității genurilor umane să fie realmente eficiente, este necesară ***elaborarea unei strategii naționale,*** care să stabilească acțiuni ce trebuie îndeplinite, respectiv măsuri concrete, precum şi termenelimită de realizare, astfel încât să fie posibilă evaluarea rezultatelor obținute; totodată, să fie precizate organele responsabile cu implementarea lor. Strategia națională pentru egalitatea de şanse între femei şi bărbați trebuie să-şi propună să stabilească o serie de măsuri şi de garanții, destinate să elimine orice formă de discriminare directă sau indirectă şi să permită exercitarea libertății omului şi a drepturilor sale fundamentale, care au la bază principiul egalității de şanse şi de tratament între femei şi bărbați.

2.2. Corelarea promovării egalității de gen cu Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului şi Strategiile Naționale de Dezvoltare

Promovarea egalității de şanse pentru femei şi bărbați constituie un proces continuu şi necesită o dezvoltare şi monitorizare permanentă. Importanța strategică a necesității asigurării egalității de şanse pentru femei şi bărbați în R.Moldova reiese atât din angajamentele internaționale ale statului, cât şi din necesitățile na-

ţionale. Astfel, aderarea R.Moldova la documentele internaţionale, cum ar fi CEDAW (1994), Declaraţia de la Beijing (1995), Declaraţia Milenară (2000) etc., care, în mod expres, stipulează necesitatea promovării principiilor egalităţii genurilor, induce responsabilitatea Guvernului de a include dimensiunea de gen în toate politicile publice şi documentele strategice de dezvoltare naţională.

În acest context, Planul Naţional de Dezvoltare, fiind un mijloc de realizare a obiectivelor pe termen lung, în contextul Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, reprezintă un instrument important de redresare a situaţiei în domeniul egalităţii. Stipularea asigurării egalităţii de şanse pentru femei şi bărbaţi ca una din priorităţi, precum şi strategiile de dezvoltare a ţării, vor contribui la includerea dimensiunii de gen în planurile naţionale şi acţiunile strategice din diverse domenii şi îmbunătăţirea indicatorilor de dezvoltare generală a R. Moldova pe calea democraţiei.

Problemele de gen prin prisma Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului

Republica Moldova, împreună cu 147 de state ale lumii, a semnat, la New York, în anul 2000, Declaraţia Mileniului a Naţiunilor Unite. În acest document, se determină scopurile comune ale partenerilor la nivel global, stabilite prin obiective distincte, sarcini şi indicatori concreţi de monitorizare a dezvoltării.

Ulterior, pornind de la sarcinile şi indicatorii internaţionali ai Declaraţiei Milenare, fiecare ţară şi-a racordat sarcinile şi indicatorii săi specifici în funcţie de specificul problemelor cu care se confruntă în cele 8 domenii stabilite. Astfel, dezideratul de implementare a Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului a determinat necesitatea stabilirii priorităţilor naţionale în vederea integrării acestora pe agenda de dezvoltare a ţării.

Abordarea directă a aspectului egalităţii de gen prin intermediul unui obiectiv special – ODM 3 contribuie la atragerea atenţiei elaboratorilor de politici, la nivel local şi naţional, asupra unor analize mai bune şi mai profunde asupra problemei date, fiind un obiectiv cheie ce urmează a fi realizat pe parcursul mileniului. Astfel, egalitatea de gen este atât o modalitate de realizare a obiectivului, cât şi un obiectiv aparte. Declaraţia Mileniului menţionează că realizarea sarcinilor ce se referă la prevenirea sărăciei, alimentaţie, mortalitatea maternă, infantilă şi a copiilor; sănătate reproductivă; HIV/SIDA şi chiar obiectivele ce ţin de managementul durabil al resurselor naturale – toate sunt afectate de rolul femeii ca mamă, îngrijitoare şi manager de resurse umane, şi de relaţii predominante de gen. În acest context, obiectivele ODM sunt multidimensionale şi se completează reciproc, iar egalitatea de gen trebuie abordată în modul cel mai serios la nivel politic şi cel de luare a deciziilor.

În Raportul Dezvoltării Umane 2004, elaborat sub egida Programului Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare, R. Moldova este considerată o ţară cu dezvoltare umană medie, fiind plasată în lista celor 177 de ţări pe locul 113, între Vietnam şi Bolivia.

Până la adoptarea Legii privind egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi în anul 2006, cadrul legislativ al egalităţii de gen a fost asigurat doar de art.16, alin.2 al

Constituției R. Moldova, unde se stipulează că „Toți cetățenii R. Moldova sunt egali în fața legii şi a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială". De asemenea, au fost aprobate unele acte normative, care conțin prevederi speciale ce țin de promovarea egalității genurilor şi anume:

- Planul național de promovare a egalității genurilor umane în societate pentru perioada 2003-2005, aprobat prin HG nr. 218 din 28.02.2003;
- Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului, care include şi compartimentul asigurării drepturilor femeii, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.415-XV din 24.10.2003.

În mai 2003, cu suportul UNIFEM, a fost lansat proiectul „Promovarea drepturilor şi oportunităților egale în Moldova prin susținerea legislației în egalitatea gender şi fortificarea mecanismului de implementare a acesteia". De asemenea, în această perioadă, au fost organizate un număr de conferințe şi seminare, susținute de diferite programe internaționale, privind sensibilizarea publicului la existența problemelor de gen atât la nivelul administrației publice centrale, cât şi la nivel local.

Adoptarea, în anul 2006, a Legii cu privire la asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați şi a Planului Național „Promovarea egalității genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009", au condus la intensificarea activităților legate de promovarea egalității de gen, fiind susținute şi de Biroul Național de Statistică, care a realizat o serie de publicații specifice cu dezagregarea datelor pe sexe.

În anul 2006, UNIFEM în colaborare cu Programul Națiunilor Unite pentru dezvoltare (PNUD) a elaborat ***un studiu al problemelor de gen prin prisma Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului (ODM)***. În acest studiu, toate obiectivele ale mileniului sunt reflectate prin prisma aspectului de gen, reflectându-se obstacole depistate şi recomandările de care trebuie să se țină cont în viitor.

Ca urmare a rapoartelor Republicii Moldova privind dezvoltarea unui cadru legal pentru îmbunătățirea drepturilor femeii şi egalității de gen, Comitetul CEDAW a recomandat, în 2006, elaborarea urgentă a unei strategii: „Comitetul este îngrijorat de lipsa unei politici integrate care să urmărească egalitatea de gen, ceea ce contribuie la înrăutățirea situației determinate de greutățile perioadei de tranziție suferite de femeile din Republica Moldova (95)". Comitetul recomandă Guvernului să acționeze de urgență pentru elaborarea unei politici de gen integrate care să promoveze egalitatea între femei şi bărbați în toate domeniile, cu precădere în economie, politică, viață publică şi familie".

Luând în considerare cele menționate, constatăm că una dintre prioritățile-cheie ale Republicii Moldova este elaborarea unei Strategii Naționale privind Egalitatea de Gen (SNEG). Nevoia pentru elaborarea SNEG este menționată şi în Planul național „Promovarea egalității genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009". Realizarea acestei responsabilități va constitui un pas foarte

important spre creşterea receptivităţii guvernului faţă de diferitele necesităţi ale femeilor şi bărbaţilor şi o mai bună înţelegere a acestora, precum şi creşterea receptivităţii privind aplicarea unui mod de abordare sensibil la dimensiunea de gen în planificarea şi implementarea de strategii şi planuri naţionale.

Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, care au fost revăzute şi adaptate priorităţilor şi contextului Republicii Moldova, sunt reflectate în Strategia Naţională de Dezvoltare pentru anii 2007-2011 a Republicii Moldova. Pentru ODM 3 – ţinta naţională iniţială a fost extinderea participării femeii în viaţa socială. Ţintele revizuite din prezent sunt creşterea reprezentării femeii în funcţii decizionale şi reducerea inegalităţilor de gen în sfera angajării în câmpul muncii.

Noile obiective şi indicatori care au intrat în vigoare din decembrie 2007, sunt:

I. Sporirea reprezentării femeilor în funcţii de decizie. Creşterea reprezentării femeilor la nivelul de luare a deciziilor de la 26,5% în consiliile locale în 2007, la 40% în 2015, de la 13,2% în consiliile raionale în 2007, la 25% în 2015, de la 18% primari-femei în 2007, la 25% în 2015 şi de la 22% deputaţi-femei în Parlament în 2005, la 30% în 2015. În acest sens, indicatorii utilizaţi sunt:

a) cota mandatelor deţinute de femei în Parlament;
b) numărul femeilor alese în autorităţile administraţiei publice locale;
c) cota reprezentării femeilor la nivel de luare a deciziilor.

II. Reducerea inegalităţii de gen la angajarea în muncă. Reducerea inegalităţii de gen pe piaţa muncii prin micşorarea discrepanţei dintre salariile femeilor şi ale bărbaţilor cu cel puţin 10% până în 2015 (salariul mediu al femeilor constituind, în 2006, 68,1% din cel al bărbaţilor). În acest sens, indicatorii utilizaţi pot fi:

a. Ponderea femeilor angajate în economie, pe tipuri de activităţi economice;
b. Cota salariului mediu al femeilor în raport cu salariul mediu al bărbaţilor.

Promovarea egalităţii de gen a fost realizată treptat şi s-a regăsit, într-o formă sau alta, în cadrul ***strategiilor naţionale de dezvoltare,*** astfel:

1. Prima strategie de dezvoltare a R. Moldova „Strategia de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei" (***SCERS***) elaborată pentru perioada 2004-2006 a stabilit o serie de obiective fundamentale, printre care: Crearea unei economii moderne (competitive, non-discriminatorii, cu o concurenţă loială, bazată pe echitate socială); Asigurarea dezvoltării durabile; Realizarea Obiectivelor Milenare ale Dezvoltării; Reintegrarea teritorială; Integrarea europeană; Consolidarea statalităţii.

Chiar dacă SCERS a prevăzut realizarea unor angajamente referitoare la Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, totuşi, această strategie s-a axat mai mult pe 2 obiective de bază: reducerea sărăciei şi asigurarea creşterii economice. Astfel, Guvernul Republicii Moldova consideră că creşterea economică durabilă constituie o premisă fundamentală pentru reducerea sărăciei. Luând în considerare faptul că

sărăcia este un fenomen multidimensional (pe lângă venituri joase, ea implică şi efecte negative asupra sănătăţii, accesul redus la educaţie, vulnerabilitatea la diferite fenomene naturale, sociale şi politice, lipsa de acces la luarea deciziilor), s-au impus următoarele obiective strategice generale:

a) asigurarea unor ritmuri înalte de creştere a PIB, menţinerea stabilităţii macroeconomice;
b) reducerea sărăciei extreme, ameliorarea bunăstării populaţiei, în special în zonele rurale şi oraşele mici;
c) restabilirea şi dezvoltarea infrastructurii;
d) asigurarea dezvoltării umane şi protecţiei sociale (sporirea accesului la serviciile medicale şi educaţionale, îmbunătăţirea calităţii acestora şi eficientizarea sistemului de protecţie socială);
e) îmbunătăţirea guvernării – ajustarea funcţiilor şi structurii instituţionale ale administraţiei publice la cerinţele actuale, combaterea corupţiei şi economiei subterane.

În ***Planul de acţiuni*** privind implementarea SCERS, problematica egalităţii de gen a fost abordată doar în cadrul compartimentului privind Dezvoltarea Statisticii Naţionale. Pentru realizarea obiectivului de „Asigurare a necesităţilor administraţiei publice, agenţilor economici, publicului larg cu informaţie statistică calitativă şi operativă", măsurile de efectuare a analizei statistice a populaţiei pe categorii sociale include următoarele acţiuni:

- Îmbunătăţirea analizei statistice şi a publicaţiilor în domeniul statisticii de ***gender*** elaborarea publicaţiei statistice „Femei şi bărbaţi";
- Perfecţionarea analizei statistice şi publicaţiilor tematice ce caracterizează situaţia copiilor, tineretului, vârstnicilor etc.

2. Planul de Acţiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, realizat în perioada 2005–2007. Printre priorităţile Planului de Acţiuni a fost subliniată necesitatea dialogului politic şi realizarea reformelor, în susţinerea democraţiei şi supremaţiei legii. La capitolul „Drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului", pct. 8. Asigurarea tratamentului egal. a fost prevăzut:

- Continuarea eforturilor pentru asigurarea egalităţii de şanse pentru bărbaţi şi femei în societate şi viaţa economică, bazate pe nediscriminare.

În *raportul final* privind implementarea Planului de Acţiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul protecţiei sociale, a familiei şi copilului[3], se menţionează următoarele realizări importante:

- Prin Decretul Preşedintelui Republicii Moldova nr. 400-IV, din 29 decembrie 2005, în temeiul art.93 alin. (1) al Constituţiei Republicii

[3] Raport de implementare a Planului de Acţiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada februarie 2005 – septembrie 2007, în domeniul protecţiei sociale, a familiei şi copilului. www.mpsfc.md.

Moldova, a fost promulgată Legea 318-XVI din 15 decembrie 2005 „Privind aderarea Republicii Moldova la Protocolul opţional al Convenţiei asupra eliminării tuturor formelor de discriminare faţă de femei (CEDAW), adoptat la New York la 6 octombrie 1999".

- În perioada 14-16 august 2006, la New York, în cadrul şedinţei ordinare a Comitetului pentru Eliminarea Discriminării faţă de Femei, delegaţia Republicii Moldova a prezentat cel de al doilea Raport periodic (comasat cu al treilea) cu privire la realizarea Convenţiei menţionate mai sus.
- Parlamentul RM a adoptat, la 9 februarie 2006, Legea nr.5-XVI cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi, care prevede asigurarea exercitării drepturilor egale între femei şi bărbaţi în sfera politică, economică, socială, culturală etc.
- În vederea implementării Legii a fost elaborat Planul naţional „Promovarea egalităţii genurilor umane în societate pentru anii 2006-2009", aprobat prin HG nr. 984 din 25.08.2006.
- În scopul implementării prezentei legi, precum şi pentru promovarea unei abordări complexe a problemei gender, pentru coordonarea activităţilor la nivel de administraţie publică centrală şi locală în această direcţie şi dezvoltarea unui dialog constructiv cu societatea civilă privind aspectele gender, a fost instituită Comisia guvernamentală pentru egalitatea între femei şi bărbaţi (Hotărârea Guvernului nr.350 din 07.04.2006), care reprezintă organul consultativ-coordonator, iar crearea ei a constituit una din verigile principale stipulate de Legea în cauză.

3. Planul Naţional de Dezvoltare al Republicii Moldova pentru perioada 2008-2011. În vederea asigurării continuării reformelor iniţiate, s-a procedat la elaborarea unui document calitativ nou de planificare strategică pe termen mediu – **PND.** PND – instrument tehnic de realizare a Strategiei Naţionale de Dezvoltare pentru aceeaşi perioadă. Deşi se fac referiri la ODM, la respectarea drepturilor omului, la politici de protecţia socială şi de reducere a sărăciei, la elaborarea acestei Strategii nu s-a ţinut cont de dimensiunea de gen, nici în cadrul formulării obiectivelor, nici la identificarea unor indicatori specifici pentru fiecare domeniu, program sau acţiune.

Chiar şi pentru compartimentul „Dezvoltarea resurselor umane, creşterea gradului de ocupare şi promovarea incluziunii sociale", programele şi măsurile nu au inclus aspecte de gen sau indicatorii sensibili la dimensiunea de gen.

În cadrul PND, acţiunea nr.36 se referă la *„Consolidarea mecanismului instituţional de asigurare a egalităţii de gen"*. Rezultatul scontat al acestei acţiuni constă în crearea mecanismului instituţional în domeniul promovării egalităţii genurilor consolidat, iar indicatorul de performanţă este reflectat în numărul de acte normative elaborate şi perfecţionate prin prisma egalităţii de gen. Subacţiunile în acest domeniu includ:

- *Consolidarea potențialului administrației publice centrale şi locale pentru analiza, identificarea, formularea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea politicilor propuse*. Rezultatul scontat al acestei subacțiuni se referă la politici şi programe ce conțin dimensiunea de gen elaborate, iar indicatorul relevant va fi măsurat prin numărul de studii realizate asupra politicilor şi programelor prin prisma egalității de gen;
- *Consolidarea potențialului membrilor Comisiei Guvernamentale pentru egalitatea de şanse între femei şi bărbați*. Rezultatul scontat - activitatea Comisiei corespunde criteriilor democratice şi de bună guvernare, iar indicatorul de performanță se referă la numărul de instruiri, participări la conferințe tematice cu prezentări ale bunelor practici; vizite de studii;
- *Crearea subgrupurilor specializate de experți*. Rezultatul scontat – subgrupuri specializate la nivel de putere legislativă, executivă şi în cadrul societății civile create, iar indicatorii de performanță se referă la numărul proiectelor de importanță națională în domeniul forței de muncă, protecție socială, sănătate, educație, care sunt implementate în strânsă colaborare cu actorii-cheie (puterea legislativă, executivă şi în cadrul societății civile).

De asemenea, promovarea egalității de gen a fost realizată în cadrul **proiectelor susținute de organismele internaționale** şi anume:

a. Programul UNIFEM în Republica Moldova „Promovarea egalității de gen în politicile şi programele naționale de dezvoltare, 2006-2009", implementat cu suportul financiar al Agenției Suedeze de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare (SIDA) şi Agenția de Cooperare Austriacă pentru Dezvoltare (ADC). Valoarea totală a proiectului este de 1.279.690 euro.

Obiectivul programului constă în promovarea egalității gender, ca precondiție pentru dezvoltarea durabilă bazată pe drepturi în contextul ODM, SCERS şi Planului de Acțiuni UE-RM, programul va consolida capacitățile naționale în Republica Moldova, încurajându-le să-şi realizeze angajamentele de bună guvernare şi reducere a sărăciei din perspectiva gender.

Componentele-cheie al programului constau în următoarele:

(I) *Nivel strategic şi politic,* prin susținerea avocaților egalității gender, bărbaților şi femeilor, din guvern şi societatea civilă, la elaborarea unei Strategii Naționale privind Egalitatea Gender, care se axează în mod integrat şi prioritizat pe politici, planuri şi acțiuni în contextul strategiei R. Moldova de reducere a sărăciei şi Planului de Acțiuni UE-RM şi pe țintele ODM ale Moldovei;

(II) *Nivel instituțional,* prin consolidarea capacităților instituțiilor de stat, inclusiv Coordonatorul Național pentru Gender, Comisia pentru Egalitatea Gender, Secția Oportunități Egale din cadrul MSPS, Punctele

Focale Gender, unităţile-cheie şi reprezentanţii ministerelor de resort şi ai altor agenţii, pentru a realiza mai eficient angajamentele naţionale şi scopurile privind egalitatea gender;

(III) *Nivelul de monitorizare a progresului şi asigurare a responsabilităţii*, susţinerea creării unui mediu favorabil şi consolidarea capacităţilor oficialilor guvernamentali cu înţelegerea, metodologiile, instrumentele necesare pentru a articula clar, comunica, mobiliza, sprijini şi monitoriza progresul privind egalitatea gender.

Rezultatele programului vor fi concretizate în: voinţă politică consolidată şi manifestată prin susţinere la nivel politic şi operaţional în domeniile-cheie; capacităţile şi mecanismele naţionale consolidate pentru elaborarea politicilor cu privire la gender şi folosite pentru implementarea acţiunilor în domeniile prioritare; monitorizarea şi responsabilitatea pentru progresul în domeniul egalităţii gender în domeniile prioritare eficientizate prin intermediul unor mecanisme consolidate, inclusiv date dezagregate pe sexe şi indicatori ce iau în consideraţie aspectul gender cu standarde şi acorduri comune.

b. *Proiectul Revizuirea Cheltuielilor Publice 2 – Perspectiva Gender în Educaţie şi pe Piaţa Forţei de Muncă – Etapa iniţială şi de implementare 2007 – 2008,* implementat cu suportul financiar al Agenţiei Suedeze de Cooperare Internaţională pentru Dezvoltare (SIDA).Valoarea totală a proiectului 66.532 euro.

Obiectivele proiectului rezidă în:

1. *Realizarea unei Analize a Incidenţei Prestaţiilor în programele moldoveneşti de susţinere a angajării în câmpul muncii.* Analizele vor arăta cine sunt beneficiarii, divizaţi în femei şi bărbaţi. Analiza va descrie grupul-ţintă al diferitelor programe şi cine au fost, de fapt, beneficiarii. Costul pe persoană trebuie să fie calculat şi divizat pe sexe. Dacă acest lucru nu este posibil, el trebuie să fie măcar estimat. Rezultatul ar trebui stabilit în legătură cu problemele pe piaţa forţei de muncă şi obiectivele politicii pieţei forţei de muncă. Analiza trebuie efectuată din perspectiva gender, evaluându-i în legătură cu scopul general pentru angajarea în câmpul muncii, asociat cu scopurile specifice pentru gender.
2. *Realizarea unei Incidenţe a Prestaţiilor de Gender în cheltuielile publice pentru educaţie.* Analiza va utiliza o tehnică bine cunoscută, analiza incidenţei prestaţiilor pentru înrolare în educaţia primară şi secundară. În baza informaţiei din ultimul Studiu al Bugetelor Gospodăriilor Casnice, în combinaţie cu statistica de înrolare educaţională. Materialul va fi analizat în legătură cu chintilele veniturilor în societate, de ex., societatea este divizată în două grupuri, de la cei mai săraci la cei mai bogaţi, SBGC din Moldova include mai mult de 10 chintile. Fiecare chintilă va fi divizată cu rate de înrolare a băieţilor şi fetelor separat şi divizată în urban/oraşe

mici/sate. Numărul adecvat de chintile urmează să fie decis. După aceasta, analiza va fi estimată din punct de vedere al costurilor, indicând cota fiecărui grup din bugetul total al educației.

3. *Descrierea procesul bugetar curent şi a domeniului de aplicare pentru integrarea unei perspective gender în procesul bugetar, dezvoltând Bugetarea Gender în R. Moldova*. Lucrul anterior efectuat de UNIFEM, prezentat în raportul Procesul Bugetar şi Sistemul Bugetar în privința bugetării sensibile la gender, va fi dezvoltat, în continuare, cu accent pe proces, instrumente analitice, procese participative şi transparență.

Cele două Analize ale incidenței prestațiilor vor fi folosite şi pentru dezvoltarea unui cadru pentru integrarea unei perspective gender în procesul de bugetare din R. Moldova. Documentul va descrie punctele posibile de intrare, dorința şi posibilitățile, precum şi constituenții interesați. El ar trebui să se axeze pe procesele curente şi să evidențieze oportunitățile de începere a procesului de introducere a perspectivei gender. De asemenea, acest document va trebui să ia în considerație resursele limitate din Guvern. Abordarea propusă va lua în considerație şi experiențele realizate în alte state.

Analiza va fi efectuată în cooperare cu echipa BM care lucrează asupra RCP2 în Moldova şi RSMM, şi va fi strâns coordonată cu un alt proiect finanțat de SIDA în promovarea egalității gender, implementat de UNIFEM. Omologii naționali sunt, în principal, MPSFC, MET, MF şi ANOFM.

Promovarea egalității de gen a fost realizată prin intermediul unor **documente de politici sau planuri şi previziuni,** cum sunt:

a. ***Obiectivele Strategice ale Ministerului Protecției Sociale, Familiei şi a Copilului*** (MPSFC) 2008-2012, în cadrul obiectivelor politicii şi capacităților sectoriale ***pe orizontală,*** includ crearea mecanismului instituțional pentru a asigura egalitatea gender.

b. ***Programe din cadrul Cadrului de cheltuieli pe termen mediu, CCTM 2009-2011.*** Programele luate din Anexa 9 se referă la „Planul strategic de cheltuieli în domeniul *asigurării şi asistenței sociale*, 2009-2011. Astfel, pentru prima dată, în cadrul CCTM, a fost integrat Programul nr. 10 *„Asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați"*. Scopul programului constă în dezvoltarea şi consolidarea mecanismului național de promovare si asigurare a egalității între femei şi bărbați pentru integrarea dimensiunii de gen în politicile, programele şi proiectele naționale, precum şi pentru asigurarea, respectarea drepturilor şi egalității bărbaților şi femeilor în toate domeniile. Cheltuielile sunt suportate din bugetul de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale.

Probleme-cheie identificate în acest domeniu:

- Abordarea egalității de gen, la momentul actual, comportă un caracter sporadic. Asigurarea unei abordări cuprinzătoare a dimensiunii de gen include în sine şi abordarea sistemică la nivel instituțional;
- Deoarece problema de gen este o dimensiune inter-sectorială şi multi-dimensională, ea nu poate fi soluționată fără un mecanism instituțional în domeniu bine definit, care ar contribui la soluționarea problemelor identificate;
- Necesitatea consolidării capacității mecanismului național pentru monitorizarea, evaluarea si asigurarea oportunităților egale pentru femei şi bărbați într-o țară aflată pe calea unor reforme majore macroeconomice si sociale. Constituie o verigă importantă în realizarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

Obiectivele de politici pe termen mediu, determinate în cadrul CCTM, se referă la:

- Crearea unui cadru strategic național de asigurare a unei abordări complexe a egalității între femei şi bărbați;
- Crearea mecanismului de planificare bugetară a politicilor prin prisma de gen;
- Consolidarea capacităților mecanismului instituțional în domeniu;
- Asigurarea funcțională a mecanismului instituțional conform Legii asigurării de şanse egale între femei şi bărbați;
- Formarea conştiinței de gen a populației.

Acțiunile prioritare de politică sunt în strânsă concordanță cu Strategia Națională de Dezvoltare şi anume:

1. Consolidarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității de gen SND subacțiunea p.36.
2. Elaborarea mecanismului de planificare bugetară a politicilor prin prisma de gen subacțiunea p.36.1.
3. Elaborarea unui cadru strategic național de asigurare a unei abordări complexe a egalității între femei şi bărbați. Subacțiunea p.36.1.
4. Instruirea inițială şi continuă a funcționarilor publici la programul Asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați. Subacțiunea p.36.2.
5. Crearea subgrupurilor specializate de experți. Subacțiunea p.36.3.

Din cele prezentate mai sus, se observă o concordanță crescândă între SND, obiectivele strategice ale MPSFC şi CCTM (prin integrarea în procesul bugetar), determinate de o colaborare între ministere în scopul promovării egalității de gen în toate domeniile economiei naționale.

2.3. Politica de asigurare a egalității de gen pe termen lung în Republica Moldova

Realizarea egalității dintre femei şi bărbați, în special din grupurile dezavantajate, este considerată drept parte-integrantă a procesului de constituire a unei democrații adevărate, conştiente şi sensibile la dimensiunea de gen, având drept premisă asigurarea participării tuturor membrilor societății, a femeilor şi bărbaților, în toate domeniile vieții. Egalitatea de gen şi promovarea respectării depline a tuturor drepturilor omului şi a libertăților fundamentale pentru toți sunt esențiale pentru avansare în dezvoltare, pace şi securitate.

Constituția Republicii Moldova proclamă egalitatea femeilor şi bărbaților în fața legii. Adoptarea Legii nr.5-XVI din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați (2006), a Planului național „Promovarea egalității genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009" (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.984 din 08.09.2006) au dus la stabilirea cadrului legal-normativ specific în domeniu.

În contextul transformărilor social-economice actuale pe plan internațional, regional şi național, în Republica Moldova, se atestă necesitatea adoptării Politicii naționale de asigurare a egalității de gen pe anii 2009-2015 (în continuare, Politică națională).

În Republica Moldova, au fost create structuri instituționale cu competențe specifice, cum sunt Comisia Guvernamentală pentru egalitatea între femei şi bărbați, Direcția oportunități egale şi prevenirea violenței în cadrul MPSFC, unități gender în cadrul unor ministere. Se atestă unele progrese materializate în creşterea numărului de femei la posturi decizionale, desfăşurarea programelor de informare a populației, de dezvoltare a capacităților specialiştilor cu competențe în domeniu ş.a.

Prezentul document stabileşte obiectivele aferente egalității de gen în Republica Moldova, până în anul 2015, precum şi stabileşte acțiunile prioritare în domeniu. Raportată la standardele internaționale, Politica națională va asigura promovarea egalității de gen în viața economică, politică şi socială a femeilor şi bărbaților, aceasta constituind baza respectării drepturilor fundamentale ale omului. Politica națională conține opt domenii prioritare de intervenție, care vor fi dezvoltate, ulterior, în Planul strategic de acțiuni şi Planul de acțiuni pe termen mediu pentru implementarea prevederilor acesteia.

Tabelul 2.2

Problemele identificate în domeniile prioritare de intervenție în asigurarea egalității de gen în R. Moldova

Nr. crt.	Domenii prioritare	Problemele prioritare identificate
1	**2**	**3**
1	*Sfera Ocupării forței de muncăşi migrației de muncă*	• limitarea posibilităților de participare a femeilor pe piața muncii (insuficiența serviciilor pentru femeile cu copii mici, discriminarea lor);

1	2	3
		• persistenţa segregării profesionale şi discrepanţei între salariile femeilor şi bărbaţilor; • creşterea numărului persoanelor care pleacă la lucru peste hotare, acestea fiind expuse riscului de discriminare, în special, a femeilor tinere; • migraţia mamelor şi taţilor, care are impact negativ asupra fetelor şi băieţilor rămaşi fără îngrijirea acestora; • transformări serioase a instituţiei familiei, care afectează deopotrivă femeile, bărbaţii şi copiii.
2	*Sfera Bugetării*	• nevalorificarea în procesul bugetar a standardelor sociale şi normativelor financiare locale raportate la dimensiunea de gen; • conştientizarea slabă a populaţiei şi a specialiştilor a esenţei bugetului sensibil la gen.
3	*Sfera Participării la procesul decizional public şi politic*	• subreprezentarea femeilor în funcţii decizionale în viaţa politică şi publică; • existenţa barierelor structurale de natură culturală, economică şi socială în promovarea femeilor în funcţii decizionale în viaţa politică şi publică.
4	*Sfera Protecţiei sociale şi familiei*	• sarcina dublă a femeilor în viaţa de familie şi cea profesională; • femeile ca prestator principal al serviciilor de îngrijire şi protecţie socială, determinat, în mare măsură, de stereotipurile tradiţionale; • discrepanţa dintre pensiile bărbaţilor şi femeilor.
5	*Sfera Sănătăţii*	• rata înaltă a mortalităţii bărbaţilor din cauza traumatismelor şi intoxicaţiilor; • alcoolismul în creştere printre femei şi bărbaţi, în special în rândul bărbaţilor; • rata mai înaltă a avorturilor, complicaţiilor după naştere şi a deceselor materne în mediul rural.
6	*Sfera Educaţională*	• persistenţa stereotipurilor de gen în sistemul şi procesul educaţional; • feminizarea sistemului educaţional în Republica Moldova.
7	*Sfera Violenţei şi Traficului de fiinţe umane*	• persistenţa violenţei domestice împotriva femeilor şi fetelor; • persistenţa manifestării violenţei împotriva fetelor şi băieţilor în sistemul educaţional; • existenţa fenomenului hărţuirii sexuale a femeilor la locul de muncă; • traficarea femeilor şi fetelor ca o consecinţă a violenţei în familie.
8	*Sfera Creşterii nivelului de conştientizare publică*	• reprezentarea dezechilibrată a femeilor şi bărbaţilor în presă; • utilizarea unei imagini sexualiste, stereotipe a femeii în publicitate.

Sursa: *Documentul de politici „Politica Naţională de asigurare a egalităţii de gen în Republica Moldova", 2009-2015"*, www.mpsfc.md

Realizarea consecutivă a problemelor identificate în cadrul fiecărui domeniu presupune stabilirea unor ***obiective generale pe termen lung***, care constau în:

1) conceptualizarea şi fundamentarea politicii de stat în domeniul egalităţii de gen, ca factor determinant de asigurare a securităţii naţionale, dezvoltării durabile a ţării şi de creare a condiţiilor adecvate pentru creşterea calităţii vieţii populaţiei;
2) integrarea principiului egalităţii între femei şi bărbaţi în politicile şi programele din toate domeniile şi la toate nivelurile de adoptare şi aplicare a deciziilor;
3) asigurarea mecanismelor de implementare a cadrului legal-normativ existent în domeniu;
4) asigurarea unui management eficient al implementării egalităţii de gen la nivel naţional şi local;
5) sensibilizarea opiniei publice cu privire la prevenirea şi eliminarea prejudecăţilor, stereotipurilor de gen şi a condiţiilor generatoare de situaţii discriminatorii în bază de gen;
6) stimularea activităţii investigaţionale inter-trans-disciplinare în domeniul egalităţii de gen;
7) dezvoltarea dialogului şi parteneriatelor dintre autorităţile publice, societatea civilă, toţi actorii implicaţi;
8) implementarea unui mecanism eficient de monitorizare şi evaluare a realizării politicii egalităţii de gen.

De asemenea, în cadrul Politicii naţionale, au fost stabilite obiective specifice fiecărui domeniu prioritar, identificându-se măsurile necesare de realizat, rezultatele scontate şi indicatorii de performanţă. Generalizând ***măsurile necesare*** realizării obiectivelor specifice pe termen lung, indiferent de domeniu selectat, pot fi evidenţiate următoarele:

a) integrarea dimensiunii de gen în politicile şi planurile din domeniul specific;
b) elaborarea şi punerea în aplicare a mecanismelor de promovare a egalităţii de gen în cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, inclusiv în organele judiciare, corpul diplomatic, precum şi în organizaţiile neguvernamentale şi instituţiile private;
c) adoptarea programelor specializate şi stimularea activităţilor cu participarea femeilor, în special în zonele rurale, prin înlăturarea barierelor structurale, legale etc.;
d) promovarea şi asigurarea realizării drepturilor şi responsabilităţilor egale ale femeilor şi bărbaţilor în căsătorie şi viaţa familială;
e) consolidarea şi dezvoltarea ulterioară a capacităţilor de planificare a politicilor, programelor sau a acţiunilor prin prisma de gen;

f) organizarea campaniilor de informare şi conştientizare pentru publicul larg, în special femei;
g) colectarea, analizarea şi distribuirea datelor statistice dezagregate în funcţie de sex în toate sferele şi domeniile;
h) analizarea, studierea, informarea şi întreprinderea acţiunilor de reflectare a dimensiunii şi problemelor de gen în mijloacele de informare în masă.

Implementarea Politicii naţionale de asigurare a egalităţii de gen este preconizată pentru anii 2009-2015. Politica naţională este însoţită de un ***Plan strategic de acţiuni*** pe termen lung, în care se stipulează rolul partenerilor din fiecare domeniu prioritar. Realizarea Planului strategic de acţiuni privind implementarea Politicii naţionale de asigurare a egalităţii de gen, pe anii 2009-2015, implică abordarea intersectorială şi multidisciplinară a problemei egalităţii genurilor, obţinerea rezultatelor scontate, măsurabile prin indicatori de rezultate. Astfel, în cadrul acestui plan, sunt identificate: obiective-cheie; măsurile strategice; cadru-timp; responsabili; parteneri; rezultate scontate; indicatori; sursa de finanţare.

La rândul lor, obiectivele strategice vor fi realizate treptat prin intermediul **Planurilor de acţiuni pe termen mediu**, actualizate o dată la trei ani, ceea ce va asigura adaptarea flexibilă la schimbările şi necesităţile imediate. Astfel, în cadrul primului plan de acţiuni pe perioada 2009-2011, sunt identificate: obiective-cheie; activităţi; cadru timp; responsabili; parteneri; indicatori ai progresului; sursa de finanţare pentru fiecare an.

Tema 3. Strategia integratoare privind bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen

3.1. Conţinutul şi necesitatea abordării integratoare a dimensiunii de gen în procesul bugetar

Abordarea integratoare a egalităţii de gen *(gender mainstreaming),* în politica economică, constituie unul dintre domeniile prioritare. ***Politica economică*** reprezintă ansamblul deciziilor adoptate de către autorităţile publice, în vederea orientării activităţii economice într-un sens considerat rezonabil pe teritoriul naţional. Politica economică este menită să elimine fenomenele negative observate în economie, să schimbe sau să prevină schimbarea unor variabile economice. Importanţa politicii economice în dezvoltarea unei ţări este incontestabilă prin faptul că influenţează, în mod direct sau indirect, o multitudine de domenii, sfere de activitate, procese, precum şi asigură protecţie şi echitate socială, respectarea drepturilor omului etc.

Dacă abordarea integratoare a dimensiunii de gen devine o strategie din agenda programului de guvernământ, atunci este inevitabilă integrarea acesteia în poli-

tica economică. Deciziile Guvernului despre modul în care se colectează banii, prin intermediul diferitelor metode de impunere, şi cu privire la modul în care sunt cheltuiţi banii, spre exemplu, pentru serviciile publice, precum: ocrotirea sănătăţii şi construcţia fondului locativ sau investiţiile în construcţia drumurilor, toate acestea pot să extindă sau să reducă decalajul dintre situaţia în care se află femeile şi bărbaţii în societate. (2)

Bugetele transformă priorităţile politicii guvernamentale, precum şi angajamentele la nivel local, regional şi naţional în măsuri practice. În eforturile de consolidare a egalităţii în societate, este important să se ţină cont de angajamentul de promovare a egalităţii de gen, atunci când se ia vreo decizie de Guvern, cu privire la modalitatea de acumulare a veniturilor şi modul în care acestea se cheltuiesc.

Guvernele utilizează bugetul naţional pentru a-şi exercita influenţa asupra economiei publice şi asupra dezvoltării macroeconomice ca tot unitar. Concomitent, bugetul constituie un instrument politic de distribuire a venitului. În baza lui, Parlamentul determină anual taxele, plăţile şi alte venituri încasate de la cetăţeni şi organizaţii şi realizează distribuirea adecvată a resurselor. Reformele şi programele adoptate în Legea Bugetului afectează formularea bugetului pentru o perioadă mai lungă de timp. Politicile elaborate şi implementate prin intermediul bugetului naţional au implicaţii semnificative pentru viaţa de zi cu zi a femeilor şi bărbaţilor.

Bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen constituie un termen generic, care descrie modul în care politicile ţării, regiunii sau municipalităţii afectează distribuţia resurselor între bărbaţi şi femei, băieţi şi fete. Definiţia termenului, acceptată de Consiliul Europei, este următoarea: *Bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen înseamnă abordarea integratoare a egalităţii de gen în procesul bugetar. Aceasta reprezintă evaluarea prin prisma de gen a bugetelor, încorporând perspectiva de gen la toate nivelele procesului bugetar şi restructurând veniturile şi cheltuielile pentru promovarea egalităţii de gen.* Aceasta presupune avansarea proceselor bugetare curente cu un pas înainte, prin încorporarea dimensiunii de gen în implementarea acestora.

La Conferinţa Mondială ONU, de la Beijing, din 1995, cu privire la problemele femeilor, statele membre ONU au convenit asupra strategiei de abordare integratoare a egalităţii de gen în toate domeniile politice şi procese de luare a deciziilor. În 2001, ţările OECD, au adoptat obiectivul global: iniţierea bugetării sensibile la dimensiunea de gen până în anul 2015. Susţinerea pentru abordarea integratoare a egalităţii de gen în procesul bugetar a fost exprimat în cadrul altor adunări internaţionale, precum sunt:

- Conferinţa internaţională la nivel înalt „Consolidarea guvernării economice şi financiare prin intermediul bugetării sensibile la dimensiunea de gen", organizată la Bruxelles, în 2001, de către Consiliul Nordic al Miniştrilor, OECD şi Secretariatul Commonwealth-ului, Guvernul Italiei, UNIFEM şi Centrul Internaţional pentru Cercetare şi Dezvoltare;

- A 6-a Conferință Ministerială Europeană privind Egalitatea dintre femei şi bărbați, organizată de Consiliul Europei în 2006. În cadrul acestei Conferințe a fost adoptată rezoluția „Egalitatea de gen – drepturile omului şi provocările economice ale Europei. Realizarea egalității de gen: o provocare pentru drepturile omului şi o premisă pentru dezvoltarea economică", care conținea următoarele recomandări:
  a) efectuarea evaluărilor costurilor ignorării egalității de gen în diferite domenii;
  b) încurajarea utilizării analizelor de gen şi datelor segregate pe sexe pentru implementarea strategiei de abordare integratoare a egalității de gen, inclusiv a bugetării sensibile la dimensiunea de gen, pentru obținerea unei egalități de gen de facto;
  c) elaborarea recomandărilor pentru bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen.

Bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen contribuie la dezvoltarea principiilor de bună guvernare. În directivele OECD privind „bunele practici pentru bugetare transparentă", este subliniat faptul că legătura dintre buna guvernare şi dezvoltarea economică şi socială este mai mult conştientizată. Transparența – expunerea clară a intențiilor ce stau la baza unei politici, a modului în care a fost formulată această politică şi cum va fi implementată – reprezintă cheia unei bune guvernări. Directivele prevăd că: *„bugetul este cel mai important document politic al guvernelor, în care obiectivele politice sunt reconciliate şi implementate în termeni corecți. Transparența bugetului este definită ca o deschidere totală a tuturor informațiilor fiscale relevante, sistematic şi la timpul cuvenit"*.

Există o mare varietate de situații şi contexte prin care se promovează formarea bugetelor de gen. ***Argumentarea*** pentru aplicarea acestei practici include următoarele considerente:

1. *Constituie mijlocul de accelerare a strategiei de promovare a dimensiunii de gen*. Gender mainstreamingul fiind constituit intenționat pentru a fi aplicat fiecărui aspect de elaborare a politicilor în fiecare departament guvernamental, în multe cazuri, promovarea egalității de gen se limitează la un exercițiu rapid, de o singură dată. De asemenea, departamentele de învățământ, probleme sociale, sănătate şi alte domenii sociale ale guvernării se implică, într-o anumită măsură în analiza de gen, în timp ce industria, comerțul, transportul etc., consideră munca lor ca fiind relevantă pentru analiza de gen. Departamentele financiare sunt cele care opun o mai mare rezistență la analiza de gen. Dacă întregul potențial de transformare a gender mainstreamingului urmează a fi realizat, atunci acesta trebuie aplicat, în mod egal, în cadrul departamentului de finanțe, la fel ca şi cel pentru probleme sociale.

2. *Încurajează şi sporeşte participarea societății civile la guvernare*. Formarea bugetelor sensibile la dimensiunea de gen este, deseori, asociată unei practici mai

ample cunoscute ca „dimensiunea participativă la planificarea bugetului". Implementată pentru prima dată în Brazilia, dimensiunea participativă în planificarea bugetului permite un grad mai mare de participare din partea societății civile, unde anterior era inexistentă sau foarte limitată. Dimensiunea participativă la planificarea bugetului include un proces de dialog şi negociere, în special cu populația săracă, femeile şi cu alte grupuri sociale, ale căror interese ar putea fi ignorate în abordările tradiționale ale elaborării politicii macroeconomice. Acest aspect este o parte componentă a unui proiect mai amplu al participării societății civile în țările unde democrația abia apare sau se dezvoltă. În Occident, formarea bugetelor de gen, cu angajamentul său implicit pentru participarea femeilor, este văzută ca o modalitate de sporire a rolului femeilor în structurile de elaborare a deciziilor şi de creare a capacității femeilor pentru a concura cu Guvernul la acest nivel.

3. *Reprezintă o modalitate de facilitare a implementării agendei privind Drepturile Omului.* O parte a declarației în cadrul conferinței de nivel înalt din 2001, organizată de Guvernul belgian, afirmă: *„Inițiativele privind bugetele sensibile la dimensiunea de gen pot permite guvernelor parte la Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW) să-şi realizeze mai bine obligațiile cu privire la acest subiect. Aceasta este o măsură de a reduce discriminarea împotriva femeilor din politicile care reglementează sistemul de impozitare şi cheltuielile. De asemenea, este o măsură pentru a asigura faptul că resursele primordiale sunt luate în considerare şi făcute disponibile pentru implementarea legislației care promovează egalitatea de gen şi realizarea drepturilor omului pentru femei".*

Acest argument este cel mai aplicabil în țările în curs de dezvoltare, unde politicile sunt ajustate la angajamentele internaționale privind drepturile omului şi sunt elaborate mai complet, decât politicile interne ce reglementează egalitatea de gen.

4. *Se consideră drept o modalitate de asigurare a responsabilității şi transparenței.* Economia şi formarea bugetului sunt percepute a fi în topul final al ierarhiei elaborării politicilor şi, astfel sunt în afara înțelegerii de către cetățeanul de rând. Acest fapt este demonstrat prin implicarea joasă şi lipsa de înțelegere a proceselor din partea parlamentarilor. Un astfel de sistem închis nu este potrivit pentru transparență sau responsabilitate. Formarea bugetelor sensibile la dimensiunea de gen, ca proces participativ, din cauza cerinței de a explica modul în care sunt abordate necesitățile de gen ale populației, prevede procese mai transparente şi un mai mare grad de responsabilitate.

5. *Formarea bugetelor sensibile la dimensiunea de gen poate rezulta în politici şi bugete mai eficiente.* Acest argument se bazează pe premisa că, dacă elaborarea politicilor include dimensiunea de gen, atunci politica va fi mult mai eficientă, deoarece va fi orientată spre satisfacerea nevoilor de gen ale populației. În mod similar, bugetele care țin cont de nevoile gen ale populației vor fi bugete mai eficiente. Folosirea argumentului de eficiență ar părea o derogare de la argumentul

feminist, mai explicit pentru analiza impactului genului bazată pe promovarea egalității. În practică, argumentul de eficiență constituie o abordare mai radicală, deoarece cere factorilor de decizie să conteste hotarele dintre elaborarea deciziilor în domeniul economic şi social, urmărind efectele politicii economice în afara domeniului economic tradițional.

Scopul final al bugetării sensibile la dimensiunea de gen constă în elaborarea unui buget, în care a fost promovată egalitatea de gen, constituind planuri de venituri şi cheltuieli publice pentru o perioadă determinată cu o distribuire echitabilă a resurselor pentru asigurarea nevoilor de gen ale populației. Astfel, bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen îmbunătățeşte guvernarea şi transparența bugetului prin faptul că:

- Diferențele dintre sexe sunt expuse şi documentate, ceea ce conduce la sporirea gradului de conştientizare cu privire la impactul politicilor şi alocărilor bugetului corespunzător asupra egalității de gen;
- Analizele de gen contribuie la o mai mare precizie în formularea activităților, care, prin urmare, conduce la creşterea eficienței în utilizarea resurselor economice şi a calității acțiunilor întreprinse;
- Analizele profunde şi acumularea cunoştințelor ridică nivelul de conştientizare şi pot contribui la reducerea consecințelor nedorite ale politicilor implementate;
- Politicienii, parlamentarii şi societatea civilă beneficiază de o mai bună oportunitate de a realiza angajamentele naționale în domeniul egalității de gen. Aceasta fortifică decizia politică de a crea o societate echitabilă, precum şi statutul socio-economic al femeilor.

3.2. Construcția sistemului de bugetare sensibil la dimensiunea de gen

Abordarea integratoare se referă la (re)organizarea procedurilor şi reglementărilor uzuale, (re)organizarea responsabilităților şi capacităților în scopul integrării perspectivei de gen în toate aceste proceduri, reglementări, responsabilități, capacități etc. De asemenea, aceasta presupune utilizarea expertizei de gen în elaborarea şi planificarea politicilor, utilizarea analizei privind impactul de gen în acest proces, includerea consultărilor şi participării grupurilor şi organizațiilor relevante.

Resursele economice şi dezvoltarea economică stabilesc un cadru pentru dezvoltarea socială şi activitățile publice. Anume, prin intermediul procesului bugetar, obiectivele naționale de egalitate de gen pot fi transpuse în politici fiscale şi bugetare. Introducerea dimensiunii de gen în procesul bugetar contribuie la expunerea şi documentarea diferențelor nedorite dintre femei şi bărbați, care oferă, la rândul său, o bază pentru eforturi active de realizare a egalități de gen autentice în toate domeniile societății.

Inițierea şi implementarea abordării integratoare a dimensiunii de gen în procesul bugetar, în cadrul tuturor nivelelor de administrație publică, pot fi realizate cu succes, dacă sunt efectuate unele activități şi respectate anumite ***condiții***:

I. Existența cadrului legal şi normativ; promovarea cererii politice şi a inițiativei privind bugetarea sensibilă la gen. Este vorba de existența următoarelor legi, documente de politici şi a hotărârilor de Guvern: Legea **c**u privire la egalitate de şanse între femei şi bărbați; Politica şi Strategia privind abordarea integrată a egalității de gen; Hotărârea Guvernului privind promovarea egalității de gen; Planul de acțiuni al Guvernului pe o perioadă determinată.

II. Dezvoltarea mecanismului instituțional. La implementarea abordării integratoare a dimensiunii de gen, în procesul bugetar, trebuie să se țină cont de structurile implicate şi specificul acestuia. Dacă vorbim de structurile implicate, atunci, într-o primă etapă, un rol important revine postului de comandă, reprezentat de Biroul de bugetare (în general, Ministerul Finanțelor) şi Centrului (de exemplu: Biroul Prim-ministrului sau Biroul Cancelarului). În acest context, menționăm câteva aspecte:

- dezvoltarea sistemelor de sprijin destinate să faciliteze colaborarea eficientă dintre Biroul de bugetare şi Centru, care vor facilita, în primul rând, negocierile şi consultările, în al doilea rând – un transfer deschis de informație de la o instituție la alta, iar în al treilea rând – menținerea echilibrului;
- interdependența dintre bugetare şi elaborarea politicilor se extinde la calitatea operațiilor desfăşurate de fiecare instituție, în consecință, fiecare este un factor-cheie în determinarea schimbării modului de operare al celeilalte;
- cele două instituții centrale ale guvernului poartă responsabilitate comună pentru toate problemele care depăşesc sfera de responsabilitate a ministerelor specifice. Experiența denotă că acțiunea eficace asupra unora dintre aceste probleme solicită mai mult decât armonizarea problemelor survenite zilnic.

Dacă ne referim la procesul bugetar în sine, atunci trebuie să se țină cont de specificul regulilor şi sistemelor, care depind de preferințele şi caracteristicile naționale. Esența conceptului de ***bugetare*** constă în găsirea direcțiilor potențiale, în alocarea resurselor financiare limitate şi în determinarea unui anumit proces decizional, în condițiile asigurării echilibrului. Bugetarea la nivelul sectorului public, pe lângă caracteristicile menționate, cuprinde şi o serie de particularități ale procesului de bugetare şi anume: multitudinea participanților cu interese şi scopuri diferite; vulnerabilitatea la condițiile conjuncturii; separarea plătitorilor de taxe de cei ce adoptă decizii privind cheltuielile publice; influența constrângerilor politice, sociale, naturale etc.

Bugetarea la nivelul sectorului public, privită prin prisma procesului decizional, poate fi delimitată în microbugetare şi macrobugetare. ***Microbugetarea*** vizează procesul adoptării deciziilor „de jos în sus", atenția concentrându-se asupra numărului mare de participanți cu motivații şi strategii proprii de atingere a obiectivelor propuse. Însă, o serie de condiții sau constrângeri de diferită natură (conjunctură, legislație în vigoare, priorități economice şi sociale etc.) impun necesitatea unei viziuni sistemice „de sus în jos" a bugetării, definită ca ***macrobugetare***.

Abordarea dimensiunii de gen se inițiază în cadrul macrobugetării, scopul final fiind integrarea eficientă în procesul microbugetării. Însă, atingerea acestuia necesită coordonarea diferiților actori la nivelul administrației publice centrale şi structurilor de implementare. Datorită faptului că spectrul serviciilor şi domeniilor acoperite de sectorul public este foarte variat, iar procesele de luare a deciziilor în instituțiile publice este foarte complex şi implică o varietate de subiecți (atât în Ministerul Finanțelor, cât şi în ministerele de resort), se impune ***o coordonare şi organizare pe orizontală***. În această direcție, susținerea abordării integratoare de gen poate fi efectuată sub diferite forme:

- stabilirea grupului de conducere interministerială, care are întreaga responsabilitate pentru susținerea procesului şi de acțiunile de continuare ale activităților;
- ministerele sunt responsabile să integreze dimensiunea de gen cu propriile lor capacități. În acest sens, sunt desemnați coordonatori la nivel ministerial pentru a coordona lucrul de abordare integratoare a egalității de gen prin pregătirea planurilor anuale de acțiuni ale ministerului, îndrumări, suport şi instruiri. Totuşi, coordonatorii nu sunt responsabili de elaborarea, revizuirea, sau aprobarea analizelor de gen, sau de încorporare a perspectivei de gen în materialele pentru luarea deciziilor. Aceasta rămâne a fi responsabilitatea oficialilor care nemijlocit lucrează cu aceste materiale informative;
- prin programe-pilot, se poate coordona responsabilizarea guvernului local în implementarea obiectivelor privind egalitatea de gen.

Ministerul Finanțelor are un rol-cheie în calitate de coordonator al procesului bugetar. El este responsabil pentru incorporarea şi clarificarea solicitării integrării egalității de gen în instrumentele politice care guvernează procesul bugetar. De asemenea, el este responsabil pentru efectuarea lucrului analitic pe care se bazează politica economică. În acest context, Ministerul Finanțelor trebuie să identifice clar consecințele pentru femei şi bărbați, adică să încorporeze dimensiunea egalității de gen în aceste analize. *Ministerele de resort* sunt responsabile pentru abordarea integratoare a egalității de gen în procesul de planificare şi de luare a deciziilor. Aceasta înseamnă includerea perspectivei de gen în materialul informativ pentru luarea deciziilor care este pregătit în cadrul procesului bugetar şi, de asemenea, de a

clarifica, în directive şi evaluări, sarcina agenţiilor publice, în subordinea lor, de a formula obiective clare care ar încorpora perspectiva de gen. Aceste ministere sunt, de asemenea, responsabile de implementarea activităţilor de continuare, şi trebuie să solicite raportarea progresului asupra implementării obiectivelor privind egalitatea de gen de către agenţiile şi municipalităţile date. *Agenţiile* şi municipalităţile trebuie să fie responsabile de implementarea activităţile de continuare a obiectivelor şi pentru elaborarea propriilor operaţiuni, astfel, încât să includă o perspectivă foarte clară a dimensiunii de gen. Ele sunt, de asemenea, responsabile pentru revizuirea propriilor activităţi şi evaluarea lor în legătură cu obiectivele pentru egalitatea de gen. *Autorităţile de evaluare şi audit* sunt responsabile de evaluarea obiectivelor privind egalitatea de gen.

Un alt aspect important, în cadrul dezvoltării mecanismului instituţional, se referă la **instruire**. Pentru integrarea corespunzătoare a perspectivei de gen, oamenii trebuie să cunoască perspectivele în domeniul lor de activitate. Cei care au obligaţia să aplice abordarea integratoare a egalităţii de gen trebuie să dezvolte abilitatea de a detecta corelările în baza modelelor de gen, să conştientizeze obiectul cercetării şi să cunoască cum să producă date şi statistici. Lor le sunt necesare cunoştinţe despre egalitatea de gen ca subiect, despre metodele analitice ce urmează a fi utilizate, despre producerea statisticilor segregate pe sexe şi despre procesele de schimbare.

Experienţa demonstrează că instruirea generalizată privind abordarea integratoare de gen nu se finalizează cu rezultatele dorite. Instruirea trebuie corelată clar cu domeniile de politici în care activează participanţii la instruire s-a dovedit mai rezultativă. De asemenea, pot fi organizate seminare metodologice privind procesul bugetar care ar putea fi focalizate pe implementarea analizelor de gen şi formularea obiectivelor în directivele agenţiilor. Seminarele metodologice trebuie să fie specificate pe activităţi şi să conţină îndrumări şi o prezentare a metodelor utilizate.

Pentru creşterea nivelului de competenţă al oficialilor şi al persoanelor decizionale, pot fi create pagini web, care oferă informaţie privind metodele de lucru, metodele de analiză, materialele privind egalitatea de gen, precum şi studiile şi rapoartele privind egalitatea de gen. Dezvoltarea metodologiei la nivel internaţional porneşte de la diferite etape ale procesului bugetar şi diverse abordări aplicate în oficiile guvernamentale. O parte din metodele elaborate şi aplicate în diferite ţări sunt descrise în diferite rapoarte şi plasate pe paginile web, şi se referă la asemenea sfere, precum: educaţia, sănătatea, asigurarea şi asistenţa socială.

III. Guvernarea economică a sectorului public. Scopul guvernării economice (managementul şi controlul financiar) este de a oferi politicienilor informaţia necesară pentru luarea deciziilor în vederea examinării eficiente a finanţelor publice şi distribuirii resurselor în consens acord cu priorităţile politice. Obiectivele naţionale de gen pot fi transpuse în cheltuieli şi politici fiscale concrete doar prin intermediul procesului bugetar.

Guvernarea economică este un concept ce cuprinde managementul în baza rezultatelor şi obiectivelor, şi controlul financiar. Managementul în baza obiectivelor şi rezultatelor implică stabilirea obiectivelor pentru activitate, elaborarea sistematică a informației privind progresul activităților, analiza şi evaluarea performanței în raport cu obiectivele stabilite. Acest tip de management constituie un reper valoros în gestionarea administrațiilor descentralizate. Guvernul controlează operațiunile agențiilor/ministerelor prin definirea obiectivelor, mandatelor şi cerințelor privind raportarea. Controlul financiar vizează cantitatea de resurse alocate pentru atingerea obiectivelor. Rezultatele, de obicei, se măsoară în baza performanței şi impactului. Performanța este reprezentată prin servicii sau produse elaborate sau oferite de către agenție pentru îndeplinirea propriilor obligațiuni. Impactul se referă la schimbările în societate, care nu s-ar fi produs, dacă nu ar fi fost implementate măsurile preconizate.

Pentru a schimba procedurile şi metodele ce predomină în activitate, sunt necesare instrucțiuni şi cerințelor clar definite. Aceste cerințe trebuie încorporate în notele metodologice existente şi în procesul de lucru, astfel, încât să devină parte a activității obişnuite. Procesul de implementare propriu-zis, poate fi gestionat în diferite feluri. O cale ar fi de a formula un număr de indicatori legați de acest proces. Planul de implementare a abordării integratoare de gen în Guvern conține un număr de indicatori în bază de rezultate, cu accent deosebit pe procesul bugetar, care sunt revizuiți în fiecare an. Factorii revizuiți exprimă măsura în care statisticile din Legea Bugetului sunt segregate pe sexe, numărul obiectivelor privind egalitatea de gen identificate în diverse domenii de politici, şi analizele de gen realizate. Alte instrumente includ directive privind implementarea procesului, listele de evaluare şi metodele de analiză.

Astfel, guvernarea economică devine un important instrument politic. Dacă dimensiunea de gen poate fi introdusă în procesul bugetar, atunci şansele de a atinge obiectivul promovării egalității de gen sunt mai mari. De asemenea, abordarea integratoare a egalității de gen poate îmbunătăți guvernarea economică şi contribui la atingerea scopurilor politicii economice.

În procesul bugetar, sunt formulate obiectivele naționale pentru atingerea cărora sunt alocate anumite resurse. Scopul documentelor de buget variază. În unele țări, analizele de gen şi descrierile, prin prisma de gen, sunt dezvoltate în continuare. Alte țări au preferat încorporarea acestor analize şi descrieri în alte documente. Aplicarea indicatorilor şi ratelor-cheie poate fi îmbunătățită. Procesul de elaborare a documentelor de către comitete şi parlamente poate fi îmbunătățit prin oferirea cunoştințelor necesare deputaților cu scopul de a solicita şi evalua, ulterior, informația disponibilă.

Egalitatea de gen trebuie prioritizată în procesul de proiectare la o etapă cât mai timpurie. Astfel, se axează pe următoarele direcții:

1. Dezvoltarea şi aplicarea analizelor de gen şi/sau a evaluărilor impactului de gen în procesele de elaborare. Noile date, statistici şi analizele pot fi prioritizate în procesul bugetar. Primul pas îl constituie efectuarea analizelor în toate domeniile de politici pentru a demonstra modul de promovare în practică a egalității de gen. Există diferite metode ce pot fi folosite pentru efectuarea acestor analize. Scopul acestor analize constă în îmbunătățirea documentelor în baza cărora se iau deciziile, astfel, încât acestea să reflecte clar perspectiva de gen în operațiunile efectuate. Odată efectuate, analizele şi modelele de dezvoltare de gen urmează a fi aplicate pentru modificarea activităților, împreună cu alte implicații pentru atingerea obiectivelor egalității de gen. Deoarece aceste analize sunt efectuate la o etapă timpurie, ele pot fi utilizate ca bază pentru atingerea obiectivelor privind egalitatea de gen. Întru susținerea acestei încercări, guvernele ar trebui să puncteze necesitatea elaborării analizelor prin prisma de gen în documentele Ministerului Finanțelor ce țin de procesul bugetar.

2. Formularea obiectivelor privind egalitate de gen, care apoi sunt încorporate în guvernarea economică. În baza evaluării impactului de gen, obiectivele privind egalitatea de gen se formulează pentru domeniile relevante din politică. La nivel național, obiectivele pot reflecta tipul de situație în societate pe care guvernul şi parlamentul doresc să-l atingă. La nivel operațional, obiectivele sunt mult mai detaliate. Obiectivele efective, la acest nivel, sunt specifice, cuantificabile, acceptate, realiste şi plasate în timp.

3. Elaborarea activităților de continuare (*follow up*) a obiectivelor naționale privind egalitatea de gen în guvernarea economică. Obiectivele egalității de gen (sau lipsa acestora) trebuie verificate în cadrul unui proces ordinar de evaluare. Raportul anual trebuie să includă statistici dezagregate în funcție de sex, evaluarea progresului şi analize, care ar reflecta clar dimensiunea de gen. Această cerință urmează să fie delimitată clar în directivele privind rapoartele ministerelor şi agențiilor guvernamentale. De asemenea, se stabileşte forma raportării (tabele şi diagrame speciale); atât ministerele, cât şi agențiile guvernamentale trebuie să solicite examinarea acestora prin prisma dimensiunii de gen. Notele metodologice pentru autoritățile de audit şi audit intern, de asemenea, trebuie supuse revizuirii, vis-à-vis de obiectivele naționale privind egalitatea de gen şi indicatorii de monitorizare şi rate-cheie. Este important de monitorizat cât de bine a fost implementată bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen.

Rolul Ministerului Finanțelor, ca organ primar responsabil de procesul bugetar, este unul important în procesul de prioritizare a dimensiunii de gen. Ministerul poate să solicite informații referitoare la elaborarea legilor bugetului, cât şi să monitorizeze aplicarea cerințelor incluse în notele metodologice la elaborarea bugetului şi implementarea lui. Responsabilitatea efectuării analizelor şi formulării obiectivelor, totuşi, va rămâne pe seama ministerelor de resort şi agențiilor guvernamentale.

IV. Crearea bazei informative privind politica economică. Scopul primar al acestui proiect este determinat de necesitatea de încorporare a dimensiunii de gen în materialul informativ, în baza căruia se vor lua deciziile. Politicile economice sunt elaborate pe analize şi informaţii compilate sub formă de rapoarte, estimări şi prognoze. Acestea pot fi analize de distribuţie, rapoarte de planificare pe termen lung sau documente speciale, cum sunt studiile de utilizare a timpului privind lucrul neremunerat.

Distribuirea raportului de politică. Pentru a realiza obiectivele privind egalitatea de gen, este importantă examinarea modului în care sunt divizate resursele între femei şi bărbaţi în cadrul politicilor elaborate de către Guvern. În unele ţări, se acordă o atenţie specială situaţiei economice a femeilor şi bărbaţilor, analiza fiind inclusă în anexa bugetului naţional intitulată „Distribuirea Resurselor Financiare între Femei şi Bărbaţi". Aceste anexe, care indică diviziunea actuală a resurselor financiare între sexe, oferă persoanelor abilitate cu luarea deciziilor şi reprezentanţilor mass-media mijloace de percepere a modului în care condiţiile economice creează oportunităţi şi stabilesc restricţii în faţa tendinţei de a edifica o societate echitabilă. În anexe, se descrie modul în care inegalităţile de gen se manifestă în termeni financiari şi modul în care sistemele de bunăstare ajută la reducerea carenţelor financiare dintre bărbaţi şi femei; cum lucrul în gospodărie, angajarea în câmpul muncii şi studiile etc., sunt divizate, împreună cu veniturile, capitalul şi beneficiile de la asigurarea socială. De asemenea, se prezintă venitul de care dispun femeile şi bărbaţii prin metoda comparativă a diferitelor tipuri de venit şi deducerea taxelor. Distribuţia resurselor financiare între femei şi bărbaţi poate deveni un instrument mai bun pentru analiza egalităţii de gen în bugetul naţional.

Rapoartele de planificare pe termen lung. OCDE recomandă ca rapoartele de planificare pe termen lung să analizeze şi să descrie efectele bugetului pe o perioadă extinsă (10-40 ani). De asemenea, OCDE accentuează faptul că rapoartele ar trebui să examineze efectele privind schimbarea demografică, precum îmbătrânirea populaţiei. Dimensiunea egalităţii de gen ar trebui prioritizată în aceste analize. Rapoartele pe termen lung ar trebui să ilustreze inegalităţile de gen existente în timp, obligaţiuni şi resurse financiare.

Studiile de utilizare a timpului. O modalitate de evidenţiere a situaţiei diferite a femeilor şi bărbaţilor este de a demonstra modul în care ei partajează lucrul neremunerat. Lucrul neremunerat include: creşterea copiilor, lucrul casnic şi îngrijirea persoanelor vârstnice. În prezent, acest lucru este făcut, preponderent, de către femei. Volumul lucrului neremunerat limitează şansele de angajare în câmpul muncii şi activităţile de recreere, ambele influenţând sănătatea persoanei, bunăstarea acesteia, precum şi starea financiară actuală şi viitoare. Studiile de utilizare a timpului oferă informaţii care uşurează estimarea modului în care distribuirea, în acest domeniu, creează oportunităţi sau impune restricţii în progresul spre edificarea unui sistem durabil de bunăstare.

V. Statisticile segregate pe sexe. Implementarea bugetului sensibil la dimensiunea de gen nu poate fi realizată fără statistici segregate pe sexe. Obiectivele politicii economice, deseori, includ termeni cantitativi, precum plafonul de cheltuieli, economiile sectorului public, ratele de angajare şi de şomaj. Schimbările structurale creează noi condiţii pentru revizuire. Toţi aceşti factori pot include dimensiunea de gen. Aplicarea acestor statistici în materialul informativ pentru luarea deciziilor este crucială pentru înţelegerea dezvoltării sociale şi economice.

Statisticile segregate pe sexe ilustrează asemănările şi diferenţele dintre femei şi bărbaţi în societate, oferă informaţii şi explică fenomenele sociale, prezintă o mai bună reflectare a condiţiilor financiare ale femeilor şi bărbaţilor. Când statisticile segregate pe sexe sunt disponibile, pot fi anual efectuate analize şi comparaţii. În acest sens, este necesară înaintarea următoarelor solicitări privind statistica segregată pe sexe:

- toate datele statistice oficiale, ce reflectă persoane (direct sau indirect), trebuie acumulate, analizate şi prezentate pe sexe;
- statisticile trebuie să reflecte problemele de gen şi cele persistente în societate;
- toate statisticile trebuie segregate pe sexe, adică toate rezultatele vor fi prezentate sub formă de tabele şi diagrame specifice pe sexe (după relevanţă). Acest lucru se aplică atât la variabilele individuale, cât şi la combinaţii de variabile.
- este vital ca toată performanţa raportării să fie segregată pe sexe, adică să prezinte diferenţele şi asemănările.

Examinând modul în care schimbările structurale şi dezvoltarea economică afectează femeile şi bărbaţii, trebuie considerat îndeosebi sectorul menajelor ca sector al economiei, de exemplu, prin aplicarea studiilor de utilizare a timpului. Un alt domeniu important îl reprezintă statisticile privind politicile de distribuire economică. În acest caz, perspectiva de gen este esenţială pentru evaluarea politicii economice şi a consecinţelor acesteia pentru populaţie.

Statisticile regionale constituie un alt domeniu în care segregarea pe sexe a datelor joacă un rol important. Acestea pot fi utilizate, de exemplu, la examinarea programelor de creştere regională şi modul în care bărbaţii şi femeile beneficiază de ele. Alte domenii de politici cer producerea statisticilor adiţionale care ar arăta modul în care se evaluează lucrul în sectorul public.

Este necesară sublinierea faptului că realizarea eficientă a Bugetării sensibile la gen presupune existenţa: legislaţiei şi cadrului normativ corespunzător; administraţiei publice descentralizate; managementului finanţelor publice în baza de obiective şi rezultate; bazei de date statistice. Unirea şi realizarea simultană a tuturor măsurilor în cele cinci componente vor asigura bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen şi funcţionalitatea durabilă a întregului sistem.

Întrebări de autoverificare

1. Caracterizați principalele momente în evoluția abordărilor conceptuale ale aspectelor de gen în cadrul dezvoltării societății.
2. Abordarea integratoare a egalității de gen definită de Organizațiile Internaționale.
3. În ce constă scopul principal al abordării integratoare a egalității de gen?
4. Caracterizați cele două dimensiuni ale abordării integratoare a egalității de gen.
5. Ce este o politică publică? Clasificați politicile publice în funcție de domeniul în care acționează.
6. Care sunt argumentele majore în favoarea abordării integratoare de gen?
7. Care sunt condițiile necesare promovării abordării integratoare a dimensiunii de gen?
8. Din ce considerente macroeconomia poate avea impact diferit asupra femeilor şi bărbaților?
9. Argumentați influența politicii macroeconomice din cadrul programelor de ajustare structurală sau a Strategiilor de reducere a sărăciei asupra situației femeilor şi a fetelor.
10. Ce indicator trebuie utilizat în Modelul macroeconomic sensibil la gen?
11. Caracterizați principiile de bază ce trebuie respectate într-un proces de integrare a dimensiunii de gen.
12. În ce constă procedură în 8 paşi pentru abordarea integratoare de gen durabilă?
13. Care au fost etapele creării cadrului legal şi instituțional al asigurării egalității de şanse între femei şi bărbați în R.Moldova?
14. Ce legi şi programe reglementează domeniul egalității de gen în R.Moldova?
15. Ce principii de bază au fost promovate prin adoptarea Legii cu privire la asigurarea egalității de şanse între femei şi bărbați şi a Planului național „Promovarea egalității genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009”?
16. Prin intermediul căror documente de politici, proiecte şi programe a fost realizată promovarea egalității de gen în R.Moldova?
17. Care este scopul elaborării Politicii naționale de asigurare a egalității de gen pe anii 2009-2015?
18. Evidențiați măsurile necesare realizării obiectivelor specifice pe termen lung, indiferent de domeniul selectat, din cadrul politicii naționale de asigurare a egalității de gen.
19. Care este definiția termenului „bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen” acceptată de Consiliul Europei?
20. Ce argumente în favoarea realizării bugetelor sensibile la dimensiunea de gen pot fi subliniate?
21. În ce mod bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen poate îmbunătăți guvernarea şi transparența bugetului?

22. Ce activităţi trebuie efectuate şi care sunt condiţiile necesare a fi respectate pentru iniţierea şi implementarea abordării integratoare a dimensiunii de gen în procesul bugetar, în cadrul tuturor nivelelor de administraţie publică?

Bibliografie:

1. *Legea cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi, nr. 5 din 09.02.2006*, Monitorul Oficial al R.M. nr. 47-50/200 din 24.03.2006.
2. *Hotărârea Guvernului R.Moldova, Planul naţional „Promovarea egalităţii genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009"* (*H.G. nr. 984 din 25.08.2006 Monitorul Oficial al R.M. nr. 142 din 08.09.2006).*
3. *Documentul de politici „Politica Naţională de asigurare a egalităţii de gen în Republica Moldova, 2009-2015"*, Proiect, www.mpsfc.md
4. Baskakova M.E., Ballaeva E.A., Ivanova E.V., *Aspectele gender ale sistemului de pensionare al Republicii Moldova,* MPSFC, Tipogr. „Elena-V.I." SRL, Chişinău, 2007.
5. Bocioc F., Dimitriu D., Teşiu R., Văileanu C., *Gender mainstreaming: metode şi instrumente. Ghid practic pentru abordarea integratoare a egalităţii de gen,* Bucureşti, CPE 2004.
6. Jacintha van Beveren, Thera van Osch, Sheila Quin, *Bugetare pentru toţi*, Bureau Castora, Delft/ Sheila Quinn, Dublin/Vrouwen Alliantie, Utrecht - September 2004.
7. Catharina Schmitz, *Este momentul să vorbim despre bani. Abordarea integratoare a egalităţii de gen în bugetele naţionale ale ţărilor nordice.* Raportul final de proiect 2004-2006.
8. Catharina Schmitz, *Egalitate şi finanţe publice. Studiu privind bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen,* Consiliul Nordic al Miniştrilor, Copenhaga 2005.
9. Rubin I. *The politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. – New Jersey: Chatham House Publishers Inc., 1993.
10. Ulrika Eklund, Carina Löfgren, *Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee.* Printed by Edita Sverige AB, Stockholm 2007.
11. Francisco Cos-Montiel *„Macro or Microstreaming Gender Economics? Engendering Economic Policy in Mexico"*, International conference engendering macroeconomics and international economics, The London School of Economics, June 20-22, 2004.
12. *Bugetele sensibile la dimensiunea de gen,* Manual pentru formatori, PNUD, Europa şi CSI, Centrul Regional Bratislava, 2005.
13. *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Council of Europe – Directorate General of Human Rights, Strasbourg, 2004. http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/19/82/3532cd34.pdf

14. *EQUAL Guide on Gender Mainstreaming. Employment social affairs European Commission.* Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit B4, European Communities, 2005. http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document
15. Stevens, I., & I. Van Lamoen (2001). *Manual on Gender Mainstreaming at Universities. Equal Opportunitiesat Universities. Towards a Gender Mainstreaming Approach.* Leuven/Apeldoorn: Garant-Uitgevers.
16. http://www.ec.europa.eu/social/main.
17. Vaileanu C., Rusu V., Cantarji V. *Ghidul utilizatorilor de date statistice dezagregate în funcţie de sex,* Ed. „Elan Poligraf" SRL, Chişinău, 2008. www.un.md/UNIFEM
18. Biroul Naţional de Statistică**,** *Set armonizat de indicatori de dezvoltare sensibili la dimensiunea de gen în contextul Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului,* cu suportul *PNUD, UNIFEM, UNFPA,* Chişinău – 2009
19. Biroul Naţional de Statistică***, Femei şi Bărbaţi în Republica Moldova,*** *Culegere statistică,* cu suportul *PNUD, UNIFEM, UNFPA,* Chişinău – 2008
20. UNDP,UNIFEM, *Problemele de gen în contextul ODM în R.Moldova*, Chişinău, 2007.
21. Raportul „Monitorizarea realizării Legii cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi şi a Planului naţional „Promovarea egalităţii genurilor în societate pentru perioada 2006-2009" Coord. V.Bodrug-Lungu. – Ch.: CEP USM, 2007. –38p.
22. Documente de politici: SCERS, SND, PND, Planul de Acţiuni Uniunea Europeană – R. Moldova. www.gov.md

Capitolul
– 3 –

BUGETUL ŞI PROCESUL DE BUGETARE

Cuvinte-cheie

Buget;	*inițiative bugetare;*	*procesul bugetar;*
bugetul pe programe;	*planificare bugetară;*	*Program;*
buget sensibil la dimensiunea de gen;	*planificare bugetară sensibilă la dimensiunea de gen;*	*sistemul bugetar.*
ciclul bugetar;	*politica bugetar-fiscală;*	

Tema 1. Conceptul de buget sensibil la dimensiunea de gen

1.1. Conceptul de buget: funcţiile şi principiile bugetare

Semnificația noțiunii de ***buget*** s-a conturat sub aspect economic în condițiile în care statul a procedat la întocmirea unor liste de venituri şi cheltuieli privind activitatea instituțiilor sale. Din punct de vedere etimologic, cuvântul buget provine din expresiile *„bouge"* şi *„bougette"* care în limba franceză însemnau o punguță sau un săculeț. În limba engleză, prin cuvântul *„budget"* se înțelegea punga (mapa) în care erau aduse la Parlament documentele referitoare la situația veniturilor şi cheltuielilor statului. Un astfel de document a fost întocmit, pentru prima dată, în Anglia, la începutul secolului al XIII-lea (a.1215).

Sub aspect juridic, bugetul reprezintă un act prin care sunt prevăzute şi autorizate veniturile şi cheltuielile anuale ale statului. Acest mod de definire pune în evidență necesitatea aprobării parlamentare a indicatorilor bugetari, motiv pentru care bugetul de stat are un caracter obligatoriu, totodată, având şi un caracter de previziune a resurselor publice şi a modului de utilizare a acestora. Desigur, conținutul legii bugetului de stat reflectă concepțiile politice, economice şi sociale specifice fiecărei perioade şi implicit interesele grupurilor politice care exercită puterea.

Noțiunea de buget are, totuşi, în primul rând, o semnificație de *natură economică*, aceasta constând în desemnarea proceselor şi tehnicilor de mobilizare a

resurselor bugetare, precum şi de utilizare a acestora sub forma cheltuielilor bugetare. Din acest punct de vedere, bugetul se conturează ca o categorie economică, prin care se exprimă procese, tehnici şi relaţii de mobilizare a unei părţi din PIB la dispoziţia statului şi de repartizare a resurselor respective pe destinaţii corespunzătoare nevoilor sale.

Relaţiile bugetare corespunzătoare se manifestă într-un dublu sens: pe de o parte, ca relaţii prin intermediul cărora se mobilizează resursele băneşti la dispoziţia statului, iar, pe de altă parte, ca relaţii prin care se repartizează aceste resurse către utilizatorii lor.

Luând în considerare conţinutul bugetului ca relaţii şi procese de repartiţie, care se oglindesc în bugetul de stat, se pot distinge:

- procese de repartiţie primară a PIB, exprimate sub forma prelevărilor de venituri din exploatarea întreprinderilor şi proprietăţilor statului, care, în condiţiile economiei de piaţă, sunt relativ reduse; tot în cadrul repartiţiei primare încadrându-se şi alte venituri obţinute de stat de la întreprinderi mixte;
- procese de redistribuire (repartiţie secundară) care deţin o pondere covârşitoare în ansamblul proceselor bugetare prin care se mobilizează resursele sub forma impozitelor şi taxelor, ca şi alocarea şi cheltuirea lor;
- procese de redistribuire a resurselor în plan internaţional.

Bugetului, ca unei categorii juridice, îi sunt proprii următoarele ***caracteristici***:

a) acesta este un fond naţional al mijloacelor băneşti creat pentru acoperirea cheltuielilor publice. Ca un fond integral el nu există: pe măsura încasării mijloacelor băneşti, acestea sunt întrebuinţate imediat în conformitate cu cheltuielile planificate;
b) acesta este un plan financiar al statului, unde sunt indicate veniturile şi cheltuielile;
c) acesta este un plan financiar principal al statului, deoarece, de rând cu bugetul, mai există şi alte planuri ale diferitelor întreprinderi, organizaţii şi instituţii;

Indiferent de modul de elaborare şi adoptare, de structura şi detalierea sa, bugetul trebuie să îndeplinească trei ***funcţii***:

1) *controlul cheltuielilor* prin care este supravegheată execuţia bugetului de către autorităţile publice care au conceput limitele şi condiţiile şi chiar într-un mod indirect de către cetăţenii care sunt atât finanţatorii, cât şi beneficiarii bugetului.
2) *gestiunea eficace a activităţii publice* prin care executanţii se asigură de utilizarea eficace a resurselor financiare şi a personalului dispoziţiei pentru a conduce şi realiza activităţile prevăzute şi autorizate prin buget;
3) *proiectarea activităţilor statului* prin care obiectivele urmărite sunt formulate în diferite programe alternative, însoţite de posibilităţile de finanţare sunt evaluate.

În domeniul financiar, autoritatea publică este obligată să întocmească un plan anual prin care să prevadă suma veniturilor şi cheltuielilor publice. Acest program este supus apoi discuţiei şi aprobării puterii legislative. Principala motivaţie pentru întocmirea bugetului este una de natură financiară şi constă în faptul că, prin structurarea şi dimensionarea veniturilor ce urmează a se colecta şi a cheltuielilor publice, se asigură o gestionare raţională a fondurilor publice şi se vizează o cheltuire eficientă a acestora.

În condiţiile finanţelor clasice, bugetul public era considerat, ca act legislativ, doar o listă a cheltuielilor şi a veniturilor publice, fără specificarea vreunei legaturi cu starea şi perspectivele economiei naţionale.

În condiţiile tot mai complexe ale vieţii economico-sociale de astăzi, doctrina financiară a completat imaginea despre buget şi a asociat existenţa acestuia cu mersul şi starea întregii economii naţionale. Astfel, conform literaturii de specialitate, în toate ţările dezvoltate, noţiunea de buget se referă la două structuri diferite:

- bugetul economiei naţionale;
- bugetul de stat (bugetul propriu-zis al autorităţii publice).

Bugetul economiei naţionale este un plan/program ce se întocmeşte anual şi cuprinde totalitatea veniturilor şi a cheltuielilor dintr-o economie naţională, indiferent dacă acestea sunt publice sau private. Acest buget cuprinde, în fapt, pe lângă bugetele autorităţii publice şi totalitatea bugetelor private (ale agenţilor economici). De regulă, este un buget informativ, orientativ şi nu este executoriu, în consecinţă, nu se supune aprobării legislativului. Bugetul economiei naţionale serveşte ca bază pentru argumentaţia financiar-economică, politică şi socială a Guvernului.

Bugetul de stat reprezintă expresia sintetizată a relaţiilor economice ce se manifestă în procesul formării şi utilizării principalului fond centralizat de mijloace băneşti ale statului. Bugetul de stat este pregătit de către Guvern şi aprobat de către Parlament şi este documentul cel mai aprobat din viaţa publică, deoarece el reprezintă expresia financiară a programului de acţiune a statului pe o perioadă de un an. Din acest punct de vedere, bugetul poate fi abordat sub ***4 aspecte esenţiale***:

- *Juridic*: bugetul este un document financiar cu putere de lege, care include anumite norme şi normative destinate gestiunii financiare clare şi explicite.
- *Contabil*: bugetul reprezintă totalitatea conturilor prin care se gestionează resursele financiare ale statului.
- *Economic*: bugetul reprezintă repartizarea PIB sub formă de impozite şi cheltuieli.
- *Politic*: bugetul constituie expresia financiară a opţiunilor Guvernului.

Ca instrument tradiţional de prognozare a veniturilor şi cheltuielilor, bugetul este operabil pentru controlul operaţiunilor financiare efectuate pentru o anumită perioadă de timp în cadrul administraţiei publice. El cuprinde ***bugetul operaţional***

şi ***bugetul investiţional*** şi este orientat spre realizarea obiectivelor publice pe termen scurt şi lung.

*Bugetul **operaţional** (periodic, curent)* sau „de venituri" cuprinde, în special, cheltuielile de exploatare. Într-adevăr, o mare parte din aceste bugete este alocată cheltuielilor de retribuire a muncii şi altor indemnizaţii acordate funcţionarilor publici, însă ele trebuie să conţină şi prevederi pentru alte cheltuieli curente (cum ar fi cele necesare achiziţionării medicamentelor şi altor rechizite), precum şi pentru întreţinerea activelor pe termen lung.

*Bugetul **investiţional** (de dezvoltare) sau de investiţie* trebuie să acopere cheltuielile pe termen lung, cum ar fi investiţiile capitale. În realitate, bugetul de dezvoltare, deseori, este utilizat pentru a reflecta partea donatorilor în buget, ori partea finanţată din granturile şi împrumuturile donatorilor, precum şi alte finanţări paralele. Când apar asemenea cazuri, bugetul de dezvoltare, deseori, include şi prevederi pentru cheltuielile de exploatare pentru diverse proiecte ale donatorilor.

Unii analişti ai bugetului s-au concentrat pe bugetul de dezvoltare, deoarece bugetul operaţional nu prevede spaţiu de manevrare, incluzând, preponderent, cheltuieli aferente remunerării muncii şi salarizării. Dimpotrivă, în Ruanda, funcţionarii publici au argumentat necesitatea orientării bugetului pe bugetul operaţional, din motiv că guvernul deţine un control foarte redus asupra bugetului de dezvoltare.

Problema care apare în urma unei asemenea divizări a bugetului operaţional de cel de investiţii constă în faptul că, la etapa planificării, este dificil de prevăzut efectele unui tip de alocare asupra altuia. De exemplu, este inutilă alocarea resurselor financiare pentru construcţia unei clinici noi în cadrul bugetului de dezvoltare, dacă bugetul operaţional nu prevede cheltuieli de exploatare pentru această clinică. O altă problemă rezidă în faptul că bugetul operaţional şi cel de investiţii, deseori, utilizează formate diferite, astfel este mult mai dificilă asigurarea unei planificări şi unei analize judicioase. Din cauza acestor probleme, cu trecerea timpului, majoritatea guvernelor, cel mai probabil, se vor orienta spre formularea unui buget consolidat care va include atât cheltuielile de exploatare, cât şi cele aferente investiţiilor.

Forma tradiţională de elaborare a bugetului este evaluarea veniturilor, cheltuielilor şi a investiţiilor capitale. Scopul elaborării bugetului curent constă în asigurarea serviciilor publice la timp, inclusiv retribuirea muncii, achiziţionarea activelor pe termen scurt, costul lucrărilor de construcţie şi reparaţie, serviciul datoriei. Bugetul de investiţii este orientat, în primul rând, spre crearea activelor pe termen lung (drumuri, şcoli, biblioteci etc.).

Prin metodele tradiţionale de elaborare a bugetului, veniturile curente provenite din impozite şi taxe, precum şi din încasări nefiscale sunt transferate la bugetul curent. Veniturile destinate bugetului de investiţii sunt creditele, granturile şi mijloacele din vânzarea şi privatizarea bunurilor din proprietate publică, desti-

nate, în special, pentru proiectele de construcţie capitală, sau veniturile de la vinderea activelor pe termen lung (terenuri, clădiri).

Între bugetul operaţional şi cel de investiţii capitale, există câteva momente incerte. Cheltuielile efectuate de serviciul datoriei sunt înscrise ca investiţii capitale, şi nu ca cheltuieli operaţionale. Deservirea datoriilor trebuie inclusă în bugetul operaţional, dacă aceasta are loc din contul veniturilor curente. Mijloacele de transport şi tehnica de calcul, cu o durată de funcţionare utilă medie, pot fi înregistrate atât în bugetul operaţional, cât şi în bugetul de investiţii.

În tabelul de mai jos, sunt descrise trei tipuri de bugete operaţionale: a) bugetul pe articole, b) bugetul de indicatori şi c) bugetul pe programe. Bugetul cuprinde în sine toate cele trei tipuri de bugete operaţionale. Pentru bugetele din Republica Moldova, sunt specifice elaborarea şi votarea de către deputaţi şi consilieri a bugetului pe articole ca buget general.

Tabelul 3.1

Tipurile bugetelor operaţionale

Tipul bugetului	Caracteristica	Criterii
Buget pe articole	Venituri şi cheltuieli legate de mărfuri	Control
Buget pe indicatori	Venituri şi cheltuieli asociate cu volumul de lucrări şi servicii	Eficienţa gestiunii
Buget pe programe şi proiecte	Venituri şi cheltuieli legate de obiective social-economice	Planificare / efect, rezultate

Bugetul pe articole este documentul financiar, ce duce evidenţa mijloacelor financiare pe care administraţia publică planifică să le utilizeze la fiecare articol. În acest tip de buget, sunt indicate sumele alocate pentru anumite categorii de cheltuieli. Deşi este uşor în elaborare, acest tip de buget nu furnizează nicio informaţie despre activitatea sau funcţiile, legate de un program sau proiect anumit. Bugetul pe articole trebuie să cuprindă informaţii detaliate şi clare pentru deputaţi (consilieri) despre suma alocată, domeniul sau direcţia (grupă funcţională, de exemplu agricultură, ocrotirea sănătăţii), dar nu dă posibilitatea de a observa ce sumă şi pentru ce obiectiv, acţiune concretă, va fi utilizată, oferind doar o privire în ansamblu.

Conform ***bugetului de indicatori***, mijloacele financiare sunt alocate pentru diferite programe şi proiecte, cu indicarea nivelului şi a rezultatelor urmărite prin realizarea acestui proiect. În afară de controlul consumurilor şi cheltuielilor, scopul principal al acestui tip de buget este îmbunătăţirea gestiunii interne a proiectelor.

Avantajul principal al acestui tip de buget constă în faptul că el ilustrează atât tipurile de lucrări şi servicii ce vor fi efectuate sau prestate, cât şi nivelul calităţii deservirii.

Bugetul pe programe se deosebeşte de bugetul tradiţional (pe articole) prin abordarea faţă de elaborarea, analiza şi prezentarea informaţiei bugetare. Bugetul pe programe nu se axează pe detalierea tipurilor de mărfuri şi servicii care urmează

a fi procurate, ci pe domenii de proiecte şi programe care vor fi finanţate în viitor. În plus, în bugetul pe programe sunt accentuate rezultatele aşteptate din urma oferirii serviciilor sau lucrărilor, prin prestarea cărora aceste rezultate se urmăresc. Domeniile de proiecte sunt diverse – menţinerea ordinii publice, lucrări publice, ajutoare umanitare, servicii de odihnă şi agrement pentru populaţie ş.a. Scopul bugetului pe programe rezidă în atingerea obiectivelor pe termen lung propuse administraţiei publice.

Pentru realizarea bugetului pe programe, sunt antrenate mai multe instituţii, şi chiar scopurile puse în cadrul acestor bugete, adeseori, sunt realizate de structuri instituţionale foarte complexe. Principala caracteristică distinctă în elaborarea bugetului pe programe constă în faptul că funcţionarii şi deputaţii (consilierii) pot foarte uşor planifica acţiunile necesare prin cumularea intereselor publice cu misiunea şi obiectivele fiecărei instituţii sau grup de instituţii.

Bugetul de programe schiţează obiectivele pe termen lung şi stipulează veniturile şi cheltuielile necesare pentru realizarea lor, indicând efectele finale ale investiţiilor date. Ca şi în bugetul de indicatori, în bugetul pe programe, sunt utilizaţi indicatori financiari şi operaţionali, însă, cu ajutorul lor, sunt accentuate diferite aspecte. Bugetul de indicatori reflectă eficienţa gestiunii mijloacelor financiare, în timp ce bugetul pe programe reflectă avantajele pe care le obţine populaţia în urma utilizării unor sume din buget, pentru un proiect sau altul. Elaborarea bugetelor pe programe şi a celor de indicatori rămân a fi o prerogativă în administraţiile publice din Republica Moldova.

Cele mai reprezentative ***principii*** privitoare la bugetul al statului sunt:

- ***Universalitatea bugetului*** – potrivit acestui principiu, în bugetul de stat, ar trebui să se înscrie, în sume integrale, toate veniturile şi toate cheltuielile statului. Prin urmare, faţă de acest principiu, este interzisă înscrierea în buget a unor acţiuni ale statului numai ca rezultat al compensării dintre cheltuieli şi venituri, adică per sold. De asemenea, aici, se mai are în vedere faptul că totalitatea veniturilor şi cheltuielilor unui nivel al autorităţii publice trebuie să fie cuprinse în proiectul de buget pe total venituri şi cheltuieli (pe două poziţii distincte) astfel, încât organul legislativ să poată aprecia şi aproba/respinge colectarea resurselor şi cheltuirea lor.
- ***Unitatea bugetului*** – acest principiu presupunea înglobarea într-un singur document, denumit buget general, a tuturor veniturilor şi cheltuielilor statului, interzicând reţinerea sau separarea anumitor venituri ori părţi din venituri pentru a se finanţa anumite acţiuni publice. Principiul unităţii urmărea să asigure cunoaşterea şi reflectarea, pe baza unei concepţii clare, a veniturilor şi cheltuielilor bugetare, precum şi a corelaţiei dintre mărimile acestora.

Aplicarea principiului unității presupune, deci, existența unui buget unic, care concentrează ansamblul relațiilor bugetare ale statului, privind procurarea veniturilor şi efectuarea cheltuielilor sale, favorizând stabilirea de priorități şi opțiuni, respectiv, luarea deciziilor bugetare mai bine fundamentate.

O primă abatere de la acest principiu o reprezintă introducerea şi practicarea aşa-numitelor bugete extraordinare, care presupun separarea unor cheltuieli considerate a avea un caracter excepțional, prin faptul că ar fi generate de fenomene numite excepționale.

O altă formă de încălcare a principiului unității bugetului o reprezintă folosirea de bugete autonome. Acestea se întocmesc, în mod distinct, de către colectivitățile locale (regiuni, municipii etc.), întreprinderi sau chiar instituții ale statului care beneficiază de o largă autonomie funcțională şi de gestionare a resurselor publice, în propria activitate. În baza acestei autonomii, colectivitățile locale, întreprinderile sau instituțiile respective întocmesc bugete proprii, autonome, menite să le asigure şi o largă autonomie financiară.

O altă variantă, asemănătoare celei anterioare, de nerespectare a principiului unității bugetului o constituie practica folosirii de bugete anexe. Aceste bugete (anexe) sunt întocmite de anumite întreprinderi şi instituții publice cu autonomie funcțională mai limitată.

O altă practică, ce contravine principiului unității bugetului, constă în utilizarea conturilor speciale de trezorerie.

Un tip de conturi, similare celor anterioare, a căror funcționare se află în contradicție cu principiul unității bugetului, sunt conturile cu afectare specială.

Alte conturi folosite pentru reflectarea separată a unor operațiuni financiare publice sunt conturile de reglementare, care, în mod obişnuit, evidențiază anumite transferuri de sume între guvernele unor țări asociate la realizarea unor obiective comune.

- ***Neafectarea veniturilor bugetare*** – o premisă a aplicării acestui principiu rezidă în teza despre depersonalizarea veniturilor preluate la fondul bugetar al statului, conform căreia, odată încasate la buget, resursele băneşti sunt utilizate global, pierzând legătura cu sursa din care au provenit. În concordanță cu această teză, principiul neafectării veniturilor bugetare susține că nu pot fi rezervate venituri, indiferent de sursă, pentru a fi destinate, în mod expres, finanțării anumitor acțiuni. În consecință, pentru acoperirea tuturor cheltuielilor bugetare se foloseşte totalitatea veniturilor încasate la buget, nefiind permisă separarea sau dislocarea unei părți din acestea pentru a servi la efectuarea unor cheltuieli anume.
- ***Anualitatea bugetului***. Acest principiu cere ca întocmirea, aprobarea şi execuția bugetului, inclusiv încheierea exercițiului bugetar să se facă în limitele unei perioade de 1 an. Această perioadă de 12 luni este denumită

an bugetar, fără a fi obligatoriu ca ea să se suprapună pe un an calendaristic. Altfel zis, acest principiu se referă la perioada pentru care se elaborează bugetul. De regulă, bugetul se întocmeşte pentru un an. În ultimii ani, însă, în Republica Moldova, s-a încetățenit tot mai mult practica de a se elabora bugetul statului pe două paliere. Pe de o parte, bugetul multianual (în prezent, în Republica Moldova, pe termen mediu – 3 ani), comportă un caracter informativ şi, pe baza acestuia, se elaborează bugetul de stat, pe de altă parte.

Principiul anualității bugetului de stat se aplică reglementându-se aşa-numitul exercițiu bugetar. Exercițiul bugetar constituie perioada de timp reglementată cu datele de început şi de sfârşit ale executării fiecărui buget de stat. Din acest punct de vedere, practica bugetară este diferită. În unele state (vezi exemplul de mai jos), ca Austria. Belgia, Franța, Germania, România, Republica Moldova etc., exercițiul bugetar coincide cu anul calendaristic, în timp ce în alte state, precum Anglia, Canada, Japonia etc., exercițiul bugetar începe la 01 aprilie şi se sfârşeşte la 31 martie al anului următor, iar, spre exemplu, în Australia, Italia, Suedia etc., datele de început şi sfârşit ale exercițiului bugetar sunt 01 iulie şi 30 iunie ale anului următor.

În funcție de soluția adoptată pentru rezolvarea problemei veniturilor neîncasate şi a cheltuielilor neefectuate la sfârşitul anului bugetar, unele state practică *sistemul de gestiune bugetară,* iar altele *sistemul de exercițiu bugetar*.

- ***Echilibrarea bugetului***. Acest principiu a fost, la rândul său, conceput în contextul doctrinei financiare liberale clasice şi presupune balansarea (egalizarea) veniturilor cu cheltuielile înscrise în bugetul de stat. Potrivit principiului echilibrării, se cerea, însă, ca prin bugetul de stat să se asigure echilibrul dintre veniturile curente şi cheltuielile totale pe fiecare an bugetar, atât în faza de proiectare-aprobare, cât şi în cea de execuție, până la închiderea exercițiului bugetar. În prezent, se poate admite un anumit deficit bugetar la nivel anual, în anumite limite şi cu posibilitatea absorbției sale într-un interval mai mic sau mai mare de timp. În funcție de modul în care au fost cheltuiți banii, un astfel de deficit ar putea avea chiar efecte pozitive, contribuind la dezvoltarea economiei şi rezultând din aceasta, în viitor, o creştere a bazei generatoare de venituri publice.
- ***Realitatea bugetului***. Acest principiu cere ca atât elaborarea şi aprobarea bugetului, cât şi urmărirea execuției sale să se bazeze pe un sistem informațional adecvat, să se fundamenteze pe date reale şi să reflecte situația financiară reală a statului. În mod concret, el impune ca evaluările la cheltuieli, respectiv la venituri, să-şi găsească corespondent în posibilitățile reale de realizare a lor şi să exprime corect elementele de efort şi efect pe care se fundamentează.
- ***Specializarea bugetară*** – potrivit acestui principiu, înscrierea în bugetul de stat, aprobarea de către Parlament şi urmărirea execuției veni-

turilor şi cheltuielilor bugetare trebuie făcută în concordanţă cu o schemă unitară, denumită „clasificaţie bugetară", care structurează veniturile, pe de o parte, şi cheltuielile, pe de altă parte, într-o anumită ordine şi pe baza anumitor criterii.

Conţinutul clasificaţiei bugetare, prin care se asigură structurarea efectivă a veniturilor şi cheltuielilor, diferă în funcţie de criteriile ce stau la baza elaborării acesteia, şi anume:

a) *criteriul administrativ (departamental*). Conform acestui criteriu, atât cheltuielile, cât şi veniturile bugetare se înscriu în bugetul de stat în raport cu structura aparatului de stat care participă la realizarea lor, respectiv, la operaţiunile de plăţi şi încasări bugetare.

b) *criteriile economice* În cadrul folosirii acestor criterii, gruparea se face pornind de la sursele pe baza cărora se formează veniturile şi conţinutul acţiunilor care concretizează destinaţiile ce se atribuie lor, prin cheltuielile de efectuat, structurându-le atât pe categorii de venituri şi de cheltuieli, cât şi pe operaţiuni curente (de funcţionare), respectiv, operaţiuni de capital (de investiţii).

- ***Publicitatea bugetului*** *– în raport cu acest principiu, conţinutul bugetului de stat trebuie adus la cunoştinţa publicului, bugetul fiind considerat unul dintre documentele de cel mai larg interes public, adică bugetul aprobat de Parlament să fie publicat în presă (la noi în ţară, în Monitorul Oficial şi în presa centrală).*

1.2. Sistemul bugetar

Ansamblul relaţiilor bugetare ce se manifestă la diferite niveluri de organizare şi funcţionare a structurilor administrative şi socio-economice publice se reflectă în mai multe categorii de bugete publice corelate între ele, care alcătuiesc un sistem bugetar.

Aşadar, noţiunea de ***sistem bugetar*** desemnează totalitatea bugetelor publice între care se manifestă interdependenţe caracteristice, având, deci, mai multe componente ce se individualizează prin anumite elemente proprii (competenţe de elaborare, adoptare, execuţie şi încheiere, surse de constituire a veniturilor, destinaţia cheltuielilor, nivel teritorial de aplicare etc.), dar beneficiază de un conţinut comun, grefat pe caracterul public al nevoilor ce se satisfac şi resurselor ce se administrează.

Sistemele bugetare sunt definite, în primul rând, în funcţie de structurile politico-administrative interne ale fiecărui stat, implicit de modul de exercitare a puterii, respectiv de împărţirea administrativ-teritorială. Din acest punct de vedere, statele pot fi: a) *de tip unitar*, cum sunt, de exemplu, Franţa, Marea Britanie, Italia, Suedia, România, Moldova etc.; b) *de tip federal*, între care se pot menţiona SUA, Canada, Elveţia, Germania, India, Brazilia, Mexic, Australia etc.

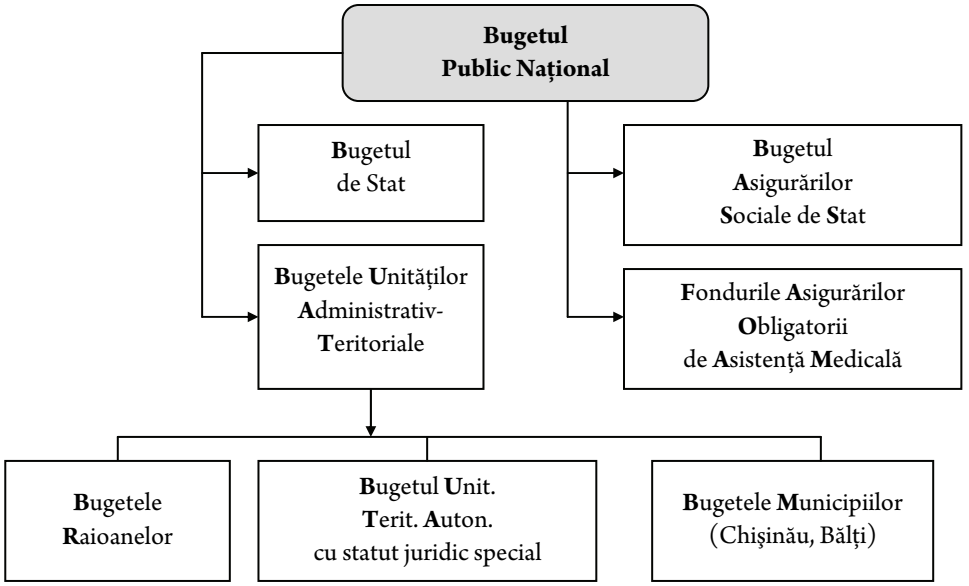
Statele de tip unitar sunt organizate pe structuri administrativ-teritoriale, la nivelul cărora funcţionează organe ale puterii şi administraţiei de stat locale cu grade diferite de autonomie, dar şi cu o anumită subordonare faţă de autorităţile centrale. În diferite ţări, aceste entităţi administrative au denumiri diferite (departamente şi comune în Franţa, comitate în Marea Britanie, judeţe, municipii, oraşe şi comune în România etc.), prefigurate ca forme tradiţionale în cadrul procesului evolutiv al fiecărui stat.

Statele de tip federal au o structură organizatorică care, în principiu, include: federaţia, statele membre ale federaţiei şi entităţile administrativ-teritoriale locale, cu organisme şi instituţii proprii ale puterii şi administraţiei publice.

Repartizarea veniturilor şi cheltuielilor între verigile sistemului bugetar, în fiecare stat, se face în funcţie de modul în care au fost delimitate atribuţiile şi competenţele între autorităţile publice centrale şi cele locale.

În cazul Republicii Moldova, ca stat unitar, sistemul său bugetar se încadrează în tipologia statelor cu structură administrativă unitară, iar nevoile de resurse bugetare la nivelul statului, respectiv al autorităţilor locale, şi posibilităţile de acoperire a acestora sunt reflectate, în conformitate cu Legea privind sistemul bugetar şi procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96, în ansamblu, prin ***bugetul public naţional.*** Articolul 2 din această lege prevede că sistemul bugetar este un sistem unitar de bugete şi fonduri, care constituie bugetul public naţional, cuprinzând:

a) bugetul de stat;
b) bugetul asigurărilor sociale de stat;
c) bugetele unităţilor administrativ-teritoriale;
d) fondurile asigurărilor obligatorii de asistenţă medicală.



Bugetul de stat, prin indicatorii săi, reflectă relaţiile financiare exprimate prin cheltuielile corespunzătoare realizării obiectivelor şi acţiunilor de interes naţional, respectiv resursele financiare mobilizate la dispoziţia statului (Guvernului). Între categoriile de cheltuieli incluse în acest buget se remarcă cele pentru realizarea acţiunilor considerate de importanţă naţională în domeniile social-cultural, apărarea ţării, protecţia socială etc., iar dintre formele sub care se regăsesc resursele curente (ordinare) se disting impozitele (directe şi indirecte), în timp ce, ca formă a resurselor extraordinare, se apelează, de regulă, la împrumuturile de stat.

Bugetele unităţilor administrativ-teritoriale (UAT) evidenţiază, la rândul lor, relaţiile financiare corespunzătoare cheltuielilor pentru acţiuni specifice colectivităţilor locale, respectiv cele aferente formării veniturilor proprii sau sumelor ce se primesc de la bugetul superior (de stat sau cel al raionului/municipiului respectiv).

Bugetele UAT asigură cu resurse financiare efectuarea măsurilor pentru satisfacerea necesităţilor social-economice şi culturale ale populaţiei şi pentru dezvoltarea teritoriului din subordine.

Autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie financiară şi au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea activităţilor publice locale, exercitându-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Pentru asigurarea autonomiei locale, autorităţile administraţiei publice locale elaborează şi aprobă bugetele unităţilor administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare şi să determine cuantumul impozitelor şi taxelor locale, în condiţiile legii.

Bugetele UAT sunt de două niveluri:

- autorităţile administraţiei publice locale de nivelul I, care sunt constituite şi activează pe teritoriul satelor (comunelor), oraşelor (municipiilor) pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor colectivităţilor locale. Autoritatea administraţiei publice locale de nivelul I este reprezentată de:
  1. Consiliul local – organ legislativ;
  2. Primarul localităţii – organ executiv.
- autorităţile administraţiei publice locale de nivelul II, care sunt constituite şi activează pe teritoriul raioanelor, municipiilor şi altor unităţi teritoriale, pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor populaţiei UAT respective. Autoritatea administraţiei publice locale de nivelul II este reprezentată de:
  1. Consiliul raional – organ legislativ;
  2. Preşedintele raionului – organ executiv.

Conform cadrului legal, UAT îşi elaborează şi aprobă bugetele anuale proprii în limita resurselor financiare disponibile care se formează din:

- venituri proprii, formate din impozitele şi taxele locale, prevăzute pe fiecare teritoriu în parte, în conformitate cu Codul Fiscal şi se virează direct şi integral la bugetele respective;

- mijloace speciale, acestea fiind veniturile instituției publice, în condițiile autorizate prin acte normative, de la efectuarea lucrărilor şi prestarea serviciilor contra plată, precum şi din donațiile, sponsorizările şi din alte mijloace băneşti intrate legal în posesia instituției publice;
- defalcări de la veniturile generale de stat, conform normativelor procentuale stabilite prin legea bugetară anuală;
- transferuri de la bugetul de stat, acestea fiind mijloacele financiare alocate, conform prevederilor legale, cu titlu definitiv şi în sumă absolută, de la bugetul de stat la bugetele raionale, sau de la bugetele raionale către bugetele locale pentru nivelarea posibilităților financiare ale unităților administrativ-teritoriale, în scopul asigurării exercitării anumitor funcții publice, finanțării domeniilor de activitate, ce sunt în competența autorităților publice locale sau în alte scopuri speciale.
- fonduri speciale, reprezintă mijloacele băneşti pentru susținerea unor programe de interes local, cu respectarea dispozițiilor legale.

Cheltuielile anuale ale bugetelor UAT intră în responsabilitatea autorității reprezentative şi deliberative respective şi se aprobă numai în limita resurselor financiare disponibile.

Competențele privitoare la efectuarea cheltuielilor publice sunt delimitate între bugetele UAT în temeiul Legii privind administrația publică locală. Acestea țin de domeniul învățământului, sănătății, culturii şi artei, sportului şi acțiunilor pentru tineret etc.

Bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) cuprinde relațiile financiare exprimate prin cheltuieli specifice acestui domeniu, concretizate în plata pensiilor, ajutoarelor şi indemnizațiilor, protecției sociale, respectiv prin veniturile caracteristice acestui domeniu, în primul rând, contribuțiile pentru asigurări sociale.

BASS este o componentă a bugetului public național, definindu-se drept un plan financiar anual, în care se reflectă constituirea, repartizarea şi folosirea fondurilor băneşti destinate protejării salariaților şi pensionarilor, precum şi familiilor lor.

În acest context, sistemul public de asigurări sociale se organizează şi funcționează, fiind în conformitate cu art.3 din Legea Republicii Moldova privind sistemul public de asigurări sociale. Nr.489-XIV din 8 iulie 1999, fundamentat pe următoarele principii:

- *principiul unicității*, potrivit căruia statul organizează şi garantează sistemul public de asigurări sociale bazat pe aceleaşi norme de drept;
- *principiul egalității*, care asigură tuturor participanților la sistemul public de asigurări sociale – contribuabili şi beneficiari – un tratament nediscriminatoriu în ceea ce priveşte drepturile şi obligațiile prevăzute de legislație;
- *principiul solidarității sociale inter- şi intra-generații*, conform căruia participanții la sistemul public de asigurări sociale îşi asumă conştient

şi reciproc obligaţii şi beneficiază de dreptul de prevenire, limitare sau înlăturare a riscurilor sociale prevăzute de legislaţie;

- *principiul obligativităţii*, potrivit căruia persoanele fizice şi juridice, conform legii, au obligaţia de a participa la sistemul public de asigurări sociale;
- *principiul contributivităţii*, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuţiilor datorate de persoanele fizice şi juridice participante la sistemul public de asigurări sociale;
- *principiul repartiţiei*, potrivit căruia fondurile de asigurări sociale realizate se redistribuie pentru plata obligaţiilor ce revin sistemului public de asigurări sociale, conform legii;
- *principiul autonomiei*, potrivit căruia sistemul public de asigurări sociale funcţionează de sine stătător, în baza legii, şi se întocmeşte într-o deplină independenţă faţă de bugetul de stat, aprobându-se de către Parlament.

Separarea de bugetul de stat face posibilă utilizarea fondurilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru protecţia cetăţenilor, iar dacă, la sfârşitul exerciţiului financiar, rămân resurse neutilizate, acestea se raportează în bugetul anului următor şi nu se distribuie altor bugete.

Sursele de alcătuire a veniturilor bugetului asigurărilor de stat îşi au originea în:

- contribuţii pentru asigurările sociale;
- contribuţii parţiale ale salariaţilor la obţinerea biletelor pentru odihnă sau tratament;
- contribuţii diferenţiate ale pensionarilor la obţinerea biletelor pentru tratament;
- contribuţii pentru ajutorul de şomaj, alocaţia de sprijin şi ajutorul de integrare profesională;
- alte venituri.

Cheltuielile bugetare pentru asigurările sociale de stat sunt orientate spre achitarea:

- pensiilor pentru munca desfăşurată până la depăşirea limitei de vârstă;
- pensiilor de invaliditate, ce se acordă pentru pierderea capacităţii de muncă din cauză de accident de muncă şi boală profesională;
- indemnizaţiilor pentru incapacitatea temporară de muncă;
- indemnizaţiilor de maternitate şi indemnizaţiilor pentru creşterea copilului sau îngrijirea copilului bolnav;
- prestaţiilor pentru prevenirea îmbolnăvirilor;
- ajutorului de şomaj;
- altor cheltuieli.

Schema de mai sus cuprinde modificările care au avut loc în sistemul finanţelor publice locale şi sunt stipulate în Legea privind finanţele publice locale, prezentate prin structura bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întâi şi de nivelul doi, pornind de la reforma administrativ-teritorială efectuată în Republica Moldova conform prevederilor Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova şi a Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administraţia publică locală.

Finanţele publice locale includ şi fondurile extrabugetare ale unităţilor administrativ-teritoriale, care sunt, ca şi bugetele, elemente independente care se elaborează, se aprobă şi se execută în condiţii de autonomie financiară în conformitate cu prevederile Legii privind finanţele publice locale.

Fondurile asigurărilor obligatorii de asistenţă medicală (FAOAM).

Asigurarea obligatorie de asistenţă medicală reprezintă un sistem garantat de stat de apărare a intereselor populaţiei în domeniul ocrotirii sănătăţii prin contribuirea, din contul primelor de asigurare, a unor fonduri băneşti destinate acoperirii cheltuielilor de tratare a stărilor condiţionate de survenirea evenimentelor asigurate.

Sistemul asigurării obligatorii de asistenţă medicală oferă cetăţenilor statului posibilităţi egale de obţinere a asistenţei medicale oportune şi calitative. Asigurarea cetăţenilor străini şi apatrizilor se realizează la trecerea frontierei de stat a statului, odată cu acordarea vizei. În acest caz, cetăţenii străini au drepturi şi obligaţii similare ca şi cetăţenii statului respectiv în domeniul asigurării obligatorii de asistenţă medicală.

Asigurarea obligatorie de asistenţă medicală se realizează prin contracte încheiate între subiecţii asigurării de asistenţă medicală şi Compania Naţională de Asigurări în Medicină.

Încheierea contractului de asigurare obligatorie de asistenţă medicală este confirmată prin eliberarea, de către asigurător, fiecărei persoane asigurate, a unei polițe de asigurare, în temeiul căreia acesta va beneficia de întregul volum de asistenţă medicală prevăzut în Programul unic al asigurării obligatorii de asistenţă medicală.

Plătitorul primelor de asigurare este asiguratul – persoană fizică sau juridică – care a încheiat cu asigurătorul un contract de asigurare obligatorie de asistenţă medicală sau care devine asigurat prin efectul legii. În acest sens, plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală sunt:

- întreprinderile, instituţiile, organizaţiile, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, şi persoanele fizice care desfăşoară activităţi profesionale şi antreprenoriale;
- angajaţii unităţilor, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare;
- categoriile de persoane neangajate, pentru care plătitor al primelor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală este Guvernul statului. În această categorie, se încadrează: copiii de vârstă preşcolară; elevii din

învățământul primar, gimnazial, liceal şi mediu de cultură generală; elevii din învăţământul secundar profesional; elevii din învăţământul mediu de specialitate (colegii) cu frecvenţă la zi; studenţii din învăţământul superior universitar cu frecvenţă la zi; copiii neîncadraţi în sistemul de învăţământ până la atingerea vârstei de 18 ani; gravidele; invalizii; pensionarii; şomerii înregistraţi oficial.

Asigurătorul poate fi:

- Guvernul;
- Companiile de asigurări.

Veniturile fondurilor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală reprezintă prima de asigurare obligatorie de asistenţă medicală. Mărimea primei de asigurare, în formă de contribuţie procentuală la salariu şi alte forme de retribuire a muncii, se stabileşte anual prin lege şi reprezintă raportul mărimii primei de asigurare în formă de sumă fixă la salariul mediu anual pe economie prognozat pentru anul următor, exprimat în procente.

Toate *cheltuielile* legate de acordarea persoanelor asigurate a asistenţei medicale în volumul prevăzut de Programul unic al asigurării obligatorii de asistenţă medicală, asigurătorul le achită trimestrial, conform facturilor prezentate de prestatorii de servicii medicale.

1.3. Bugetarea pe programe în Republica Moldova

Procesul alocării resurselor bugetare urmăreşte scopul de a realiza obiectivele sociale şi economice ale Guvernului. Totodată, pentru realizarea legăturii dintre alocarea resurselor şi rezultatele politicilor, urmează să fie aplicate noi metode de management bugetar. Una din aceste metode reprezintă fundamentarea şi monitorizarea bugetului pe programe.

Prin bugetul pe programe[4] sunt evidenţiate rezultatele planificate ce trebuie atinse în urma activităţilor realizate de autorităţile şi instituţiile publice finanţate de la buget. Având o imagine clară asupra rezultatelor dorite ale activităţii acestora, pot fi identificate soluţii şi metode eficiente pentru realizarea lor. Astfel, se asigură o legătură directă a resurselor financiare şi cheltuielilor cu programele şi activităţile care pun în aplicare măsurile de politică.

[4] În conformitate cu Ordinul Ministerului Finanţelor pentru aprobarea Regulamentului privind modul de elaborare, monitorizare si raportare a bugetelor pe programe nr.19 din 16.02.2008, *bugetul pe programe* este un program de activităţi (grupuri de activităţi) majore, pentru care sunt definite scopuri, obiective, descriere narativă şi indicatori de performanţă şi pentru realizarea căruia sunt alocate resursele respective.

Bugetul pe programe reprezintă un instrument eficient de management în stabilirea priorităților şi luarea deciziilor privind alocarea resurselor bugetare, în viitor, în funcție de rezultatele obținute.

Vorbind la general, *programul* reprezintă o activitate majoră sau un grup de activități stabilite de către o organizație pentru a susține şi implementa politica bugetară.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare şi cerințele unificate față de documentele de politici nr.33 din 11.01.2007 prevede că programul reprezintă unul din documentele de politici, de rând cu concepția, strategia şi planul. Documentele de politici descriu şi analizează problemele existente, identifică obiectivele aferente problemei vizate, definesc instrumentele de soluționare a acestei probleme şi impactul scontat asupra statului şi societății. Adițional, documentele de politici trebuie să identifice riscurile posibile ale implementării acestor politici.

În acest caz, programul reprezintă o succesiune de operațiuni concrete, care servesc drept instrument de implementare a politicilor, conținând obiective clar definite, resursele necesare, grupuri-țintă prestabilite şi termene de realizare. Programul trebuie să includă:

a) identificarea problemei;
b) obiectivele specifice programului;
c) acțiunile ce urmează a fi întreprinse;
d) etapele şi termenele de implementare;
e) responsabilii pentru implementare;
f) estimarea generală a costurilor;
g) rezultatele scontate;
h) indicatorii de progres şi performanță;
i) procedurile de raportare şi evaluare.

Dat fiind faptul că programul constituie misiunea generală sau orice alt gen de declarație a scopurilor, care determină direcția de dezvoltare pe care organizația o urmează, pe o perioadă scurtă, medie sau lungă de timp, la elaborarea programelor, executorii de buget trebuie să respecte următoarele reguli:

- programul trebuie să reprezinte alternativa prioritară şi cea mai eficientă din punct de vedere economic (al costurilor) şi al beneficiului social sau de altă natură;
- la etapa de elaborare şi în procesul realizării programului trebuie să existe posibilitatea identificării şi verificării cu maximă precizie a cheltuielilor aferente programului;
- programele pot fi specifice pentru fiecare autoritate (instituție publică) sau comune pentru mai multe autorități (instituții publice);
- un program nu trebuie să fie prea general şi să cuprindă prea multe scopuri, respectiv obiective, pentru a evita problemele asociate cu admi-

nistrarea acestuia, dar nici stabilit la un nivel prea detaliat, care generează un volum mare de documente. Executorul de buget trebuie să găsească o soluție optimă, identificând programe de proporții optime, care vor avea o realizare și, respectiv, rezultate (performanțe) adecvate.

Dacă programul este prea general și dificil de gestionat, acesta poate fi divizat în subprograme.

Exemple de programe	Exemple de subprograme
Transporturi	Dezvoltarea drumurilor
Protecția socială	Protecția familiei și a copilului
Managementul finanțelor publice	Administrarea veniturilor Bugetului Public Național

Un program este constituit din următoarele elemente:

(1) scopuri[5],
(2) obiective[6],
(3) descriere narativă și[7]
(4) indicatori de performanță.

Elementele se stabilesc la nivelul subprogramelor. Atunci când programele nu se împart în subprograme, acestea vor fi subordonate direct programelor. Legătura logică dintre elementele programului este prezentată în figura 3.1.

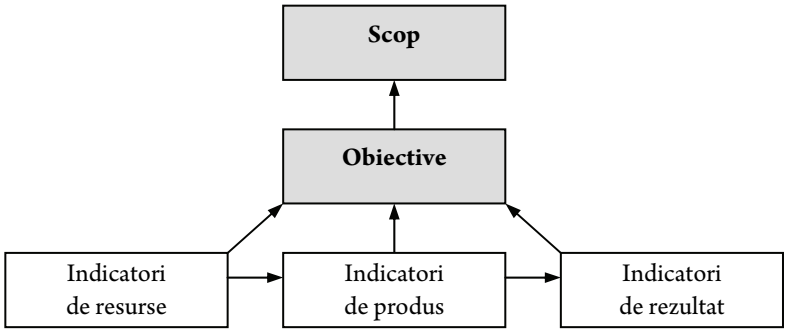


Figura 3.1. **Corelația dintre elementele programului**

Scopul constituie o descriere a stării de lucruri îmbunătățită, care se preconizează sau soluția unei probleme avute în vedere la elaborarea programelor, motivul pentru care instituția realizează programul respectiv. Scopul răspunde la între-

[5] Scopul unui program constituie un deziderat cu caracter general al rezultatelor scontate ce derivă imediat de la realizarea programelor.

[6] Obiective ale programelor se consideră declarații ale realizărilor și rezultatelor scontate, măsurabile pentru o anumită perioadă de timp, care reflectă progresul înregistrat în atingerea scopului.

[7] Descrierea narativă este o prezentare care reflectă succint ce face programul respectiv.

barea: De ce a fost stabilit programul? La elaborarea scopurilor, se iau în considerare următoarele principii:

- scopul programului reprezintă o explicaţie scurtă a motivului implementării programului;
- un program poate avea unul sau mai multe scopuri, care se includ în ordinea importanţei lor;
- fiecărui scop al programului îi corespunde unul sau mai multe obiective;

Exemple de scopuri:	- *Acumularea veniturilor la bugetul public naţional* - *Optimizarea şi diversificarea sportului* - *Prevenirea şi combaterea corupţiei şi fraudelor economice*

- scopul reflectă o stare dorită ce trebuie maximizată sau un efect nedorit ce trebuie minimizat;

Exemple de scopuri:	- *Creşterea duratei medii de viaţă* - *Scăderea ratei mortalităţii infantile*

- scopurile programelor trebuie să fie direct corelate cu scopurile majore ale executorilor de buget, conţinute în planurile strategice de dezvoltare, şi, totodată, să decurgă nemijlocit din realizarea oricărui program;
- pentru programele în proces de desfăşurare scopul trebuie să fie constant pe tot parcursul realizării;
- scopul trebuie să evite descrierea metodologiei programului.

Obiectivele definesc nemijlocit (după conţinut şi termen) rezultatele specifice care se estimează a fi realizate. Obiectivele răspund la întrebarea: Cum se va atinge scopul programului? La elaborarea obiectivelor se au în vedere următoarele reguli:

- obiectivele stabilite de către executorii de buget, în cadrul fiecărui program, precizează cât mai concret posibil ce se planifică să se întreprindă şi în ce termen, pentru a obţine scopul stabilit al programului;

Exemple de obiective:	- *Construirea a 300 km de autostradă, până în 2010* - *Reducerea cu 5% a abandonului şcolar în licee în 2008* - *Reducerea cu 60% a numărului de cazuri care aşteaptă a fi judecate, până în 2010*

- pentru a asigura identificarea obiectivelor optime pentru un program, acestea trebuie să întrunească următoarele caracteristici:
  - racordare directă la scopul general al programului;
  - un obiectiv stabileşte un singur rezultat principal;
  - sunt concrete şi măsurabile;
  - sunt specificate în timp;
  - sunt specifice;

- sunt controlabile;
- sunt realiste, realizabile şi rezultă din analiza situaţiei reale la momentul stabilirii programului;
- sunt corelate cu disponibilul de mijloace pentru realizarea lor;
- pot fi stabilite pe termen mediu, cu stabilirea obiectivelor intermediare pe fiecare an;

Exemple de obiective intermediare:	- *2008: Construirea a 100 km de autostradă* - *2009: Construirea a 150 km de autostradă* - *2010: Construirea a 50 km de autostradă*

- obiectivele stabilite de către executorii de buget în cadrul programului se înscriu în ordinea importanţei lor.

Descrierea narativă a programului constituie un echilibru între concizie şi explicaţii suficiente pentru a permite utilizatorului să identifice programul şi să înţeleagă obiectivele şi indicatorii programului. Descrierea narativă a programului răspunde la câteva din următoarele întrebări:

- Ce face programul?
- Care sunt problemele pe care le rezolvă programul?
- Cine sunt beneficiarii serviciilor oferite de programul respectiv?

La descrierea programului, precum şi la definirea obiectivelor şi indicatorilor, se ţine cont de informaţiile pe care o persoană, cu nivel de înţelegere mediu, doreşte să le cunoască pentru a înţelege programele din buget (se utilizează un limbaj simplu şi clar, evitând termenii prea specifici).

> Exemplu de descriere narativă: *Programul "Prevenirea şi combaterea corupţiei şi fraudelor economice".*
>
> *Nivelul corupţiei, fraudelor economice şi al spălării banilor este monitorizat în permanenţă de către Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice şi Corupţiei. Procesul de diminuare a acestor parametri este bazat pe o activitate tridimensională: prevenire, combatere şi educare. În acest aspect, activităţile rezidă în depistarea şi cercetarea cazurilor de corupţie şi fraudă economică (inclusiv spălarea banilor), elaborarea politicilor de prevenire şi desfăşurare a campaniilor de sensibilizare a opiniei publice.*

Rezultatul şi performanţa programelor sunt exprimate prin indicatori. Scopul indicatorilor de evaluare a performanţei este de a măsura progresul programului în îndeplinirea obiectivelor sale. Aceştia trebuie să fie:

- relevanţi pentru activitatea instituţiei;
- să se focalizeze pe rezultate;

- siguri şi clari;
- justificaţi şi verificabili;
- oportuni şi comparabili;
- să reflecte costul efectiv.

Indicatorii trebuie comparaţi cu o oarecare bază sau standarde, cum ar fi: performanţa anterioară, alte programe comparabile sau instituţii, sau standarde din domeniul dat, sarcinile stabilite în buget sau alte acte de politică.

Indicatorii pot să fie revăzuţi în mod regulat (anual).

Indicatorii de evaluare a performanţei constituie măsuri care furnizează informaţia privind eficienţa şi eficacitatea programelor publice, precum este ilustrat în figura 2.

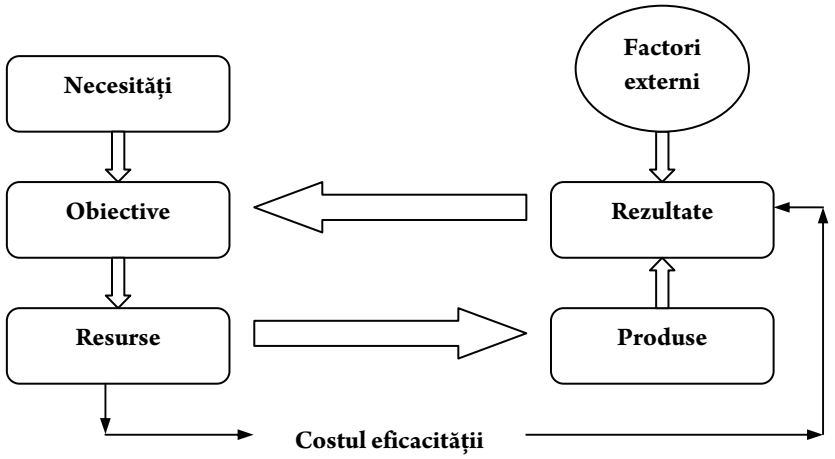


Figura 2. **Interconexiunea indicatorilor de performanţă**

La evaluarea programelor, se utilizează 4 grupuri de indicatori:

1. *Indicatorii de resurse* reflectă resursele (financiare, umane şi materiale) utilizate pentru realizarea activităţilor vizând producerea mărfurilor şi prestarea serviciilor. Aspectul consumurilor trebuie să includă toate costurile.

Exemple de indicatori de resurse:	- *Unităţi de personal* - *Echipament* - *Materiale etc.*

Executorii de buget trebuie să identifice şi să includă în programe indicatorii concreţi, astfel încât să asigure relevanţa maximă a resurselor impusă de natura obiectivului.

2. *Indicatorii de produs* caracterizează aspectul produsului şi evaluează cantitatea produselor sau serviciilor aferente atingerii obiectivelor, ce se realizează în procesul derulării programului. Aceşti indicatori oferă informaţie exactă despre mersul realizării programului pe întreaga perioadă.

Exemple de indicatori de produs:	- *Kilometri de drum construit* - *Numărul de cazuri de evaziune fiscală trimise în instanță*

Indicatorii de produs reflectă efectul imediat al programului, sunt utili la măsurarea cererii şi la determinarea resurselor necesare pentru un program. De obicei, produsele sectorului public sunt serviciile, respectiv, este mai uşor de măsurat cantitatea produselor realizate, decât calitatea acestora. Este posibil ca un indicator de produs să tindă la realizarea mai multor indicatori de rezultat. În unele sectoare, aceştia pot fi utilizați ca înlocuitori ai indicatorilor de rezultat.

3. *Indicatorii de eficiență* caracterizează aspectul eficienței, exprimă costul unitar al produsului şi rezultatelor, precum şi consumul de timp raportat la o unitate de produs şi rezultat.

Exemple de indicatori de eficiență:	- *Costul mediu al întreținerii şi reparațiilor pentru un km de stradă* - *Cheltuieli pentru un copil abandonat* - *Numărul mediu de zile necesare pentru instrumentarea unui caz de evaziune fiscală*

4. *Indicatorii de rezultat* determină aspectul rezultatelor şi, spre deosebire de ceilalți indicatori, caracterizează efectul sau calitatea programului. Indicatorii de rezultat descriu măsura în care s-a reuşit realizarea scopurilor şi obiectivelor programului. Aceşti indicatori prezintă o importanță deosebită şi trebuie să fie stabiliți în cadrul fiecărui program şi pentru fiecare obiectiv al programului.

Exemple de indicatori de rezultat:	- *Gradul de creştere a accesibilității la drumurile depărtate* - *Procentul elevilor de 18 ani care absolvesc cursurile liceale* - *Suma arieratelor fiscale şi amenzilor colectate ca rezultat al condamnării*

Indicatorii de rezultat se referă la schimbări economice şi sociale realizate prin intermediul programului, sunt mai relevanți în evaluarea performanței (realizărilor) programelor, dar indicatorii de produs sunt, în general, mai uşor de definit şi măsurat. Influența factorilor externi constituie problema de bază a indicatorilor de rezultat.

Exemple de indicatori de rezultat:	- *caracteristicile studenților* - *educația* - *economia etc.*

Bugetarea orientată spre performanță este focalizată pe rezultate, dar, dacă nu pot fi formulați indicatorii de rezultat, nu este interzisă măsurarea resurselor utilizate şi produselor realizate.

1.4. Conceptul de buget sensibil la dimensiunea de gen

Bugetul sensibil la dimensiunea de gen (BSG) veghează ca bugetele Guvernului, precum şi politicile şi programele care le fundamentează să abordeze necesitățile şi interesele persoanelor ce aparțin diferitelor grupuri sociale. Astfel, BSG reflectă discriminarea care ar putea surveni din simplul motiv că o persoană este bărbat sau femeie, dar, în acelaşi timp, ține cont şi de dezavantajul indus din motive de etnie, clasă sau statut de sărac, castă, localizare sau vârstă.

Ne axăm pe buget, deoarece acesta reprezintă cel mai important instrument de politici al Guvernului; fără bani, Guvernul nu poate implementa cu succes nicio politică. Astfel, Guvernul poate dispune de o politică foarte bună în domeniul sănătății reproductive, violenței în bază gen, dar, dacă Guvernul nu alocă banii necesari pentru implementare, atunci politica dată nu valorează mai mult decât costul hârtiei pe care a fost înscrisă.

Analiza impactului cheltuielilor şi veniturilor guvernamentale asupra femeilor şi fetelor, în comparație cu bărbații şi băieții, se transformă, tot mai rapid, într-o mişcare globală pentru dezvoltarea responsabilității pe marginea angajamentelor politicilor naționale asumate față de femei.

Sunt utilizați mulți termeni pentru BSG. Unii autori le numesc „bugete de gen", alții „bugetele femeilor", iar alții – „bugete sensibile la dimensiunea de gen". De cele mai multe ori, toți aceşti termeni se referă la unul şi acelaşi lucru: eforturi în vederea promovării egalității şi echității de gen cu ajutorul bugetelor guvernamentale.

Totuşi, unii termeni pot fi interpretați greşit. Noțiunea de „buget al femeilor", de exemplu, ar putea crea iluzia, conform căreia BSG ține de bugete separate pentru femei sau bărbați. Această confuzie poate apărea chiar şi atunci când termenii dați încorporează şi noțiunea de „gen". BSG nu vizează bugete separate pentru femei sau bărbați, fete sau băieți; nu relevă câți bani sunt alocați pentru femei şi fete sau pentru proiecte din domeniul egalității de gen; nu ne vorbeşte nici de numărul de femei şi bărbați angajați în instituții guvernamentale şi nivelul funcțiilor şi salariilor acestora; nu indică numărul afacerilor dirijate de femei, care primesc contracte de achiziții din partea Guvernului. BSG ține de integrarea dimensiunii de gen în buget, asigurând conştientizarea noțiunii date în cadrul tuturor politicilor şi bugetelor tuturor agențiilor guvernamentale (deşi, din motive strategice şi practice, de la bun început, accentul va fi pus doar pe un grup de agenții selectate).

BSG nu presupune o alocare a mijloacelor în proporție de 50% pentru bărbați şi 50% pentru femei; deşi proporția de *50:50* este „egală", uneori, aceasta ar putea să nu fie echitabilă. BSG presupune determinarea domeniilor în care necesitățile femeilor şi bărbaților coincid şi unde acestea diferă. Când necesitățile sunt diferite, atunci şi alocațiile trebuie să difere.

BSG vizează examinarea impactului bugetelor guvernamentale asupra diferitelor grupuri sociale. Astfel, BSG nu abordează doar latura bărbați şi femei, ci

analizează nevoile diverse ale persoanelor tinere şi ale celor în etate, ale populaţiei urbane şi rurale, ale bogaţilor şi săracilor etc. În plus, BSG examinează modul în care toate aceste caracteristici se intersectează şi interacţionează între ele. La drept vorbind, BSG este preocupat mai cu seamă de modul în care bugetele afectează persoanele cele mai dezavantajate, care sunt concomitent femei, sărace, locuiesc în localităţi rurale etc.

Sănătatea reprezintă un domeniu în care necesităţile femeilor şi bărbaţilor, deseori, diferă. Atât bărbaţii, cât şi femeile suferă de gripă, malarie şi tuberculoză, chiar dacă efectele economice şi sociale ale acestor maladii sunt diferite în funcţie de gen. De asemenea, femeile utilizează serviciile medicale mai des decât bărbaţii – atât pentru ele însele, cât şi în calitatea lor de îngrijitori ai altor membri ai familiei. Sănătatea este, de asemenea, un exemplu bun, deoarece femeile au necesităţi mai mari în ceea ce priveşte sănătate reproductivă, dat fiind rolul lor reproductiv. Acest context ne demonstrează că proporţia de 50:50 în ce priveşte fondurile alocate pentru necesităţile medicale ale bărbaţilor şi femeilor implică, probabil, o discriminare faţă de femei. Rolul de îngrijitor al femeilor presupune necesitatea de a ne gândi nu doar la beneficiarii direcţi, ci şi la influenţa asupra altor persoane cu care femeile locuiesc şi interacţionează.

Prin elaborarea şi aplicarea diverselor instrumente şi tehnici, bugetele femeilor ar putea contribui semnificativ la:

- recunoaşterea, reclamarea sau reevaluarea contribuţiilor şi cazurilor de leadership feminin în economia de piaţă, precum şi în sfera reproductivă şi casnică (invizibile şi subevaluate) a economiei serviciilor de îngrijire; cea din urmă absorbind influenţa alternativelor macroeconomice, care duc la reducerea cheltuielilor pentru sănătate, bunăstare şi educaţie;
- promovarea leadershipului feminin în sfera publică şi productivă a politicii, economiei şi societăţii, în Parlament, în mediul de afaceri, în mass-media, în mediul cultural şi cel al instituţiilor religioase, al sindicatelor şi în societatea civilă;
- implicarea într-un proces de transformări, care să ţină cont de nevoile celor mai săraci şi fără putere;
- dezvoltarea capacităţii de propagare a problemelor macroeconomice în cadrul organizaţiilor femeilor.

Se cunosc următoarele *beneficii pentru Guvern* de la aplicarea bugetelor sensibile la dimensiunea de gen:

- sporirea eficienţei cheltuielilor prin asigurarea beneficiilor pentru cei ce au nevoie cel mai mult de ele.
- îmbunătăţirea monitorizării pentru a cunoaşte destinatarii serviciilor statului.
- urmărirea implementării şi reducerea corupţiei.

- sporirea transparenței și răspunderii.
- conlucrarea cu societate civilă în scopul impulsionării dezvoltării și guvernării democratice.
- raportarea progresului în îndeplinirea angajamentelor naționale și internaționale privind egalitatea de gen.

De asemenea, se cunosc și *beneficii pentru grupurile de femei* de la activitatea de elaborare a bugetelor sensibile la dimensiunea de gen; unele dintre acestea pot fi considerate următoarele:

- Îmbunătățesc inițiativele de pledoarie și monitorizare.
- Oferă informații despre cauzele ce provoacă discriminarea, ineficiența și corupția.
- Oferă informații privind propunerea politicilor noi.
- Ajută la sporirea responsabilității reprezentanților publici și a Guvernului.
- Identifică necesitățile celor mai săraci și neputincioși.

Faptul că BSG este menit să promoveze integrarea dimensiunii de gen în bugete, de obicei, atribuie un rol cheie Ministerului Finanțelor. Instituțiile care promovează egalitatea de gen urmează să-și asume un rol de suport. Alte ministere de resort sunt responsabile de propriile procese de planificare și elaborare a bugetului. Implicarea Ministerului Finanțelor este cu adevărat necesară, în cazul în care inițiativa dată cuprinde un șir de ministere de resort. Totuși, inițiativele de talie mică, care, de obicei, se axează doar pe un sector, pot fi, uneori, implementate fără implicarea inițială a Ministerului Finanțelor.

> Scutirea de taxa pe import pentru șervețele igienice într-o țară săracă nu reprezintă o mare realizare în ce privește principiul echității, deoarece majoritatea femeilor sărace puțin probabil vor cheltui bani pentru a cumpăra șervețele igienice, ținând cont de numărul mare de alte necesități mai stringente.

Perceperea generală a definiției BSG relevă că nu este vorba doar de o simplă promovare și propagare a unor activități, din simplul motiv că acestea sunt „bune pentru femei". Uneori, ceea ce, la prima vedere, pare a fi „bun pentru femei" este, de fapt, ceva bun doar pentru un grup mic de femei, relativ privilegiate.

BSG trebuie să analizeze capacitatea persoanelor de a satisface nevoile acestora. Niciun guvern nu dispune de resurse suficiente pentru a satisface nevoile tuturor locuitorilor țării. Astfel, Guvernul ar trebui să se orienteze („să acorde prioritate") spre cei care nu pot să-și satisfacă nevoile proprii.

BSG poate implica un spectru larg de activități, inclusiv cercetare, propagandă, monitorizare, instruire, informare, analiză și elaborare de politici. Un număr de diverși actori, cum ar fi Guvernul, organul legislativ, societatea civilă, mediul academic, comunitatea donatorilor și instituțiile financiare internaționale,

ar putea fi implicați în activitățile menționate. Într-o anumită măsură, natura activităților este determinată de caracteristicile actorilor implicați.

Aşteptările prea mari de la BSG s-ar putea solda cu mari dezamăgiri. BSG ar trebui considerat drept o abordare utilizată de către diverşi actori, la mai multe etape, în procesul de formulare a politicilor, prin modalități diferite şi pentru realizarea diferitelor obiective. BSG reprezintă, de fapt, o parte componentă a unui efort de integrare a dimensiunii de gen. Pachetul de resurse se axează şi asupra faptului cum poate fi utilizat BSG pentru a promova drepturile şi sănătatea sexuală şi reproductivă, precum şi alte subiecte de interes pentru organismele internaționale. BSG nu va produce schimbări esențiale de unul singur. Totuşi, alături de alte inițiative, ar putea contribui la unele schimbări scontate.

1.5. Inițiative privind bugete sensibile la dimensiunea de gen

Unele inițiative BSG au ca scop antrenarea Guvernului în producerea regulată a rapoartelor prin prisma dimensiunii de gen, care să arate modul în care programele şi bugetele sunt implementate pentru a spori egalitatea de gen. Unele inițiative se axează pe creşterea participării publice – şi a femeilor în particular – în procesul bugetar. Unele inițiative au drept scop sporirea sensibilității la dimensiunea de gen în procesul de planificare guvernamentală şi corespunderea lor convențiilor internaționale. Unele inițiative au ca scop elucidarea părților slabe în abordarea, de către guvern, a egalității de gen. Alte inițiative implică utilizarea bugetelor sensibile la dimensiunea de gen în cadrul unui alt exercițiu, precum elaborarea unei noi politici privind violența în bază de gen.

Inițiativele BSG pot include un spectru vast de diferiți actori. La termeni generali, ei pot include Guvernul, Parlamentul, societatea civilă şi actorii internaționali, precum ar fi donatorii şi instituțiile financiare internaționale. În cadrul fiecăreia dintre aceste categorii mai există şi sub-categorii. De exemplu, în cadrul Guvernului, inițiativele BSG pot implica Ministerul Finanțelor, ministerele de ramură, care dețin mandatul de soluționare a problemelor de gen/problemelor femeilor. În cadrul ministerelor de ramură, inițiativele respective pot implica factorii de decizie de nivel înalt, persoanele responsabile de elaborarea bugetului, politicienii de nivel mediu şi unitățile de gen.

Studiile de caz privind inițiativele BSG

Australia

Prima inițiativă privind BSG din lume

Pericol de a avea inițiativa doar în cadrul Guvernului

Pericol de documente exagerat de voluminoase

Insulele Filipine

- Un exemplu de instituționalizare a BSG în cadrul procedurilor de elaborare a bugetului
- Abordare în baza procentajului, atracție, dar şi pericol
- Rolurile complementare ale Guvernului şi societății civile
- Utilizarea BSG în scopul consolidării lucrului privind împuternicirea femeilor şi politicii la nivel local

Africa de Sud

- Oportunitățile oferite de schimbarea politică
- Un exemplu de cuprindere cu cercetări comprehensive a tuturor sectoarelor, tuturor nivelelor guvernului, precum şi teme conexe
- Importanța diferitelor produse pentru auditorii
- Un exemplu al încercării de a extinde activitatea de elaborare a bugetelor în modelare macroeconomică

Tanzania

- Un exemplu de elaborare a BSG de către ONG, care a impulsionat Guvernul să analizeze propriul buget prin prisma dimensiunii de gen
- Cooperarea dintre Guvern şi ONG şi întrebările privind autonomia care apar în acest context pentru ONG-uri
- Un exemplu al încercării de a extinde activitatea de elaborare a bugetelor în modelare macroeconomică

Marea Britanie

- Un exemplu al inițiativei la nivel de comunitate academică / societate civilă
- Oportunitățile oferite de schimbarea politică
- Un exemplu de muncă axată pe impozite şi beneficii, şi nu pe cheltuieli
- Importanța cercetărilor serioase
- Argumente convingătoare direcționate spre anumite auditorii, precum Trezoreria

Scoția

- Oportunitățile oferite de schimbarea politică
- Utilizarea rețelelor şi a contractelor existente
- Constrângerile pentru activități care nu au finanțare

Mexic

- Un exemplu de alianță dintre un ONG de cercetare şi o organizație obştească a femeilor
- Un exemplu de axare pe o întrebare concretă – servicii de sănătate reproductivă şi cea generală

Răspândirea mesajului atât în cadrul guvernanților, cât şi în comunitate

Austria

Un exemplu de BSG elaborat de către un ONG, care a impulsionat Guvernul să analizeze propriul buget prin prisma dimensiunii de gen

Răspândirea mesajului atât în cadrul guvernanților, cât şi în comunitate

Imposibilitatea de a oferi „rețete" uşoare pentru aplicarea BSG

Discordanța dintre analiză şi încorporarea constatărilor în politică

Olanda

Un exemplu de BSG efectuat la nivel de Guvern, care se încadrează în sistemul existent al politicilor

Rolul Parlamentului în preluarea de către Guvern a aplicării BSG

Exercițiile-pilot ca modalitate de a demara BSG

Sumele mici alocate pentru cheltuieli specifice egalității de gen (şi astfel, pericolul de a se concentra doar asupra acestor „fărâmături")

Bugetul sensibil la dimensiunea de gen este o formă de analiză a politicii, şi unul din scopurile majorității acestor inițiative BSG este instituționalizarea, de către Guvern, a bugetelor sensibile la dimensiunea de gen în activitățile zilnice şi anuale referitoare la buget.

Tema 2. Procesul de bugetare sensibilă la dimensiunea de gen

2.1. Noțiunea de proces bugetar

Procesul bugetar reprezintă ansamblul măsurilor şi acțiunilor întreprinse de instituțiile publice care se succed anual, în scopul concretizării politicii financiare, şi țin de elaborarea, aprobarea şi executarea legii bugetare anuale, încheierea contului de execuție bugetară şi aprobarea dării de seamă, precum şi controlul bugetar. De fapt, în unele țări (inclusiv Republica Moldova) controlul bugetar nu este evidențiat ca o etapă a ciclului (procesului) bugetar (figura 2.1).

Derularea procesului bugetar presupune existența unor resurse financiare, precum şi alocarea lor în scopul furnizării către populație a bunurilor şi serviciilor publice.

În termenul stabilit de Guvern, Ministerul Finanțelor prezintă Guvernului proiectul legii bugetare pentru anul bugetar viitor, care include anexele şi nota explicativă.

Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat şi bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre aprobare Parlamentului.

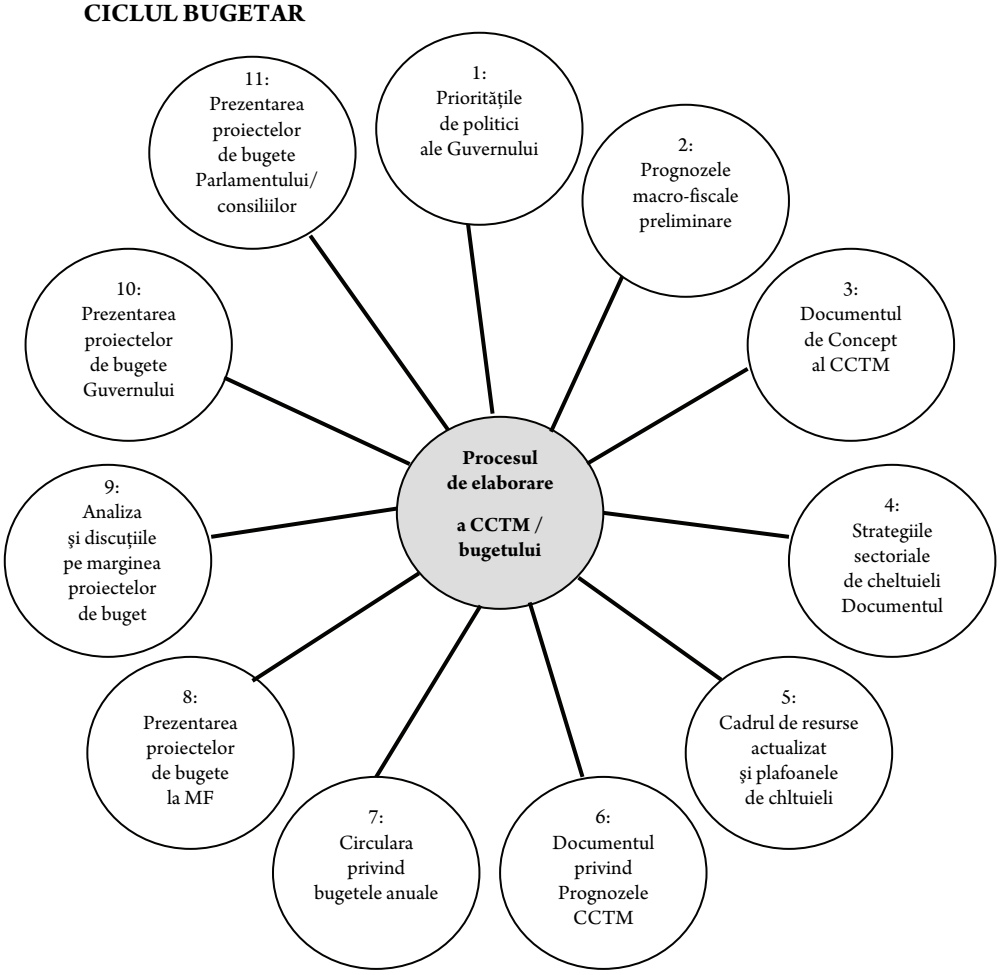


Figura 2.1. **Etapele de bază ale ciclului anual de elaborare a CCTM/bugetului**

Sursă: *Setului unic de instrucțiuni, regulamente şi metodologii cu privire la elaborarea CCTM/bugetului. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.*

Bugetele raioanelor, oraşelor (municipiilor) şi satelor (comunelor) se elaborează, se aprobă şi se execută în condițiile legii de către autoritățile publice locale respective.

Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Etapele consecutive ale procesului bugetar se referă la:

- elaborarea proiectului de buget;

- examinarea şi aprobarea legii bugetare anuale;
- executarea bugetului de stat;
- încheierea şi aprobarea contului de execuţie bugetară;
- controlul bugetar.

Aceste activităţi se desfăşoară într-un cadru constituţional (legal) şi administrativ-instituţional, care prezintă particularităţi de la ţară la ţară, determinate de evoluţia istorică a fiecăreia dintre ele.

Indiferent de aceste particularităţi, care pot exista într-o ţară sau alta, generate de gradul de dezvoltare a democraţiei şi de experienţa acumulată în domeniul finanţelor publice, procesul bugetar prezintă o serie de caracteristici comune, care-i conferă acestuia *trăsăturile specifice* unui proces:

- Este un *proces de decizie,* întrucât esenţa sa constă în ordonarea priorităţilor de finanţare a obiectivelor statului. Decizia ce trebuie luată este una din cele mai complicate, deoarece resursele ce pot fi mobilizate sunt limitate şi sunt tot timpul sub nivelul necesităţilor publice.

Stabilirea destinaţiilor de alocare a resurselor bugetare presupune realizarea, în prealabil, a unui proces complex de inventariere a nevoilor societăţii, urmat de ierarhizarea priorităţilor acesteia şi, în final, de selectarea categoriilor de bunuri şi servicii publice care satisfac, într-o măsură cât mai ridicată, obiectivele economico-sociale ale ţării la un moment dat;

- Este un *proces preponderent politic,* deoarece deciziile privind alocarea resurselor bugetare nu se întemeiază pe criterii sau informaţii ale pieţei, ci au la bază obiectivele din programul de guvernare, iar decizia finală este adoptată prin mecanismul votului (mecanism politic).

Optând pentru un tip sau altul de politică fiscală şi selectând anumite destinaţii de alocare a resurselor bugetare, reprezentanţii forţelor politice care decid asupra bugetului adoptă, cu certitudine, o hotărâre de ordin politic;

- Este un *proces complex,* întrucât la realizarea lui participă un număr mare de subiecţi de natură diferită, fiecare cu interesele, nevoile şi posibilităţile sale;
- Este un *proces cu o continuitate ciclică,* pentru că se realizează succesiv după un calendar riguros determinat de legislaţia ţării, pentru că etapele procesului bugetar sunt stabilite prin legi specifice, cu precizarea termenelor concrete de derulare şi finalizare a fiecărei faze, în baza principiilor anualităţii şi publicităţii bugetare;
- Este un *proces strict reglementat (juridic),* fiindcă presupune că derularea sa impune respectarea legislaţiei bugetare şi a normelor metodologice elaborate de Ministerul de Finanţe.

Potrivit legislaţiei în vigoare şi situaţiei, de fapt, care are loc în decursul procesului bugetar, principalii participanţi la procesul bugetar sunt:

1. Entităţile care sunt finanţate de la buget (instituţii, unităţi administrativ-teritoriale etc.), cunoscute ca ordonatori secundari sau terţiari de buget.
2. Ordonatorii principali de buget (conducătorii autorităţilor publice, miniştrii şi conducătorii celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale).
3. Ministerul Finanţelor.
4. Guvernul.
5. Legislativul (Parlamentul).
6. Grupurile de interese şi cetăţenii.

Executorii de buget (principali, secundari, terţiari) se consideră că încearcă să-şi extindă activităţile entităţilor pe care le reprezintă, cererile lor sunt aproape nelimitate.

Motivele pentru dorinţa acestora de expansiune includ prestigiul, mai mulţi subordonaţi, mai mult spaţiu, salarii mai mari etc.

Ministerul Finanţelor elaborează pentru Guvern proiectul bugetului de stat pe baza proiectelor bugetelor locale. El are sarcina de a comunica executorilor principali limitele de cheltuieli stabilite în baza politicii financiare a Guvernului, în vederea definitivării proiectelor de buget. Sarcina principală a Ministerului de Finanţe este ca, în baza proiectelor de buget, să întocmească proiectul bugetului de stat pe care să-1 depună la Guvern.

Guvernul, după ce îşi însuşeşte proiectul bugetului de stat elaborat de Ministerul Finanţelor, îl prezintă spre aprobare Parlamentului, însoţit de un raport privind situaţia economico-financiară a ţării şi proiectul acesteia în anul viitor.

Parlamentul aprobă bugetul de stat, în ansamblu, pe capitole, pe articole şi pe executorii principali de buget. Legislatorul încearcă de mai multe ori să majoreze cheltuielile publice. Motivaţia constă în faptul că parlamentarii sunt conştienţi că alegerile viitoare vor depinde de abilitatea de care dau dovadă pentru furnizarea de servicii publice, de realizare a unor programe şi creşterea numărului de locuri de muncă în circumscripţiile pe care le reprezintă.

Grupurile de interes sunt preocupate şi ele de creşterea volumului bugetului de stat. Ele caută să obţină mai multe avantaje pentru membrii lor şi să fie sprijinite fie prin creşterea cheltuielilor publice în favoarea lor, fie prin reducerea impozitelor pe care le plătesc.

Cetăţenii, deşi nu deţin un rol direct în procesul bugetar, au, adesea, un rol indirect. Ei pot să voteze prin referendum limitarea veniturilor fiscale, să respingă anumite forme de fiscalitate sau să ceară echilibrul bugetar.

Toţi aceşti participanţi nu au numai scopuri bugetare diferite şi potenţial conflictual, dar ei, în mod obişnuit, au niveluri diferite de putere. Astfel, puterea cea mai mare, în cadrul procesului bugetar, o are Guvernul prin intermediul Ministerului Finanţelor.

Proiectul de buget este elaborat de puterea executivă. În cadrul Guvernului, responsabilitatea pentru elaborarea proiectului de buget revine Ministrului Finanţelor.

Elaborarea proiectului de buget se fundamentează:

- pe obiectivele programului de guvernământ;
- pe analizele efectuate de Ministerul Finanţelor cu privire, în special, la:
- evoluţia economiei;
- modul de realizare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare în perioada trecută;
- factorii care au determinat sau pot genera schimbări în mărimea veniturilor şi a cheltuielilor.

Rezultatul activităţii de elaborare a proiectului de buget îl constituie documentele pe care Guvernul le prezintă Parlamentului spre examinare şi aprobare, care, de regulă, conţin:

1) expunerea de motive şi proiectul de lege pentru aprobarea bugetului, care cuprind:
   - prevederi privind mărimea veniturilor şi cheltuielilor bugetare;
   - propuneri de modificare a legislaţiei referitoare la venituri şi cheltuieli necesare pentru realizarea bugetului care se aprobă (spre exemplu, schimbarea gradului de fiscalitate, prin majorarea sau diminuarea unor cote de impozite etc.).
2) anexele la proiectul de lege, în care este redată structura veniturilor şi cheltuielilor;
3) materialele documentare necesare Parlamentului pentru analiza proiectului de buget.

Proiectul de buget se prezintă Parlamentului, iar fiecare membru al Guvernului are obligaţia de a-l susţine în dezbaterile parlamentare, în măsura în care este solicitat să participe la acestea.

Proiectul de buget se aprobă de Parlament, deoarece:

- deciziile de alocare a resurselor bugetare au un caracter predominant politic;
- numai Parlamentul are dreptul de a institui sau modifica impozitele care constituie sursa de bază a veniturilor bugetare;
- prevederile de buget au un impact direct asupra redistribuirii veniturilor şi a dezvoltării economice a ţării.

Dezbaterea şi aprobarea proiectului de buget în Parlament presupun, de regulă, parcurgerea următoarelor etape:

1) prezentarea, de către Ministrul Finanţelor, a proiectului de buget în Parlament;
2) analiza proiectului de buget în comisiile parlamentare de specialitate;

3) concilierea amendamentelor (modificărilor) propuse la proiectul de buget;
4) aprobarea proiectului de buget în Parlament;
5) ratificarea bugetului aprobat de către Preşedintele Republicii.

După aprobarea bugetului de către Parlament, procesul bugetar intră în cea de-a treia fază a sa – execuţia bugetului – care se extinde pe durata anului bugetar.

Execuţia bugetului înseamnă realizarea veniturilor prevăzute şi efectuarea cheltuielilor aprobate.

Contul de execuţie bugetară evidenţiază totalitatea operaţiilor de executare a veniturilor şi cheltuielilor şi permite stabilirea rezultatului execuţiei bugetului la finele anului bugetar (deficitul sau excedentul bugetar). Întocmirea acestui cont prezintă particularităţi în funcţie de opţiunea statului pentru durata execuţiei bugetului, respectiv sistem de exerciţiu sau sistem de gestiune.

În sistemul de exerciţiu:

- contul de execuţie bugetară pe un anumit an cuprinde toate operaţiunile aferente bugetului respectiv, chiar dacă efectuarea operaţiunilor este ulterioară datei care marchează încheierea anului bugetar;
- prin urmare, pentru o perioadă de timp, funcţionează conturi duble:
  - unul referitor la anul bugetar precedent;
  - altul privind anul în curs.

În sistemul de gestiune:

- operaţiunile prevăzute în bugetul unui anumit an, care au rămas neefectuate până la sfârşitul anului bugetar, se reflectă în contul de încheiere a bugetului pe anul următor;
- prin urmare, contul de încheiere a execuţiei bugetare pentru un an anume cuprinde operaţiunile efectuate în anul bugetar respectiv, aferente atât anului considerat, cât şi celui anterior.

Procesul de ***execuţie a cheltuielilor bugetului*** de stat parcurge următoarele etape, şi anume:

1. *Angajarea:* reprezintă actul care generează obligaţia unei instituţii publice de a plăti o sumă de bani unui terţ (contract, decizie ministerială, hotărâre judecătorească etc.); este, prin urmare, consecinţa deciziei luate, în mod deliberat, de un organ al administraţiei de stat; există însă şi cazuri în care angajarea cheltuielilor se produce datorită unor decizii ale Parlamentului (majorarea salariilor funcţionarilor publici, a pensiilor etc.) sau unor cauze fortuite; competenţa în angajarea cheltuielilor revine, de regulă, conducătorilor instituţiilor publice; este etapa cea mai importantă în efectuarea unei cheltuieli, de care depinde încadrarea în limitele aprobate prin buget.
2. *Lichidarea:* reprezintă operaţia prin care se constată serviciul făcut în favoarea instituţiei publice şi se determină suma de plată; se bazează pe acte

justificative şi efectuarea reală a livrărilor de mărfuri şi a serviciilor pentru instituţiile publice.

3. *Ordonanţarea:* înseamnă emiterea unui ordin de plată a unei sume de bani de la buget în favoarea unei terţe persoane.
4. *Plata:* reprezintă operaţia de achitare propriu-zisă a sumei de bani datorată de instituţia publică.

Execuţia veniturilor bugetului de stat presupune parcurgerea mai multor *etape.* În cazul impozitelor directe, acestea sunt:

1. *Aşezarea impozitului:* reprezintă identificarea materiei impozabile de care dispune o persoană fizică sau juridică şi determinarea mărimii acesteia.
2. *Lichidarea impozitului:* reprezintă stabilirea cuantumului impozitului aferent materiei impozabile, pe baza cotelor de impozit şi a celorlalte elemente prevăzute de lege; pe această bază, se deschide rolul pentru persoana fizică sau juridică, respectiv se înscrie suma datorată ca impozit în debitul persoanei în cauză.
3. *Emiterea titlului de percepere a impozitului:* constă în înscrierea cuantumului impozitului într-un act, în baza căruia se autorizează perceperea unui anumit venit în contul bugetului; un asemenea act poate fi: un *titlu* de încasare – când contribuabilul se achită spontan de datoria sa; un *ordin* de încasare – se foloseşte pentru executarea silită a debitorilor ce nu-şi achită obligaţiile ce le revin faţă de stat.
4. *Perceperea impozitului:* constă în încasarea efectivă a sumei datorate; în cadrul acestei etape, se include şi *urmărirea* contribuabililor care nu-şi achită datoriile faţă de stat la termenele stabilite.

Contul de execuţie bugetară, întocmit cu respectarea clasificaţiei bugetare, este prezentat de către Guvern Parlamentului spre dezbatere şi aprobare.

Parlamentul dezbate acest cont, de regulă, spre mijlocul anului următor (respectiv celui pentru care se prezintă contul), precum şi odată cu examinarea proiectului de buget prezentat de Guvern pentru anul viitor (celui aflat în curs de execuţie).

La finele anului de gestiune, în baza acestui cont, se definitivează situaţia de deficit, excedent sau echilibru bugetar.

Contul bugetar încheiat la 31 decembrie serveşte la cunoaşterea completă a situaţiei financiare a statului.

2.2. Conceptul şi metodele de planificare bugetară

Pe parcursul anilor, s-a sesizat importanţa planificării de sector, acordându-se atenţie îmbinării intereselor şi necesităţii armonizării lor. Această modalitate contribuie la direcţionarea resurselor spre sectoarele prioritare. În practică, însă, nu s-a atins întregul potenţial al planificării de sector în multe ţări, din mai multe

motive: 1) insuficiența datelor statistice; 2) planificarea se limita doar la sectoarele cu statistică mai bună; 3) teama că planificarea va reduce flexibilitatea în ceea ce priveşte modificarea scopurilor planurilor. Termenele de îndeplinire a planurilor au suferit modificări de-a lungul timpului. Prin anii '60, s-a constatat că termenul de planificare pe 5 ani prezintă unele incomodități (declinuri neașteptate în export, fenomene inflaționiste etc.). Aceste motivații au condus la reducerea termenului de planificare de la 5 la 1 an.

Tehnicile planificării sunt, de obicei, efectuate de sus în jos, de jos în sus, prin combinația în dependență de domeniu.

Planificarea obiectivelor, despre care s-a menționat mai sus, are puncte de tangență cu planificarea bugetară. În practică, totuşi, există deosebire între planificare şi bugetare. În sensul larg al cuvântului, planificarea se referă la întreaga economie, în timp ce bugetarea se referă, în temei, la sectorul public. Deosebirea dintre ele este mai puțin evidențiată în economiile centralizate, unde intervenția statului în economie este aproape totală. Termenele, de asemenea, pot fi diferite. Niciun buget nu poate fi strict elaborat pentru un an, deoarece pot apărea situații imprevizibile. Planificarea materializată în plan ca instrument poate fi anuală. Planul, însă, reflectă cu mai multă claritate realizările de azi, cât şi obiectivele preconizate pentru viitor. Atât planurile, cât şi bugetele au drept scop analiza politicii de alocare a resurselor. Deosebirea constă în combinarea aspectelor economice şi financiare. În planificare, predomină aspectele economice, în timp ce, în bugetare, atenția este îndreptată mai mult spre aspectul financiar. Ele nu pot exista unul fără altul. Planurile contribuie la coordonarea economică a diverselor sectoare. Bugetele însă îşi menţin rolul de control asupra folosirii fondurilor de către administrațiile publice. Planurile reprezintă un proces de gândire strategică. Bugetele sunt documente operaționale bazate pe legi; fonduri respective; contracte încheiate şi fonduri alocate, cheltuite de administrațiile publice conform Legii bugetului. În contextul planului, bugetele sunt puse în acțiune numai după ce scopurile au fost stabilite, fiind subordonate obiectivele planificate. Planurile constituie expresiile cantitative ale scopurilor guvernamentale, dar determinarea resurselor financiare şi responsabilitatea pentru asigurarea implementării programelor reprezintă o parte din structura bugetară. În termeni filozofici, ambele sarcini sunt complementare.

În decursul anilor, divergențele organizaționale, filozofice, politice şi operaționale dintre planificare şi direcțiile bugetare, în multe țări, au generat o serie de probleme cu care se confruntă atât planificarea şi bugetarea, cât şi rezultatele lor.

Bugetul, în contextul dezvoltării, deține *funcție politică* şi *de programare*. Funcția politică include determinarea mărimii bugetului guvernamental privind veniturile şi cheltuielile. Funcția de programare asigură includerea proiectelor şi programelor în buget şi obținerea rezultatelor scontate. Însă, de multe ori, realitatea este alta. Un domeniu important, în care bugetele şi planurile ar putea să

corespundă, este „dezvoltarea finanțării" care cuprinde mobilizarea şi alocarea surselor. În multe țări slab dezvoltate, din cauza insuficienței resurselor financiare, se mobilizează surse în buget din împrumuturi interne şi externe, din taxe adiționale de impozitare, mărind datoria publică şi extinzând deficitul bugetar.

Bugetarea constituie un mod specific de analiză a problemelor şi include anumite valori cu privire la politica fiscală. Bugetarea are ca scop reducerea cheltuielilor, în timp ce planificarea este considerată un „mare cheltuitor". În luarea deciziilor, ambele trebuie să-şi coordoneze acțiunile.

Sistemele de planificare şi bugetare, în dezvoltarea lor, au suferit multe modificări şi adaptări în procesul de implementare în țările în curs de dezvoltare. Aceleaşi fenomene au loc şi în țările dezvoltate. De asemenea, au loc conflicte între formele tradiționale de control financiar şi sistemele noi de planificare. Modificările economice şi instituționale din țară înaintează noi cerințe față de planificarea bugetară. Acest fenomen este condiționat de procesele de descentralizare financiară, care necesită modificări în politica de planificare bugetară.

În cele menționate mai sus, noi am explicat foarte succint unele momente generale ce țin de planificarea economică şi cea bugetară, am demonstrat tangența dintre ele atât de necesară într-o economie mixtă cu sector public şi privat. În continuare, vom prezenta, în dinamica timpului, diversele metode de planificare bugetară, începând de la cele clasice până la cele moderne şi actuale, utilizate de unele țări în procesul bugetar.

Metode clasice de planificare bugetară

Planificarea bugetară este procedura de dimensionare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare. Problema planificării bugetare i-a preocupat pe economiştii din toate timpurile. În teoria finanțelor, sunt cunoscute aşa-numitele „metode clasice" şi „metode moderne" de planificare bugetară. La metodele clasice, se referă:

1. Metoda automată sau a penultimei.
2. Metoda majorării sau a diminuării.
3. Metoda evaluării directe.

Analiza metodelor clasice de planificare bugetară demonstrează că utilizarea lor este simplă şi dimensionarea veniturilor şi cheltuielilor se bazează pe un volum limitat de informații, ceea ce împiedică calcularea cu exactitate a eficienței utilizării creditelor bugetare. Principalul neajuns al metodelor clasice constă în lipsa analizei şi utilizării principiului de „cost-avantaj" sau „cost-beneficiu".

Metode moderne de planificare bugetară

La baza alcătuirii bugetului, stau problemele eficienței resurselor publice. Eşecurile pieței înaintează problema cererii pentru serviciile publice tot mai accentuat. Pe de o parte, colectivitatea solicită servicii publice calitative, iar pe de altă parte, resursele financiare sunt limitate. Aceşti factori au un impact important asupra managementului financiar din sectorul public, asupra tuturor fazelor ciclului

său (elaborarea bugetului, contabilitate şi audit). Reforma bugetară nu este un fenomen nou, caracteristic numai perioadei postbelice. Odată cu evoluția sectorului public, bugetul a trebuit să îndeplinească noi condiții. O importantă sursă de inspirație pentru inovațiile bugetare au devenit SUA.

Reforma bugetară, care a avut loc, în temei, în ultimele decenii ale secolului XX, s-a axat pe metode noi de evaluare a cheltuielilor bugetare.

Aceste metode moderne de bază sunt:

1. Planificare, Programare, Bugetizare – cunoscută sub denumirea prescurtată de P.P.B.S. (*Planning Programming Budgeting System*).
2. Raționalizarea opțiunilor bugetare, cunoscută sub denumirea abreviată R.C.B. (*Rationalisation des Choix Budgétaires*).
3. Baza bugetară zero, cunoscută sub denumirea prescurtată Z.B.B. (*Zero-Base Budgeting*).

2.3. Planificarea bugetară în Republica Moldova

Tranziția Republicii Moldova la economia de piață înaintează în fața managementului financiar din sectorul public noi cerințe. Procesul bugetar prezintă un cadru legislativ bine definit. La baza sistemului bugetar şi a procesului bugetar, sunt puse legile: Codul Fiscal, „Legea privind sistemul bugetar şi procesul bugetar" Nr.847-XIII din 24 mai 1996; „Legea privind finanțele publice locale", Nr.397-XV din 16 octombrie 2003 şi „Clasificația bugetară", adoptată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova Nr.969-XIII din 24 iulie 1996 şi intrată în vigoare începând cu elaborarea bugetului pentru anul 1997*; Codul Fiscal cu toate titlurile componente, în vigoare până în prezent. Sigur, fresca legislativă a procesului bugetar este cu mult mai amplă, însă noi am evidențiat cadrul legislativ, care alcătuieşte fundamentul procesului de elaborare şi executare bugetară.

După cum s-a menționat mai sus, în practica internațională, se utilizează mai multe metode de elaborare a bugetului, cum ar fi bugetele pe programe, bugetele pe articole etc.

În Republica Moldova, în practica procesului bugetar, se utilizează metoda elaborării bugetului pe articole. Bugetul pe articole are la bază Clasificația bugetară a veniturilor şi cheltuielilor.

Bugetul bazat pe articole pune accentul pe mijloacele planificate care trebuie mobilizate pe parcursul anului bugetar, adică pe ceea ce trebuie să se procure. La partea de cheltuieli, acest buget pune accentul pe achizițiile de mărfuri şi servicii.

* Clasificația bugetară în Republica Moldova, folosită în prezent, a fost adoptată la 24.05.1996 prin Hotărârea Parlamentului nr.969-XIII. Însă, prin Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr. 172-XVI din 10.07.2008 (art. XVIII) Hotărârea dată a fost abrogată, în vigoare rămânând doar comunicate ale Ministerului Finanțelor.

Menționăm că, la planificarea cheltuielilor bugetare garantate de stat pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale, se iau în calcul normativele unice de cheltuieli pe cap de locuitor din teritoriu ori grupe de locuitori. Conform estimării normativelor, se determină relațiile bugetului de stat cu bugetele unităților administrativ-teritoriale. Uşor de elaborat, având şi alte avantaje, care s-au menționat mai sus, totuşi, bugetul pe articole nu poate îndeplini condițiile unei economii cu relații de piață. Bugetul nu conține informații privind direcțiile strategice de acțiune ale Guvernului şi, cu atât mai mult, nu comentează rezultatele scontate.

Specialiştii de la Ministerul Finanțelor pregătesc terenul pentru a trece la elaborarea pe viitor, pe cât e posibil, a bugetului pe programe. Această metodă de elaborare, după cum s-a menționat mai sus, are mai multe priorități. Astfel, bugetul pe programe stabileşte rezultatele scontate în urma prestării serviciilor de stat. Veniturile şi cheltuielile sunt puse în corelație cu programele, care, la rândul lor, reies din Programul de activitate al Guvernului.

Procedura de elaborare şi adoptare de către Parlament a legii bugetare anuale face obiectul Legii Republicii Moldova privind sistemul bugetar şi procesul bugetar, nr.847 din 24.05.96.

Datele economice de bază, necesare pentru elaborarea proiectului bugetului de stat, se prezintă Ministerului Finanțelor în termenul stabilit de Guvern şi include, în special:

a) prognoza indicatorilor macroeconomici şi sociali pe anul bugetar viitor, care este determinată, elaborată şi prezentată de Ministerul Economiei şi Comerțului;
b) prognoza indicatorilor şi cerințelor bugetului asigurărilor sociale de stat, care este determinată, elaborată şi prezentată de Ministerul Protecției Sociale, Familiei şi Copilului;
c) prognoza indicatorilor fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală, determinată, elaborată şi prezentată de Ministerul Sănătății.

Banca Națională a Moldovei determină, elaborează şi prezintă prognoza balanței de plăți, a creditelor, a obligațiunilor externe şi a altor indicatori ce caracterizează politica monetar-creditară a statului.

În temeiul datelor prezentate şi al altor informații relevante, Ministerul Finanțelor determină totalurile estimărilor preliminare de venituri şi cheltuieli pentru bugetul de stat.

În temeiul estimărilor efectuate de Ministerul Finanțelor, Guvernul, în fiecare an, până la data de 1 mai, stabileşte obiectivele politicii bugetar-fiscale pe anul bugetar imediat următor şi pe încă cel puțin 2 ani ulteriori, precum şi cadrul de resurse şi de cheltuieli publice pe anii respectivi, inclusiv limitele de cheltuieli pe autorități ale administrației publice centrale.

Conform prevederilor Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu şi a proiectului de buget nr.82

din 24.01.2006, este prevăzut graficul orientativ de elaborare a documentului CCTM. Este de menţionat că în prezent Ministerul Finanţelor a elaborat un proiect al „Setului unic de instrucţiuni, regulamente şi metodologii cu privire la elaborarea CCTM/ bugetului", care prevede o variantă perfecţionată a graficului sus-menţionat. Astfel, tabelul 3.2 prezintă datele-limită şi acţiunile principale în calendarul de elaborare a CCTM / bugetului.

Tabelul 3.2

Datele limită principale în procesul de elaborare a CCTM / bugetului

Termenul-limită de realizare	**Acţiunea de bază**
1	**2**
Până la 20 decembrie	Ministerul Economiei şi Comerţului elaborează şi prezintă prognozele macro-economice preliminare
Până la 1 ianuarie	Aparatul Guvernului prezintă documentul cu privire la priorităţile de politici pe termen mediu
Până la 15 ianuarie	Ministerul Finanţelor prezintă Conceptul CCTM spre aprobare Guvernului
Până la 5 februarie	Ministerul Finanţelor emite Circulara cu privire la elaborarea CCTM şi limitele preliminare de cheltuieli
Până la 25 februarie	Ministerul Finanţelor în comun cu alte instituţii relevante actualizează prognozele şi evaluează cadrul general de resurse ale bugetului public naţional
Până la 25 februarie	Ministerele de ramură prezintă proiectele de strategii sectoriale de cheltuieli
Până la 20 martie	Ministerul Finanţelor stabileşte limitele finale de cheltuieli pe termen mediu pe sectoare şi autorităţi publice centrale
Până la 31 martie	Ministerele de ramură definitivează strategiile sectoriale de cheltuieli în corespundere cu limitele finale de cheltuieli
Până la 15 aprilie	Ministrul Finanţelor prezintă Guvernului documentul cu privire la Prognozele CCTM
Până la 1 mai	Guvernul aprobă documentul cu privire la Prognozele CCTM
Până la 1 mai	Ministerul Finanţelor emite circulare cu privire la elaborarea BS, BUAT, BASS şi FAOAM
Până la 1 iunie	Ministerul Economiei şi Comerţului prezintă prognoza macroeconomică actualizată
Până la 1 iulie	Autorităţile publice centrale prezintă Ministerului Finanţelor propunerile de buget şi estimările pentru următorii doi ani

1	2
Până la 1 iulie	Ministerul Protecţiei Sociale Familiei şi Copilului şi Ministerul Sănătăţii prezintă Ministerului Finanţelor respectiv proiectele Fondurilor Asigurării Obligatorii de Asistenţă Medicală şi al Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat pe anul următor şi estimările pentru următorii doi ani
În perioada 1-10 iulie (conform unui grafic special)	Direcţiile Finanţe ale consiliilor UAT prezintă Ministerului Finanţelor sinteza proiectelor bugetelor UAT pe anul viitor şi estimările pentru următorii doi ani
Până la 25 iulie	Ministerul Finanţelor discută cu Ministerul Protecţiei Sociale Familiei şi Copilului şi Ministerul Sănătăţii proiectele Fondurilor Asigurării Obligatorii de Asistenţă Medicală şi a Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat .
Până la 31 iulie	Ministrul Finanţelor sistematizează şi analizează propunerile de buget prezentate de autorităţile publice centrale şi ale UAT
Până la 5 august	Ministerul Finanţelor actualizează cadrul general de resurse şi limitele de cheltuieli pe sectoare şi autorităţi publice centrale (pe anul viitor şi estimările pentru următorii doi ani)
	Ministerul Finanţelor întocmeşte proiectul Legii bugetului de stat pe anul viitor şi al Memorandumului bugetar
	Ministerul Protecţiei Sociale, Familiei şi Copilului întocmeşte proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul viitor şi, respectiv, Ministerul Sănătăţii întocmeşte proiectul Legii fondurilor asigurărilor obligatorii de asistenţă medicală
În perioada 5-15 august (conform unui grafic special)	Ministerul Finanţelor organizează discuţii cu autorităţile publice centrale şi partenerii sociali referitor la rezultatele examinării propunerilor de buget şi pe marginea proiectului bugetului de stat
	Ministerul Finanţelor organizează discuţii cu autorităţile publice locale pe marginea proiectelor bugetelor UAT şi raporturilor interbugetare
Până la 25 august	Ministrul Finanţelor prezintă Guvernului proiectul Memorandumului bugetar şi proiectul Legii bugetului de stat pe anul viitor şi estimările actualizate pentru următorii doi ani
	Ministerul Protecţiei Sociale Familiei şi Copilului prezintă Guvernului proiectul legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul viitor şi estimările actualizate pentru următorii doi ani
	Ministerul Sănătăţii prezintă Guvernului proiectul fondurilor asigurării obligatorii de asistenţă medicală pe anul viitor şi estimările actualizate pentru următorii doi ani

1	2
Până la 1 octombrie	Guvernul prezintă Parlamentului Memorandumul bugetar şi proiectele de legi ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat şi a fondurilor asigurării obligatorii de asistenţă medicală
Până la 1 noiembrie	Autorităţile executive ale UAT de nivelul II prezintă spre examinare şi aprobare consiliilor UAT de nivelul II proiectele de buget ale UAT şi estimările pentru următorii doi ani
Până la 15 noiembrie	Autorităţile executive ale UAT de nivelul I prezintă spre examinare şi aprobare consiliilor UAT de nivelul I proiectele de buget ale UAT şi estimările pentru următorii doi ani
Până la 5 decembrie	Parlamentul aprobă legile bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat şi a fondurilor asigurării obligatorii de asistenţă medicală
Până la 10 decembrie	Consiliile UAT de nivelul II aprobă bugetele UAT de nivelul II pe anul viitor
Până la 15 decembrie	Consiliile UAT de nivelul I aprobă bugetele UAT de nivelul I pe anul viitor
Până la 20 decembrie	Ministerul Finanţelor, Ministerul Protecţiei Sociale, Familiei şi Copilului şi Ministerul Sănătăţii publică în Monitorul Oficial legile bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurării obligatorii de asistenţă medicală şi le plasează pe pagina WEB

Sursă: *Setului unic de instrucţiuni, regulamente şi metodologii cu privire la elaborarea CCTM/ bugetului. Ministerul Finanţelor al Republicii Moldova.*

Estimările preliminare se transmit autorităţilor publice de către Ministerul Finanţelor la data stabilită de ministrul Finanţelor. Ministerul Finanţelor emite pentru autorităţile publice note metodologice detaliate referitoare la elaborarea proiectului bugetului de stat.

Autorităţile publice prezintă Ministerului Finanţelor propuneri de buget, la data stabilită de ministrul Finanţelor.

Propunerile de buget ale autorităţilor publice, structura şi conţinutul cărora se determină de Ministerul Finanţelor, includ:

a) veniturile şi cheltuielile realizate în anul bugetar precedent;
b) veniturile şi cheltuielile estimate pentru anul bugetar curent;
c) veniturile şi cheltuielile estimate pentru anul bugetar viitor;
d) veniturile şi cheltuielile estimate pentru cel puţin doi ani după anul bugetar viitor;
e) justificările cerinţelor referitoare la estimările preliminare de venituri şi cheltuieli distribuite de Ministerul Finanţelor potrivit rezultatelor estimate ale programelor incluse în aceste cerinţe.

Pentru elaborarea proiectului bugetului de stat, Ministerul Finanțelor poate solicita orice informație adițională care este asigurată, în mod obligatoriu, de către autoritățile publice.

Ministerul Finanțelor examinează propunerile de buget ale autorităților publice, care conțin:

a) propunerile de venituri şi cheltuieli;
b) informația şi justificările prevăzute.

Deciziile Ministerului Finanțelor referitoare la partea de venituri şi la partea de cheltuieli ale bugetului pentru anul bugetar viitor se examinează în comun cu autoritățile publice la data stabilită de ministrul Finanțelor. Dacă autoritățile publice nu sunt de acord cu deciziile specificate, divergențele existente se soluționează, în ultimă instanță, de Guvern.

Ministerul Finanțelor elaborează proiectul bugetului de stat bazat pe:

a) scopurile bugetului de stat:
   - implementarea strategiilor şi obiectivelor economice, sociale şi de altă natură ale Guvernului;
   - formarea fondurilor băneşti necesare pentru finanțarea acțiunilor Guvernului;
   - asigurarea echilibrului bugetar necesar pentru menținerea unei situații macroeconomice stabile a statului;
   - asigurarea administrării efective, calitative şi responsabile a finanțelor aflate la dispoziția Guvernului;
   - expunerea, în mod explicit, a strategiilor şi obiectivelor Guvernului, care vor fi realizate de buget.
b) sursele de venituri şi destinația cheltuielilor;
c) propunerile de cheltuieli detaliate ale autorităților publice;
d) propunerile de venituri ale autorităților administrației publice locale;
e) propunerile privind finanțarea deficitului bugetar, dacă cheltuielile depăşesc veniturile;
f) propunerile privind utilizarea excedentului bugetar, dacă veniturile depăşesc cheltuielile.

Cheltuielile pentru investițiile capitale şi alte cheltuieli de investiții, care se finanțează potrivit legislației din bugetul de stat, se fixează în propunerea de buget în baza devizului de cheltuieli, întocmit de autoritatea publică, şi cuprind:

a) evaluarea tehnică a fiecărei investiții sau achiziții;
b) evaluarea financiară a costului total al fiecărei investiții sau achiziții;
c) estimarea cerințelor de cheltuieli anuale ale fiecărei investiții sau achiziții;
d) estimarea veniturilor anuale sau a cotizațiilor, dacă acestea există, posibile de a fi colectate de către Guvern ca rezultat al investiției sau al achiziției.

În temeiul informației prezentate, Ministerul Finanțelor examinează fiecare investiție sau achiziție propusă, pentru a determina:

a) conformitatea ei cu strategiile şi obiectivele Guvernului;
b) prioritatea ei în cadrul limitelor totale de cheltuieli ale bugetului de stat;
c) existența surselor de finanțare pentru a o completa în anii viitori.

În definitivarea procedeelor expuse, Ministerul Finanțelor elaborează proiectul legii bugetare anuale, care cuprinde anexele, şi îl prezintă Guvernului împreună cu nota explicativă.

Anexele proiectului legii bugetare anuale cuprind:

a) veniturile şi cheltuielile estimate pentru anul bugetar viitor;
b) datele adiționale, prevăzute de legea bugetară anuală.

Nota explicativă la proiectul legii bugetare anuale include prognozele prevăzute, precum şi estimările bugetului public național bazate pe:

a) strategiile de dezvoltare socială şi economică;
b) strategiile politicii bugetar-fiscale;
c) strategiile datoriei de stat;
d) strategiile de sprijin financiar;
e) strategiile relațiilor bugetului de stat cu bugetele unităților administrativ-teritoriale.

În termenul stabilit de Guvern, *Ministerul Finanțelor prezintă Guvernului proiectul legii bugetare pentru anul bugetar viitor*, care include anexele şi nota explicativă.

Guvernul examinează proiectul legii bugetare anuale şi nota explicativă. La solicitarea Guvernului, Ministerul Finanțelor prezintă informații sau explicații adiționale referitoare la proiectul legii bugetare anuale şi la nota explicativă.

Guvernul stabileşte procedura de apelare, de către autoritățile publice, a proiectului legii bugetare anuale şi a notei explicative. Guvernul decide includerea amendamentelor la proiectul legii bugetare anuale şi la nota explicativă şi controlează operarea amendamentelor respective de către Ministerul Finanțelor. După includerea amendamentelor, dacă acestea există, Guvernul aprobă proiectul legii bugetare anuale.

2.4. Planificarea bugetară sensibilă la dimensiunea de gen

Scopul final al lucrului asupra BSG îl reprezintă elaborarea bugetelor care vor fi adresate necesităților şi intereselor femeilor şi bărbaților, fetelor şi băieților şi care se axează pe necesitățile celor mai săraci.

După cum a fost menționat mai sus, bugetele sunt instrumente politice. În procesul de elaborare a acestora, sunt implicați o multitudine de actori şi fiecare actor îşi promovează propria agendă. Unul din scopurile multor inițiative ale BSG este de a promova o participare mai mare în procesul bugetar, în special a oamenilor de rând din

țară, precum şi a parlamentarilor, în special femei. Pentru aceste inițiative, este important de a înțelege procesul bugetar existent şi de a explora oportunitățile pentru o participare mai amplă. Examinarea procesului bugetar poate oferi şi alte idei referitoare la locurile în care poate fi inclusă dimensiunea de gen.

În majoritatea țărilor, procesul bugetar este similar, cel puțin la nivel național. La nivel sub-național, între țări există deosebiri mai mari. Acestea reflectă, printre altele, tipul de descentralizare în diferite țări şi astfel, puterile decizionale ale actorilor la diferite nivele.

Majoritatea proceselor bugetare oferă oportunități foarte limitate pentru participare. Chiar şi oficialitățile ministerelor de ramură, deseori, simt că au puțin loc pentru manevre. Ei indică faptul că Ministerul Finanțelor impune „plafonul" care este foarte greu de a fi schimbat. De asemenea, un procent impunător din această suma va trebui să fie folosit pentru salarizarea funcționarilor publici existenți, astfel, rămân foarte puține mijloace care pot fi folosite „la discreție" în scopuri de funcționare.

Unele țări au introdus aspectul de gen, la etapa timpurie a procesului bugetar, prin amendamente la circulara pe care Ministerul Finanțelor o emite tuturor ministerelor (agențiilor) în fiecare an, solicitându-le să prezinte propunerile lor de buget. De regulă, solicitarea circulară descrie situația economică din țară şi poziția generală a guvernului privind politica bugetară. După cum s-a menționat mai sus, deseori, aceasta specifică „plafonul" bugetului pe care fiecare agenție nu trebuie să-l depăşească în anul care urmează. Aceasta mai solicită ca fiecare agenție să prezinte o propunere de buget, care să fie în concordanță cu poziția politică generală şi se încadrează în plafonul bugetului. Ulterior, aceste propuneri sunt discutate la negocierile individuale ale fiecărui minister cu Ministerul Finanțelor.

În continuare, includem o informație care sugerează unele modalități, în care aspectele de gen pot fi introduse în solicitarea circulară astfel, încât:

a) să existe probabilitate mai mare că aspectele de gen vor fi considerate atunci când agențiile îşi pregătesc propunerile de buget;
b) să existe o probabilitate mai mare că aspectele de gen vor fi considerate la negocierea cu Ministerul Finanțelor.

O modalitate importantă de a crea oportunitățile pentru introducerea aspectului de gen constă în sporirea participării diferitelor grupuri la diferite etape ale procesului bugetar. În particular, o participare mai mare a parlamentarilor-femei şi a grupurilor societății civile, conştiente de aspectele de gen, ar putea să ajute la abordarea problemei de gen la etapa timpurie. Participarea acestor grupuri la etapele mai târzii ale procesului bugetar pot ajuta la asigurarea implementării de către guvern a bugetului sensibil la dimensiunea de gen.

Parlamentarii, de regulă, de asemenea, cred că au puține oportunități de a influența bugetele. Deseori, prima dată când văd bugetul, este în ziua în care aceasta se discută în Parlament. Către acel moment, ei, deja, au prea puțin timp pentru a

discuta bugetul înainte de începerea următorului an bugetar. În multe țări, există limite la tipurile de schimbări pe care pot să le facă parlamentarii. În unele țări, ei trebuie să accepte bugetul, aşa cum este compilat în tabele, sau să-l respingă totalmente. Puține guverne doresc ca bugetul să fie respins totalmente, deoarece aceasta ar însemna sfârşitul acelui guvern. În alte țări, parlamentarii pot face schimbări doar dacă aceste schimbări nu modifică total cheltuielile, sau distribuirea acestora între ministere.

Pentru societatea civilă, de regulă, există şi mai puține oportunități. Uneori, societatea civilă poate face prezentări la lecturile parlamentare ale bugetului. În unele țări, în timpul pregătirii bugetului, Ministerul Finanțelor se consultă cu anumite grupuri interesate. Însă, de regulă, aceste grupuri interesate reprezintă cercurile de afaceri sau alte grupuri influente, şi nu oamenii de rând. Suplimentar la amendamentele la solicitarea circulară menționată mai sus, sunt câteva țări care au o practică bună în ceea ce priveşte participarea la elaborarea bugetului, de la care putem învăța.

<u>Studiile de caz privind practică bună în ceea ce priveşte participarea la elaborarea bugetului</u>

În *Uganda* şi *Kenya,* Guvernul a creat Grupuri de Lucru Sectoriale pentru diferite ministere. Aceste grupuri includ reprezentanții societății civile, inclusiv a grupurilor de femei. Ei se întâlnesc cu oficialitățile ministerului pentru a discuta ce politici şi programe trebuie să fie incluse în buget, până în ziua când ministerul va prezenta propunerea sa Ministerului Finanțelor.

În unele țări, fiecare comitet de portofoliu are audiențe ale bugetului ministerului relevant, la care sunt invitați partenerii interesați pentru a comenta pe marginea bugetului.

În unele țări, Ministerul Finanțelor compilează cadrul său fiscal general în Parlament cu câteva luni înainte de finele anului bugetar. Acest cadru arată conturul general al bugetului planificat pentru anul următor – sau chiar mai mulți ani, dacă Guvernul are cadru de cheltuieli pe termen mediu (CCTM). Această conturare preliminară permite parlamentarilor şi membrilor societății civile să înceapă pledoaria pentru includerea dimensiunii de gen la etapa timpurie.

În țările cu CCTM, bugetele guvernamentale includ planuri ferme pentru anul următor, precum şi alocații „indicative" pentru următorii doi sau patru ani. Atunci când bugetul este, deja, compilat este, „de regulă, prea târziu pentru a pleda pentru schimbări pentru anul următor. Totodată, dacă există CCTM, pledoaria poate fi axată pe acele schimbări care trebuie făcute în bugetele consecutive.

În unele țări, grupurile din partea societății civile şi a cetățenilor de rând au găsit modalități de monitorizare a modului în care se cheltuiesc banii.

Elaborarea bugetului în bază de programe şi performanţă (uneori, numită elaborarea bugetului în bază de activităţi) este introdusă în multe ţări, deseori, împreună cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM). Elaborarea bugetului în bază de programe şi performanţă oferă importante posibilităţi pentru bugetele sensibile la dimensiunea de gen.

Elaborarea bugetului în bază de programe şi performanţă constituie un mod de elaborare a bugetelor utilizat în cadrul Guvernului. Pentru iniţiative privind bugetele sensibile la dimensiunea de gen din interiorul Guvernului, elaborarea bugetului în bază de programe şi performanţă poate oferi un format reuşit pentru producerea proiectelor de buget cu componenta de gen. Înţelegerea privind elaborarea bugetelor în baza de programe şi performanţă ar putea fi utilă persoanelor din exteriorul guvernului (a) pentru o mai bună înţelegere a bugetului de stat şi (b) deoarece unele dintre aceste idei pot fi utile în lucrul privind bugetele sensibile la dimensiunea de gen în afara Guvernului.

Din perspectiva BSG, CCTM este util la calcularea sumelor planificate pentru programele care sunt de o importanţă majoră pentru egalitatea de gen. De asemenea, acest model de bugetare permite dezagregarea sarcinilor-ţintă după sex (atunci când e posibil), precum şi crearea unor sisteme de colectare a datelor necesare pentru o raportare corectă.

Când solicităm guvernelor să lanseze iniţiative BSG, acestea ne răspund că deja au prea multe de făcut, iar iniţiativa BSG va constitui o povară în plus. Iată de ce este foarte importantă prezentarea unor argumente, care să demonstreze că BSG nu presupune activităţi suplimentare pentru oficialii guvernamentali. Dacă o ţară elaborează bugete pe programe, atunci este mai uşor de incorporat dimensiunea de gen în formatul respectiv, decât în formatul tradiţional. Totodată, se mai poate argumenta că includerea *elementului de gen „adaugă valoare"* la ceea ce Guvernul încearcă să realizeze prin intermediul bugetării pe programe.

Bugetarea pe programe este utilă pentru unul din instrumentele recomandate de Elson, totodată, această metodă mai reflectă cel puţin patru din cei cinci paşi ai BSG menţionaţi în acest pachet de resurse. Uneori, rezultatele nu sunt incluse în model, deoarece acestea nu pot fi măsurate anual.

La bugetarea pe programe, planificatorii guvernamentali şi elaboratorii de bugete trebuie să pornească de la obiectivul politicii, ca, ulterior, să calculeze alocările bugetare necesare şi să le evalueze pentru a determina *economia, eficienţa şi eficacitatea acestora* (cei trei „E" la care se referă, deseori, specialiştii în domeniul bugetării). Economia examinează legătura dintre bani şi intrări (input) – care este costul intrărilor. Eficienţa examinează legătura dintre intrări şi produse – resursele necesare pentru producerea produselor (output). Eficacitatea examinează legătura dintre produse şi rezultate – dacă ceea ce se produce contribuie la realizarea schimbărilor.

Studiul de caz privind bugetarea pe programe la Ministerul pentru Bunăstarea Populaţiei (Pakistan)

În prezent, Guvernul pakistanez se orientează spre elaborarea bugetului pe programe în cadrul cheltuielilor pe termen mediu. Ministerul pentru Bunăstarea Populaţiei şi cel al Sănătăţii au fost selectate la nivel naţional drept ministere-pilot. CCTM pentru perioada 2005-08 al Ministerului pentru Bunăstarea Populaţiei a inclus următorii indicatori pentru Minister (nivel naţional) şi Departamentele (nivel de provincie) pentru Bunăstarea Populaţiei.

Descrierea	Ţinta - iunie 2008	Măsurarea performanţei		Strategia pe scurt
		iunie 2005	iunie 2006	
Numărul estimat de utilizatori de contraceptive (milioane)	10,757	7,748	8,716	Expansiunea prestării serviciului şi îmbunătăţirea calităţii combinată cu o campanie solidă de promovare
Rata loiala a fertilităţii (copii per femeie)	3,37	3,90	3,73	Expansiunea prestării serviciului, activităţi de promovare si cercetare a controlului fertilităţii
Rata distribuirii utilizării produselor anticoncepţionale	44,9	38,4	40,6	Promovarea comunicării interpersonale prin intermediul serviciilor din comunitate, precum şi extinderea şi îmbunătăţirea prestării serviciului
Rata creşterii populaţiei	1,72	1,92	1,83	Toate cele menţionate mai sus contribuie la realizarea acestui obiectiv

În ceea ce priveşte ţintele materiale de prestare a serviciului, CCTM propune următoarele:

Intervenţii	2005-06	2006-07	2007-08
Centre pentru bunăstarea familiei	2,436	2,626	2,803
Centre pentru sănătatea reproductivă	176	218	269
Unităţi de vasectomie	14	18	21
Unităţi mobile de serviciu	294	298	302
Stimulatoare masculine	5,280	5,980	6,324
HoHD/PLD	6,81 1	6,916	7,011
RMP/Hakeem/Homeo	48,995	49,860	50,935

Bugetarea tradițională ignoră un *al patrulea E important – Echitatea*. În timp ce Economia, Eficiența şi Eficacitatea sunt raportate/aplicate la o etapă anume, Echitatea se referă la toate etapele. Pentru exemplificare, ne vom referi la domeniul educație şi anume: sunt, oare, învățătorii – femei şi bărbați – remunerați egal (resurse financiare pentru input), există, oare, paritate în numărul de fete şi băieți studenți (input pentru output) şi sunt, oare, băieții şi fetele pregătite în egală măsură pentru a obține venituri decente şi succese după absolvire (output pentru rezultate finale)?

Întrebări de autoverificare:

1. Ce este bugetul?
2. Cum poate fi abordată noțiunea de buget? Ce reprezintă bugetul sub aspect juridic, economic, contabil, politic?
3. Care sunt caracteristicile de bază ale bugetului?
4. În ce constau funcțiile bugetului?
5. Care este diferența dintre bugetul operațional şi cel investițional?
6. Ce reprezintă bugetul pe programe?
7. Ce reguli trebuie să respecte executorii de buget la elaborarea programelor?
8. Prin ce se deosebeşte bugetul pe programe de bugetul tradițional (pe articole)?
9. Ce este sistemul bugetar?
10. În ce constă diferența dintre sistemul bugetar al unui stat federal şi al unui stat unitar?
11. Specificați lista tipurilor de bugete şi fonduri publice din Republica Moldova.
12. Faceți o mică descriere a elementelor sistemului bugetar al Republicii Moldova.
13. Numiți etapele procesului de elaborare a bugetului investițional.
14. Care sunt metodele clasice de planificare bugetară?
15. Specificați actele legislative cele mai importante, în baza cărora se desfăşoară procesul bugetar în Republica Moldova.
16. Care sunt componentele unui program?
17. Ce se are în vedere când se spune „bugetul economiei naționale" şi „bugetul de stat (public)"?
18. Care este legătura între strategiile bugetare şi dezvoltarea economică?
19. Care sunt sinonimele noțiunii „bugetul sensibil la dimensiunea de gen" folosite în teoria şi practica mondială?
20. În ce proporție se alocă mijloacele pentru bărbați şi pentru femei vorbind de bugete sensibil la dimensiunea de gen?
21. Ce vizează bugetele sensibile la dimensiunea de gen?
22. La ce contribuie bugetele sensibile la dimensiunea de gen?
23. Prezentați exemple internaționale ce țin de inițiativele privind bugetele sensibile la dimensiunea de gen.

24. Numiți şi explicați principiile bugetare.
25. Cum poate fi definită noțiunea de proces bugetar?
26. Care sunt etapele procesului bugetar în Republica Moldova?
27. Faceți schița legăturilor dintre participanții la toate etapele procesului bugetar.
28. În ce constau funcțiile autorităților publice legislative şi executive în cadrul procesului bugetar?
29. Ce înseamnă execuția bugetului?
30. Ce presupune procesul de execuție a veniturilor şi cheltuielilor bugetului?
31. Care este motivul principal al planificării ca a unui proces economic şi organizatoric?
32. Ce înseamnă şi care este scopul bugetării?
33. Care sunt metode clasice şi moderne de planificare bugetară?
34. Numiți şi descrieți etapele procesul elaborării bugetului investițional.
35. Care metodă de elaborare a bugetului se utilizează în practica procesului bugetar în Republica Moldova?
36. Descrieți graficul orientativ de elaborare a documentului CCTM conform legislației în vigoare din Republica Moldova.
37. Căror necesități şi interese le sunt adresate bugetele sensibile la dimensiunea de gen elaborate în cadrul procesului bugetar?
38. Care pot fi modalitățile de creare a oportunităților pentru introducerea aspectului de gen în procesul planificării bugetare?
39. De ce studierea modelului de bugetare pe programe ar putea fi de folos pentru persoane din Guvern, precum şi pentru persoane din afara Guvernului?
40. În ce constă utilitatea CCTM ca a unui sistem multianual de bugetare pe programe din perspectiva BSG?

Bibliografie:

1. Lege privind sistemul bugetar şi procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96. Monitorul Oficial al R.Moldova nr.19-20/197 din 27.03.1997.
2. Lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011 Nr.295-XVI din 21.12.2007. Monitorul Oficial al R.Moldova nr.18-20 din 29.01.2008.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare şi cerințele unificate față de documentele de politici nr. 33 din 11.01.2007. Monitorul Oficial nr.6-9/44 din 19.01.2007.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu şi a Proiectului de buget nr. 82 din 24.01.2006. Monitorul Oficial nr.21-24 din 03.02.2006.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de îmbunătățire a managementului financiar public nr. 1358 din 27.11.2006. Monitorul Oficial nr.186-188/1455 din 08.12.2006.
6. Ordinul Ministerului Finanțelor pentru aprobarea Regulamentului privind modul de elaborare, monitorizare şi raportare a bugetelor pe programe nr. 19 din 16.02.2008. Monitorul Oficial nr.45-46/107 din 04.03.2008.
7. *Agenda descentralizării în Republica Moldova.* Conferință națională, 26-27 februarie 2003, Chişinău.
8. Blackden, CM., Bhanu, C. *Dimensiunea de gen, creşterea economică şi reducerea sărăciei*. Nota tehnică a Băncii Mondiale. 1999.
9. Budlender, Debbie. *Aşteptări versus realități în inițiativele privind bugetele sensibile la dimensiunea de gen,* UNRISD. http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/ (httpProjectsForResearchHome-en)/ E177294B96D2F07CC1256CC300399CB8? OpenDocument&panelşunpublished
10. *Bugetul sensibil la dimensiunea de gen şi drepturile reproductive ale femeilor.* Pachet de resurse. UNFPA, UNIFEM. New York, 2006.
11. *Bugetele sensibile la dimensiunea de gen.* Manual pentru formatori. UNDP, Bratislava, 2005.
12. *Cadrul Cheltuielilor pe Termen Mediu – abordare strategică în planificarea bugetului*. Manual al Ministerului Finanțelor. Proiectul pentru susținerea CCTM. 2005.
13. *Ce este CCTM?* Un ghid succint privind CCTM şi rolul acestuia în procesul de planificare a bugetului în Republica Moldova. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. Chişinău 2006.
14. Cobzari Ludmila, Manole Tatiana, *Metodologia planificării bugetare: elaborare de buget*, Chişinău. CEP USM, 2004.
15. Budlender Debbie, *Alocarea de buget întru realizarea angajamentelor internaționale cu privire la dimensiunea de gen şi drepturile omului,* UNIFEM 2004 http://www.gender-budgets.org/en/ev-73387-201-1-DO_TOPIC.html
16. Elson Diane, *Monitorizarea bugetelor guvernamentale întru conformarea acestora cu Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (reperele de bază)*, UNIFEM 2005 http://www.gender-budgets.org/en/ev-72845-201-1-DO_TOPIC.html
17. *Finances publiques*. Presses Universitaires de France, Paris, 1978.
18. *Finanțe Publice: sinteze, scheme, teste*. Coordonator: Hâncu Rodica, ASEM, Chişinău, 2004
19. Duma Florin. *Finanțe Publice* http://idd.euro.ubbcluj.ro/interactiv/cursuri/FlorinDuma/finante-publice/1.htm
20. Voinea Gheorghe M. *Finanțe locale.* Editura Junimea. Iaşi, 2002.

21. Voinea Gheorghe M., Ştefura Gabriel, Boariu Angela, Soroceanu Mircea. *Impozite, taxe şi contribuţii.* Editura Junimea. Iaşi, 2002.
22. Lŭvy-Lambert Hubert, Guillaume Henri. *La Rationalisation des choix budgétaires: techniques d'analyse.* Paris. Presses Universitaires de France. 1971.
23. Nemec J., Wright G.. *Finanţe publice: teorie şi practică în tranziţia central-europeană.* Iaşi. ARS LONGA. 2000.
24. Manole Tatiana, *Finanţele Publice Locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale*, Editura Epigraf, Chişinău, 2003.
25. Manolescu G. *Buget. Abordare economică şi financiară.* – Bucureşti, 1997.
26. Nemec J., Wright G., (1997), *Public Finance: Theory and practice in Central European Transition,* NISPA CEE, Slovakia.
27. Huet Philippe, Bravo Jacque. *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*. – Presses Universitaires de France, 1973.
28. Sharp R.*Bugete pentru echitate: iniţiative ale bugetelor cu aspecte de gen în cadrul bugetelor orientate spre performanţă*. Fondul Naţiunilor Unite de Dezvoltare destinat Femeilor: New York, 2003.
29. Sharp, Rhonda. *Bugetarea pentru echitate: iniţiativele sensibile la dimensiunea de gen în bugetele pe programe*. New York: UNIFEM, 2003.
30. Schefer Michael, *Instrumentele procesului bugetar municipal*, Departamentul Economie urbană, World Bank.
31. Swianiewicz Pawel, (2003), *Foundations of Fiscal Decentralization,* Open Society Institute, Budapest.
32. UNIFEM, *Raportul Anual 2001*.
33. Văcărel I. *Finanţe publice.* – Bucureşti, 1994.
34. www.presupuestoygenero.net/s28/paginas/iniciativas.htm
35. Гараджа М., (2002), *Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне,* Фонд «Институт экономики города», Москва.
36. Чернявский А., (2003), *Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992-2002 годах, ,* Фонд «Институт экономики города», Москва.

Capitolul
– 4 –

ANALIZA GENDER

Cuvinte-cheie

analiza gender;
egalitatea gender;
echitatea gender;
proces participativ;
metode cantitative şi calitative;
evaluarea sistematică;
tehnici şi instrumente ale analizei gender.

Tema 1. Metode şi tehnici de analiză a bugetului din punct de vedere al sensibilității la gen

1.1. Necesitatea şi scopul analizei gender, participanții şi beneficiarii ei

Un şir de guverne ale țărilor dezvoltate şi în curs de dezvoltare întreprind paşi spre a analiza bugetele lor din perspectiva de gen. Pionieratul, în acest sens, îl deține Guvernul Australiei care a început elaborarea bugetului de stat prin prisma finanțărilor „pentru femei", ca parte componentă a bugetului de stat la mijlocul anilor *80. Sharp R. şi Broomhill R. au examinat întreg bugetul de stat din punct de vedere al impactului său asupra femeilor din Australia. Studiul efectuat a demonstrat următoarele:

- Rolul femeilor la diferite faze de luare a deciziilor este limitat;
- Obiectivele şi conținutul măsurilor finanțate sunt „oarbe" din punct de vedere al genului;
- Doar o mică parte a resurselor este direcționată pentru finanțarea acțiunilor adresate în special femeilor.

Schimbările politice de la mijlocul anilor *90 au condus spre suspendarea practicii date la nivel federal, însă, unele state, în mod individual, au continuat realizarea analizei gender a bugetului. În acest mod, Bugetul statului Australia de Sud, pentru anul 2000/2001, avea nouă pagini de anexe ce prevedeau impactul presupus al bugetului asupra femeilor. Focalizarea bugetului australian asupra gen-

derului era promovată de avocaţii egalităţii de gen în cadrul Guvernului (numiţi „femocraţi") şi avea 3 obiective[8]:

- De a creşte nivelul de cunoaştere în cadrul Guvernului privind impactul genderului asupra bugetului şi asupra finanţării politicilor;
- De a face guvernele responsabile pentru executarea obligaţiilor privind asigurarea egalităţii de gen;
- De a produce schimbări în bugetarea şi finanţarea politicilor pentru îmbunătăţirea statutului socio-economic al femeilor.

Rhonda Sharp şi Ray Broomhill consideră că există anumite realizări la fiecare din aceste obiective, însă succesele în acest domeniu sunt limitate de factorii politici şi de schimbarea climatului macroeconomic. Exemplul Australiei servit ca sursă de inspiraţie pentru WBI (World Bank Institute) în Africa de Sud şi, la fel, pentru iniţiativa Secretariatului Regatului Unit de a promova folosirea analizei gender a bugetului de către guverne ca răspuns la provocările reformelor economice.

Spre exemplu, implementarea politicii de mediu al unei ţări trebuie să implice o analiză socio-economică integrală care cercetează relaţiile de gen pentru înţelegerea profundă a situaţiei şi să se asigure că politica şi directivele ei promovează egalitatea. Aceasta poate implica percepţia de către femei şi bărbaţi a mediului, o evidenţă dezagregată pe sexe a activităţilor realizate şi impactul lor asupra mediului, precum şi utilizarea de către bărbaţi şi femei a resurselor naturale, cum ar fi pământul şi apa.

Aşadar, *analiza gender* se referă la varietatea de metode utilizate pentru a înţelege raporturile/relaţiile între femei şi bărbaţi, accesul lor la resurse, activităţile lor, precum şi constrângerile cu care se confruntă în relaţii. Analiza gender oferă informaţie care confirmă că genderul şi relaţiile de rasă, etnie, cultură, tradiţie, clasă socială, vârstă, dizabilităţi şi/sau alt statut sunt importante pentru înţelegerea diferitelor modele/scheme/metode de implicare, comportament şi activităţi pe care le au femeile şi bărbaţii în diverse structuri şi domenii – economic, social, politic şi de drept.

Analiza gender este un element esenţial al analizei socio-economice. Analiza socio-economică multilaterală/coprehensivă, în mod obligatoriu, va evalua şi relaţiile gender, genderul fiind un factor semnificativ în toate relaţiile sociale şi/sau economice. Analiza relaţiilor/raporturilor gender oferă societăţii şi autorităţilor informaţie privind condiţiile diferite ale femeilor faţă de cele ale bărbaţilor, şi efectele pe care politicile şi programele le pot avea asupra acestora din cauza situaţiei iniţiale diferite. Asemenea informaţie poate îmbunătăţi politicile şi

[8] "What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process", Andy Norton, Centre for Aid and Public Expenditure Overseas Development Institute, London, Diane Elson, Department of Sociology/Human Rights Centre University of Essex, June 2002

strategiile, şi acest lucru este esenţial pentru a ne asigura că diferitele necesităţi ale femeilor şi bărbaţilor sunt realizate[9].

La nivel local, analiza gender face vizibil rolul variat al femeilor, bărbaţilor, fetelor şi băieţilor pe care aceştia îl au în familie, în comunitate, precum şi în structurile politice, economice şi sociale. O viziune a genderului este focalizată pe cauzele diviziunii curente a responsabilităţilor şi beneficiilor şi a efectelor acesteia asupra distribuţiei recompenselor şi stimulentelor în societate.

O analiză gender, astfel, abordează conexiunile genderului cu factori, precum rasa, etnia, cultura, clasa socială, vârsta, dizabilitatea, sau/şi alt statut, între altele şi este necesară pentru toate politicile, programele şi proiectele. În timp ce este foarte simplă remarcarea persoanelor implicate în iniţiative destul de practice şi tangibile, cum ar fi capacitatea de edificare a autorităţilor locale, fiecare politică sau proiect trebuie, categoric, să aibă un efect asupra cetăţenilor, şi poate acţiona pentru promovarea statutului egal al bărbaţilor şi femeilor. Analiza gender se realizează pe parcursul întregului proces de planificare, implementare, monitorizare şi evaluare a rezultatelor. Prin examinarea fundamentală a atribuţiilor, la fiecare etapă a procesului, pot fi determinate relaţiile dintre contextul social şi factorii economici ce au impact asupra femeilor şi bărbaţilor şi pot fi determinate acţiunile ce răspund necesităţilor lor.

În cazul educaţiei primare, analiza gender constată că spaţiu gender nu există în cele mai multe ţări, acesta este golul între fete şi băieţi în aspect de admitere şi întreţinere în şcoală. În majoritatea ţărilor unde este deficienţă de gen, aceasta lucrează împotriva fetelor, iar în altele, lucrează împotriva băieţilor. În India, fetele de vârstă, în medie, de 6 ani se pot aştepta să petreacă 6 ani în şcoală, cu 3 ani mai puţin decât băieţii de aceeaşi vârstă. Fetele din mediul rural sunt mai dezavantajate: ele riscă de trei ori mai des să abandoneze şcoala decât băieţii. În Jamaica, însă băieţii sunt acei ce au risc sporit de a fi lipsiţi de educaţie/instruire. Băieţii sunt mai des excluşi de la şcoală şi trimişi la lucru pentru a spori veniturile familiei şi, în aşa mod, rata de abandon este mai mare la ei decât la fete.

În eforturile lor de a echilibra necesităţile fetelor şi băieţilor, guvernele, tot mai mult şi mai mult, utilizează analiza gender pentru a investiga sursele/cauzele golurilor şi ce măsuri trebuie adoptate pentru reducerea distorsiunilor în sistemul educaţional.

Multe contribuţii ale femeilor în economie continuă să fie nerecunoscute din cauză că munca lor nu este uşor de cuantificat în cadrul structurilor tradiţionale. Femeile fac majoritatea lucrului în sectorul informal şi la domiciliu, iar, în consecinţă, majoritatea lucrului lor nu este cuantificat sau este subreprezentat în statistica oficială.

[9] *CIDA's Policy on Gender Equality*; Canadian International Development Agency; http://www.acdi-cida.gc.ca/equality

Lipsa analizei gender a politicii economice se poate finaliza cu excluderea perspectivelor şi priorităţilor femeilor din strategiile de dezvoltare.

Aşadar, analiza gender:

- Examinează diferenţele din vieţile femeilor şi bărbaţilor, inclusiv cele care conduc spre inegalităţi economice şi sociale, şi încadrarea rezultatelor în politicile şi strategiile promovate;
- Elucidează cauzele acestor inechităţi;
- Tinde să evidenţieze schimbările pozitive pentru femei/bărbaţi.

Analiza gender recunoaşte că:

- Viaţa femeilor şi bărbaţilor şi, ca rezultat, experienţele, necesităţile, reuşitele şi priorităţile sunt diferite;
- Vieţile femeilor nu sunt toate identice, interesele lor pot fi determinate atât de statutul social sau identitatea etnică, cât şi de faptul că sunt femei;
- Experienţele, necesităţile, reuşitele şi priorităţile sunt diferite în funcţie de grupul etnic;
- Experienţele, necesităţile, reuşitele şi priorităţile variază în funcţie de: vârstă, etnie, dizabilitate, nivelul veniturilor, statutul de angajare, cel conjugal, orientarea sexuală;
- Este necesară elaborarea diferitelor strategii nu doar pentru femei şi bărbaţi, ci şi pentru diferite categorii de femei.

Analiza gender are ca scop asigurarea echităţii mai mult decât a egalităţii. *Egalitatea gender* este bazată pe premisa că bărbaţii şi femeile trebuie trataţi în acelaşi fel. Aceasta nu recunoaşte faptul că tratamentul egal nu generează rezultate echitabile, deoarece femeile şi bărbaţii au diferită experienţă de viaţă.

Echitatea gender ia în consideraţie diferenţele ce existente în vieţile femeilor şi bărbaţilor şi recunoaşte că diferitele abordări sunt necesare pentru a genera rezultate echitabile.

Iniţiativa BSG poate avea o rentabilitate în termeni de eficienţă în atingerea altor scopuri, în afară de egalitatea dintre femei şi bărbaţi. Două exemple:

Ameliorarea ţintirii/determinării scopurilor. Analiza gender arată că, frecvent, obiectivele stabilite au impact direct asupra bărbaţilor sau femeilor, chiar şi atunci când ei locuiesc împreună în acelaşi menaj.

Pentru moment, un buget al cărui scop constă în reducerea sărăciei în rândul copiilor, deseori, ar fi mai eficient dacă ar stipula venituri adiţionale, în special, în mâinile mamei, mai mult decât ale tatălui. Bogata experienţă acumulată în majoritatea ţărilor lumii demonstrează că bărbaţii, chiar şi cei săraci, frecvent, păstrează ascunsă o parte din veniturile lor pentru utilizare personală discreţionară pentru activităţi de recreere, în timp ce femeile sunt mai înclinate spre a contribui la re-

ducerea deficitului bugetului familiei din propriile venituri şi pentru a le cheltui în scopul destinat direct copilului ca beneficiar.

Evitarea falsei economii. Analiza gender ne arată că există pericolul că măsurile de reducere sau blocare a finanţării serviciilor din sectorul public pot transfera sau perpetua costurile reale, în termenii utilizaţi, pentru femei ca principali îngrijitori ai membrilor familiei. Exemplu, măsurile de reducere a costurilor financiare ale serviciilor de sănătate, prin scurtarea timpului ce îl petrec pacienţii în spital pentru recuperarea post-operatorie, pot transfera povara de îngrijire pentru restabilire asupra femeii, acasă. Ca rezultat, aceasta poate avea efect invers, forţând femeia-angajată să fie absentă de la lucrul plătit şi scăzând din productivitatea ei.

Analiza gender asigură baza pentru o analiză fundamentală a diferenţelor dintre vieţile femeilor şi bărbaţilor, iar aceasta schimbă probabilitatea că analiza va fi bazată pe supoziţii şi stereotipuri incorecte.

Cine realizează analiza gender? Sarcina revine analiştilor, celor ce elaborează politici şi managerilor de programe/proiecte plasaţi în ambele părţi – donator şi partener, societatea civilă şi Guvernul, pentru a lucra în parteneriat cu femeile şi bărbaţii implicaţi în promovarea egalităţii gender. Acest *proces participativ* asigură contextul pentru crearea, implementarea şi evaluarea iniţiativelor/proiectelor din punct de vedere al promovării egalităţii de gen. Adiţional, analiza gender trebuie să identifice iniţiativele locale şi naţionale întreprinse atât de Guvern, cât şi de societatea civilă pentru fortificarea şi completarea eforturilor.

Esenţialmente, persoanele responsabile de formarea bugetelor sunt cele care ar trebui să se ocupe de elaborarea bugetelor sensibile la gen. Aceştia ar fi: funcţionarii publici, oficialii guvernamentali, miniştrii Guvernului, ministrul Finanţelor, administratorii companiilor, consiliile de directori, cei care planifică programele. La nivel de Guvern – fie acesta naţional, regional sau local – un progres real în distribuirea echitabilă, conform genurilor, a resurselor financiare publice se va face doar atunci, când oficialii Guvernului vor decide să adopte o abordare gender-sensibilă.

Cu toate acestea, rolul societăţii civile în acest proces este vital. Există exemple interesante de organizaţii şi grupuri non-profit, care au efectuat cercetări privind includerea în buget a aspectelor de egalitate de gen fără experienţă anterioară în formularea bugetului. În multe situaţii, analiza de gen efectuată de aceste grupuri a fost folosită pentru a face lobby Guvernului, pentru ca acesta să introducă schimbări. Învăţarea modulului de funcţionare a bugetelor şi dezvăluirea acestor cunoştinţe oficialilor guvernamentali au permis grupurilor societăţii civile să obţină acces la structurile de elaborare a deciziilor. Pledarea grupurilor societăţii civile pentru bugete gender sensibile a convins guvernele să experimenteze în acest domeniu. Şi expertiza de gen, şi cursurile de instruire oferite de grupurile societăţii civile au fost importante în scopul creării capacităţii oficialilor guvernului cu privire la efectuarea analizei gender-senzitive. În final, participarea societăţii civile acţio-

nează ca o modalitate de a face guvernele responsabile în fața societății. Astfel, în timp ce scopul constă în a determina guvernele să se ocupe de formarea bugetelor sensibile la gen, rolul societății civile constă în educare, îndrumare, oferirea analizei şi instruire, precum şi-n responsabilizarea guvernelor şi, totodată, în dotarea lor cu echipament statistic şi informațional. Cu cât mai multe cunoştințe şi experiență vor avea grupurile societății civile cu privire la formarea bugetelor sensibile la gen, cu atât acestea vor fi mai puțin vulnerabile la schimbările politice din cadrul Guvernului. Participarea societății civile la activitățile de întocmire a bugetului sensibil la gen va asigura diseminarea argumentelor pentru susținerea constantă a procesului şi asigurarea unui impact pe termen lung.

O analiză a relațiilor gender poate să releve cine are accesul, cine are controlul, cine, cel mai probabil, va beneficia de noua inițiativă/proiect, la fel, şi cine, cel mai probabil, va pierde. Analiza gender formulează întrebări ce ne pot conduce în căutarea informației pentru a înțelege de ce situația a evoluat în sensul dat. Ea, de asemenea, ne poate conduce spre cercetarea responsabilităților privind rezultatele obținute, cum ar fi distribuirea resurselor şi impactul culturii şi tradițiilor asupra acesteia. De asemenea, poate fi oferită informația privind beneficiul potențial direct sau indirect al femeilor şi bărbaților de la derularea proiectului, precum şi cum un anumit proiect poate provoca sau menține diviziunea muncii existentă pe principiu de gen. Grație informației căpătate pot fi întreprinse măsuri pentru a evidenția disparitățile şi a promova egalitatea.

Analiza relațiilor socio-economice şi a relațiilor de gen este parte integrantă a analizei politicilor macroeconomice, fiind esențială în elaborarea şi implementarea eficientă şi eficace a inițiativelor de cooperare – dezvoltare curentă şi strategică. Analiza diferitelor situații ale bărbaților şi femeilor poate asigura perceperea impactului diferit pe care îl poate avea legislația, tradițiile, politicile şi programele asupra femeilor şi bărbaților. În același timp, analiza gender oferă informație privind accesul femeilor şi bărbaților la resurse, precum şi controlul asupra resurselor ce pot fi utilizate pentru a atrage atenția asupra disparităților/inegalităților, ce pot provoca inegalități sistemice, iar ca rezultat al analizei se presupune formularea soluțiilor eficiente şi echitabile pentru toți beneficiarii. Informația acumulată pe parcursul analizei trebuie să facă vizibile/explicite diferențele dintre femei şi bărbați (folosind date dezagregate pe sex) în aşa măsură, încât politicile/programele/proiectele să poată propune acțiuni efective pentru promovarea egalității. De asemenea, analiza gender poate oferi informație despre modul în care egalitatea de gen poate fi promovată prin eforturi comune pentru asigurarea dezvoltării sustenabile şi a eficienței maxime în realizarea obiectivelor de dezvoltare a societății. Pentru a fi mai efectivă, ea poate constitui parte a fiecărui pas al proiectului/inițiativei: de la concepere şi design până la implementare şi evaluare.

Beneficiile rezultate din aplicarea analizei gender a bugetului sunt concretizate în raportarea sistematică a autorităților administrației centrale şi locale şi, în

consecință, în ținerea permanentă în vizor a realizării prevederilor CEDAW şi Platformei de la Beijing reflectate în legislația națională cu privire la egalitatea de gen; creşterea eficienței cheltuielilor publice prin repartiția nominală, strict direcționată, a resurselor financiare publice pe acele destinații ce vor oferi mai multe beneficii destinatarului şi, deci, vor fi mai eficient utilizate; creşterea transparenței în gestiunea banului public şi reducerea corupției; participarea insistentă şi conştientă a femeilor la realizarea politicilor publice şi, în special, la planificarea şi bugetarea acestora.

Destinația primordială a bugetului este cumularea tuturor cheltuielilor şi veniturilor publice şi oferirea unei viziuni clare asupra finanțelor publice şi impactului aşteptat al acestora asupra economiei şi bunăstării cetățenilor țării.

1.2. Etapele şi principiile analizei gender

Pentru asigurarea unor beneficii durabile, trebuie luate în calcul atât nevoile practice, cât şi interesele strategice în elaborarea şi planificarea politicilor, programelor şi proiectelor.

Nevoile practice pot fi definite drept necesități imediate (apă, adăpost, hrană, venit şi îngrijire medicală), într-un context specific. Proiectele referitoare la nevoile practice includ, în general, soluții pentru condiții de trai inadecvate.

Pe de altă parte, **interesele strategice** se referă la statutul femeilor în comparație cu cel al bărbaților, în cadrul unei societăți. Aceste interese variază de la context la context şi sunt legate de rolurile şi aşteptările femeilor şi bărbaților, ca şi de diviziunea de gender a muncii, de resurse şi putere. Interesele strategice pot include câştigarea unor drepturi juridice, eliminarea diferențelor de salarii, protecția împotriva violenței domestice, creşterea puterii decizionale şi controlul asupra propriului corp.

Analiza de gen oferă informații pentru determinarea celor mai eficiente strategii într-un context specific, precum şi pentru identificarea rezultatelor care susțin egalitatea de gen. De exemplu, pot fi identificate programe şi/sau proiecte al căror obiectiv principal constă în susținerea egalității de gen. De asemenea, pot fi identificate puncte de intrare pentru sprijinirea egalității de gen în cadrul programelor sau proiectelor în care egalitatea de gen constituie unul dintre mai multe obiective.

Persoanele, grupurile sociale specifice şi comunitățile, în care sunt realizate inițiative/proiecte, trebuie implicate de la începutul procesului de realizare a acestora, ce ar permite determinarea impactului dimensiunii de gen asupra beneficiarilor proiectului. Fără cunoştință de cauză şi expertiză locală, unele neclarități ale rolului genderului şi ale relațiilor sociale sunt greu de înțeles.

Pentru realizarea unei analize gender considerăm importante următoarele elemente:

- Personal calificat;

- Resurse adecvate (financiare, informaţionale, materiale);
- Utilizarea experienţei locale.

Este evident că calitatea analizei gender depinde, în primul rând, de calificarea personalului antrenat în realizarea ei. Cunoştinţele şi abilităţile pe care trebuie să le posede specialistul angajat pentru realizarea analizei gender ţin de domenii diferite şi, în special, este nevoie de cunoaşterea legislaţiei în vigoare, a prevederilor planurilor şi strategiilor de dezvoltare în domeniul genderului, a politicii sociale, precum şi de cunoştinţe temeinice în domeniul finanţelor publice.

Realizarea analizei gender începe cu examinarea experienţei privind relaţiile gender. Acumularea informaţiei pentru a îmbunătăţi înţelegerea/perceperea rolurilor şi relaţiilor de gen, într-un context specific, ce presupune adresarea întrebărilor dificile. Ulterior, finalizându-se cercetarea, se atrage atenţie la faptul dacă se pune la îndoială diviziunea muncii, sarcinile, responsabilităţile şi oportunităţile existente pe principiu de gen. Cine este recipientul aşteptat al beneficiilor politicii, programului sau proiectului propus, şi cine este perdantul? Ambele părţi, femeile şi bărbaţii, trebuie consultate privind rezultatele, şi ambele au oportunitatea de a contribui la formularea soluţiei. În acelaşi timp, este important să se ţină cont de impactul de lungă durată al politicilor, programelor şi proiectelor în ceea ce priveşte egalitatea femeilor şi bărbaţilor. Putem distinge următoarele etape în pregătirea analizei gender a bugetului:

1. Examinarea poziţiei femeilor şi bărbaţilor, fetelor şi băieţilor în fiecare sector *(WBI, de obicei, dezagregă datele nu doar după gen şi vârstă, ci şi după rasă, plasament şi pătură socială)*.
2. Investigarea faptului dacă politicile guvernamentale formulează adecvat problema identificată;
3. Verificarea faptului dacă resursele alocate sunt adecvate pentru implementarea politicii gender-sensibile;
4. Investigarea utilizării eficiente a resurselor acordate pentru atingerea obiectivelor trasate.

Este utilă memorizarea următoarelor ***principii de realizare a analizei bugetului*** din punct de vedere al dimensiunii de gen. Analiza gender a bugetului are multe laturi comune cu alte forme de analiză a bugetului, însă aceste două principii sunt distincte, anume, pentru analiza gender:

- *Evaluarea personală/per individ, ca şi cea a menajelor.*

Este importantă evaluarea bugetului din punct de vedere al menajelor sărace, în comparaţie cu cele bogate. Dar este la fel de important să se investigheze în interiorul menajelor şi să evalueze bugetul din punct de vedere personal – femeie şi bărbat, recunoscând că deşi menajele împart niscaiva resurse, aceasta, deseori, se face printr-o metodă neclară şi inechitabilă.

Femeile pot fi tratate ca cetăţeni cu propriile lor drepturi, şi nu doar ca dependente de bărbaţi, doar dacă bugetele sunt formate ca şi evaluarea probabilă a

impactului individual în cadrul menajelor. Doar aceasta ne va asigura că bugetul nu este bazat pe asumări incorecte, precum că toate veniturile din menaj sunt acumulate şi echitabil împărţite între toţi membrii menajului.

- *Recunoaşterea sistematică a contribuţiei lucrului de îngrijire neplătit.*

Extinderea obiectivelor atinse de ţări pe plan social şi economic depinde nu numai de mărimea muncii plătite prestate de cetăţenii lor, dar şi de volumul muncii neplătite pe care o fac cetăţenii îngrijind membrii familiilor lor şi vecinii, precum şi partea de timp liber pe care o au cetăţenii pentru activităţi civice şi odihnă. Munca de îngrijire neplătită este, încă, inegal împărţită între femei şi bărbaţi, în marea majoritate a ţărilor, şi aceasta constituie un obstacol major pentru asigurarea egalităţii în munca plătită şi pentru dezvoltarea deplină a capacităţilor atât a femeilor, cât şi bărbaţilor. Impactul considerabil al bugetului asupra egalităţii de gen constă în impactul mărimii muncii de îngrijire neplătite ce trebuie prestată. Este destul de important de a analiza acesta în contextul reducerii cheltuielilor şi reformelor preconizate să amelioreze eficienţa şi eficacitatea gestiunii finanţelor publice. Informaţia cu privire la munca de îngrijire neplătită este căpătată cu timpul, folosind chestionarea, care devine accesibilă într-un număr mare de state.

Cerinţele pentru realizarea analizei gender sunt:

1. Datele statistice dezagregate pe sex privind:
   - cheltuielile şi veniturile;
   - economia de îngrijire neplătită;
   - modelul analitic microeconomic şi alt comportament sensibil la indicatorii de gen;
2. Sensibilitatea la segregarea gender, experienţele culturale şi normele gender (modul în care politica le susţine şi le reconstruieşte);
3. Cooperarea dintre agenţiile guvernamentale şi pe parcursul procesului politic;
4. Cunoaşterea amplorii dimensiunii de gen şi abilitatea de a cerceta aspectele ascunse ale inegalităţii gender;
5. Instrumentele pentru evaluarea obiectivelor şi priorităţilor caracteristice politicii;
6. Cunoaşterea complexităţii inegalităţilor gender necesare în procesul determinării obiectivelor-ţintă. Obiectivele ar trebui să fie specifice, măsurabile, accesibile, realiste şi temporale, adică SMART.

Analiza impactului de gen trebuie efectuată de îndată ce se stabileşte că o anumită politică sau un anumit program/proiect au implicaţii asupra relaţiilor de gen. Această analiză are un succes mai mare, dacă este luată în consideraţie încă din etapele iniţiale ale procesului decizional de elaborare şi planificare a politicilor/programelor/proiectelor. Analiza impactului de gen poate fi, însă, introdusă şi ulterior fazei de elaborare, respectiv în orice moment al derulării politicilor/

programelor/proiectelor. Dacă este cazul, analiza impactului de gen poate da naştere chiar unor reorientări majore.

Analiza impactului de gen înseamnă a compara şi a analiza, în conformitate cu criterii relevante pentru gen, situația curentă, tendințele şi rezultatul aşteptat care va fi generat de introducerea politicii respective.

Pentru efectuarea unei analize a impactului de gen, trebuie luate în considerare diferențele existente între femei şi bărbați care sunt relevante în domeniul politicii respective, cu scopul de a garanta faptul că strategia propusă va elimina inegalitățile şi va promova realizarea egalității între femei şi bărbați.

Primul pas constă în culegerea informațiilor necesare:

- date specificate pe sexe;
- date referitoare la politicile naționale şi internaționale referitoare la egalitatea de gen;
- norme şi recomandări în domeniul genului ale instituțiilor de decizie etc.

Criterii pentru analiza impactului de gen:

1. Diferențele dintre femei şi bărbați în domeniul strategiilor/politicilor, cum ar fi:

Participarea (compoziția pe sexe a populației/grupurilor-țintă, reprezentarea femeilor şi bărbaților în pozițiile de decizie);

Resursele (distribuirea distribuirea resurselor vitale, precum timpul, spațiul, informațiile şi banii, puterea politică şi economică, educația şi instruirea, slujbele şi carierele profesionale, noile tehnologii, serviciile de îngrijire a sănătății, spațiul de locuit, mijloacele de transport, timpul liber);

Normele şi valorile care influențează rolurile de gen, diviziunea muncii pe criterii de gen, atitudinile şi comportamentul femeilor şi bărbaților şi inegalitățile în ceea ce priveşte valoarea atribuită bărbaților şi femeilor sau caracteristicilor masculine şi feminine;

Drepturile care țin de prevenirea discriminării de gen directă sau indirectă, de drepturile omului, în general (inclusiv libertatea de a nu fi hărțuit/ă sexual şi de a nu fi supus/ă la degradare sexuală), accesul la justiție, în mediul juridic, politic sau socio-economic.

2. Contribuția politicilor/strategiilor la eliminarea inegalităților existente şi la promovarea egalității între femei şi bărbați, la ratele de participare, la distribuirea resurselor, beneficiilor, sarcinilor şi responsabilităților în viața publică şi privată, la valoarea şi atenția acordată bărbaților şi femeilor, caracteristicilor, comportamentelor şi priorităților masculine şi feminine.

În ultimii ani, există un interes crescând privind metodele prin care tehnocrații sau politicienii pot consulta societatea, în măsură necesară, pentru a introduce perspectivele/necesitățile cetățenilor săraci sau ale grupelor sociale specifice în procesul de elaborare a politicilor şi de dezvoltare a priorităților bugetare.

Cea mai bogată experienţă, în acest domeniu, în ţările dezvoltate, este denumită „Evaluarea participativă a sărăciei" ('Participatory Poverty Assessments'-PPAs), descrisă de Andy Norton, în 2001, şi poate fi definită ca: instrumente de includere a viziunilor păturilor sărace în analiza sărăciei şi formularea strategiilor de reducere a ei prin prisma politicii publice[10]. PPAs a devenit metoda cea mai des utilizată în scopul integrării „vocii" cetăţeanului în Strategia de Reducere a Sărăciei – care a fost introdusă, în calitate de cadru politic, pentru direcţionarea creditării şi accesul la ajutoare pentru rambursarea datoriei în ţările sărace.

De către organizaţiile internaţionale, promotori ai bugetării sensibile la gen, în persoana Dianei Elson, profesor la Universitatea din Essex (Marea Britanie), sunt propuse cinci etape de încadrare a BSG în activitatea de management public. Aceşti cinci paşi reprezintă fundamentul unei analize corecte a bugetului sensibil la genuri, indiferent de faptul dacă aceasta se efectuează în cadrul Guvernului sau în afara acestuia, de către ONG-uri, sindicate, patronat, alte organizaţii şi asociaţii obşteşti.

Etapa I. Analiza generală a situaţiei

Presupune studierea principiilor fundamentale de elaborare, executare a bugetului şi funcţionarea sistemului bugetar. Este etapa de bază – fără parcurgerea căreia este imposibilă continuarea şi o bună aplicare a metodologiei bugetării sensibile la gen.

Etapa II. Analiza politicii /programului în interiorul sectorului

În linii generale, etapa respectivă ajută la evidenţierea gender-efectelor de la politica bugetară promovată.

La moment, sunt în desfăşurare multe reforme: administrativă, socială, fiscală, de relaţii interbugetare, funciară, în educaţie, ocrotirea sănătăţii, în asigurări, asistenţă socială ş.a. Trebuie analizate efectele sociale (de gender) şi trebuie clarificat cine va suporta şi va plăti un preţ mai mare pentru aceste reforme (considerăm că, în condiţiile actuale, o mare parte dintre persoanele date vor fi femeile cu copii din familiile bugetarilor-lucrători medicali, învăţători ş.a.) şi din start, ar fi bine să se cunoască: dacă prevede statul să compenseze aceste pierderi, în ce formă şi cât de eficient?

Etapa III. Analiza oportunităţii/prioritizării cheltuielilor

Această etapă prevede analiza deciziilor adoptate cu privire la finanţarea şi prioritizarea cheltuielilor şi poate fi parcursă, doar dacă este asigurată acumularea continuă cantitativă şi calitativă a informaţiei statistice şi sociologice în domeniile sensibile la gen. Problema esenţială fiind cantitatea şi calitatea informaţiei în perioada timpurie de implementare a BSG.

Etapa IV. Analiza nivelului absorbţiei finanţărilor

Fiind parcurse etapele I-III, ajungem la cea mai importantă şi complicată etapă, cea care ţine de expertizarea corespunderii politicii sociale promovate cu acoperirea financiară a acesteia.

[10] "A rough guide to PPAs" Participatory Poverty Assessment , An introduction to theory and practice, Andy Norton, Bella Bird, Karen Brock, Margaret Kakande, Carrie Turk, http://info.worldbank.org.

*Etapa V. Analiza impactului politicii şi a cheltuielilor*După efectuarea expertizării bugetului (cheltuielilor) şi a actelor normative (politicilor), ce reglementează sistemul respectiv, atingem etapa în care trebuie formulate propuneri de modificare calitativă şi cantitativă a situaţiei (în baza experienţei internaţionale, exemplelor istorice, analogiilor, rezultatelor cercetărilor recente în domeniu).

Începând cu 1997, Secretariatul Regatului Unit a acordat suport la 5 ţări ale Regatului Unit în efectuarea unei analize gender a bugetului şi serviciilor unor ministere selectate. O caracteristică notabilă a acestei iniţiative era rolul de lider al Ministerului Finanţelor în fiecare ţară. În Africa de Sud, rolul-cheie a fost, de asemenea, realizat de structurile-lider ale WBI, care erau angajate să îndeplinească unele analize, care au fost realizate, însă au demonstrat dificultatea obţinerii unui angajament permanent din partea Ministerului Finanţelor în cele 5 ţări pentru instituţionalizarea analizei şi folosirea ei pentru perfecţionarea bugetelor, politicilor şi programelor.

Însă, în marea majoritate a ţărilor, guvernele văd BSG în calitate de instrument important pentru abordarea integratoare a genderului în programele lor, edificat prin experienţa guvernelor şi societăţii civile. Focalizarea asupra bugetelor este privită ca o cale de a verifica cât de departe a ajuns politica generală a statului în implementarea promovării egalităţii de gen şi a drepturilor femeilor, în special a celor sărace. În Europa, există iniţiative guvernamentale la nivel naţional în Franţa, Belgia, Ţările de Nord şi Irlanda; şi, la nivel de regiune, în Scoţia şi Ţara Bascilor. În Asia, pionieratul îl deţin Filipinele; de asemenea, activitatea dată este demarată în India, Nepal şi Malayezia. În Africa: Kenya, Malawi, Mozambique, Tanzania şi Mauritius, au fost realizate unele studii. În America Latină: Chile planifică analiza gender a bugetului naţional, în timp ce, în Mexic, a fost efectuată analiza bugetelor Ministerului Dezvoltării Sociale şi Ministerului Sănătăţii.

1.3. Metode de analiză a sensibilităţii bugetului la dimensiunea de gen

Tehnicile de analiză a sensibilităţii bugetului la dimensiunea de gen prevăd aplicarea instrumentelor de planificare şi previziune economică şi, în special, a metodei[11]:

- Analitice – utilizarea informaţiei statistice şi de alt gen;
- De expertiză – evaluarea realizată de specialiştii experţi;
- De bilanţ – bugetul reprezentând un bilanţ între venituri şi cheltuieli;
- Normativă – normele şi normativele fiind baza planificării bugetare;
- De program – metodă nouă de bugetare;
- Comparaţie – genderul este bazat pe comparaţie;

[11] Ржаницина Л.С. «*Гендерное измерение бюджета – российский опыт*», учебное пособие, РАГС, Москва, 2006

- Euristică – realizarea cercetărilor sociologice;
- Econometrică – bazat pe modele matematice.

Există două categorii principale de metode pentru includerea abordării integratoare a egalității de gen în politici/programe/proiecte: cantitative şi calitative. Diferențele dintre acestea se referă exact la tipul de informații şi cunoştințe pe care fiecare îl generează:

- Metodele cantitative de cercetare economică sunt cele bazate pe operarea cu mărimile cuantificabile. Prima condiție a cuntificării constă în operarea cu date primare şi secundare corecte şi actualizate. Statistica este o metodă cantitativă tipică.
- Metodele de analiză calitativă a fenomenelor şi proceselor economice au menirea de a identifica cauzele şi mecanismele lor concrete, o atenție deosebită fiind acordată descrierii, interpretării, explicării caracteristicilor obiectelor şi relațiilor economice studiate, oferind informații mai complexe[12].

Fiecare metodă duce la obținerea unor tipuri diferite de date şi de cunoştințe. Tipuri diferite de concluzii duc la opțiuni diferite de acțiune atunci când întreg procesul de planificare a fost încheiat. De aceea, alegerea metodei este un pas semnificativ. Există metode exclusiv cantitative sau calitative, în vreme ce altele conțin atât elemente cantitative, cât şi elemente calitative. Aceste metode nu constituie rețete-standard, însă ajută la conştientizarea existenței inegalităților de gen. Procesul de implementare a abordării integratoare a egalității de gen nu este generat de folosirea uneia sau mai multor metode dintre cele descrise în continuare. Însă, metodele asigură faptul că deciziile pot fi luate şi acțiunile pot fi întreprinse pe baze calificate. În acest sens, strategia abordării integratoare poate fi comparată cu alte procese fundamentale de schimbare dintr-o societate democratică[13].

În literatura internațională, sunt descrise diferite metode utilizate pentru efectuarea analizei de gen în diferite sectoare şi programe. Dacă ar fi să le clasificăm, un criteriu de bază ar fi metodele aplicate la nivel macro şi cele la nivel microeconomic.

Metodele care urmează au fost folosite în Suedia, Danemarca, Canada, Marea Britanie. Scopul acestor exemple este de a demonstra cum poate fi realizată analiza de gen pentru promovarea obiectivelor dimensiunii de gen în cadrul politicilor şi proiectelor finanțate de municipalități şi care sunt elementele-cheie ale unei analize gender.

În nivelul macroeconomic, practica aplicării metodologiei gender se bazează pe **categorisirea cheltuielilor bugetare** propusă de Rhonda Sharp. Divizarea în categorii propusă de R.Sharp o are la bază pe cea utilizată în Australia de Sud în anii 80. Ea ajută aplicanților să recunoască faptul că deşi categoria 1 oferă oportunitatea pentru acțiuni

[12] Feuraş E. *"Metodologia cercetării economice"*, ASEM, Chişinău, 2008

[13] Bocioc Florentina şi alții, *"Gender mainstreaming, metode şi instrumente"*, ghid practic pentru abordarea integratoare a egalității de gen, CPE 2004

afirmative, categoria 2 promovează egalitatea în ocuparea forței de muncă şi participarea femeilor la procesul decizional, dacă ne interesează tendințele generale în ceea ce priveşte genurile, cea mai importantă este categoria 3. Această metodologie este folosită anual la analiza sub aspect de gen a executării BS şi nu a proiectării acestuia. Bugetul este divizat în trei categorii, care, însumate, alcătuiesc 100% de buget:

Categoria 1: Cheltuielile guvernului dirijate în bază de gen

- Cheltuieli pentru recrutare;
- Programele de sănătate a femeilor (plata indemnizațiilor de naştere şi lăuzie);
- Inițiative educaționale speciale pentru fete;
- Inițiative ale politicilor de angajare în muncă pentru femei (susținerea ONG feminine, ş.a. inițiative sociale).

Categoria 2: Cheltuieli pentru oportunități egale de angajare în muncă a funcționarilor de stat

- Formare pentru funcționarii de birou sau managerii femei;
- Asigurarea facilităților de creşă;
- Asigurarea concediului parental;
- Facilități pentru femeile cu copii ce îşi perfecționează calificarea;
- Facilități fiscale pentru întreprinderile din domeniul prestării serviciilor ce facilitează munca la domiciliu.

Categoria 3: Cheltuieli bugetare generale/uniformizate judecate din punct de vedere al impactului acestora asupra femeilor şi bărbaților, fetelor şi băieților.

- Sunt analizate destinațiile bugetare neutre din punct de vedere al genderului şi consecințele acestor cheltuieli pentru femei/bărbați, fete/băieți:
- Cine sunt beneficiarii alocațiilor bugetare pentru investițiile de stat?
- Cine are nevoie de educația adulților şi cât se cheltuieşte pe aceasta?
- Cine sunt utilizatorii serviciilor clinice?
- Cine beneficiază de serviciile de extensiune în agricultură?

Urmărind clasificația funcțională şi pe programe a cheltuielilor curente şi bugetate, pot fi calculați indicatorii pentru cheltuielile planificate şi actuale, cum ar fi:

- Ponderea în total cheltuieli a cheltuielilor explicit stabilite pentru promovarea egalității de gen;
- Ponderea în total cheltuieli a cheltuielilor destinate finanțării serviciilor publice prioritizate ca fiind pentru femei;
- Ponderea în total cheltuieli a cheltuielilor destinate transferului de venituri prioritizate ca fiind pentru femei.

Astfel de indicatori vor fi mai exacți decât cei popularizați în inițiativa UN 20/20, care încearcă să impună guvernele să planifice 20% din cheltuielile publice şi 20% din ajutorul acordat de donatori pentru servicii sociale de bază. Unul din

neajunsurile acestor indicatori constă în faptul că ei nu percep ce cheltuieli, de facto, sunt transformate în beneficii tangibile femeilor. O mulțime de beneficii pot fi capturate de angajații sectorului public. În plus, indicatorii ponderii nu denotă în ce măsură cheltuielile reale per capita au crescut ori s-au diminuat, de asemenea, este necesară examinarea indicatorilor de activitate, ieşirile şi impactul. Un posibil indicator, în acest sens, este egalitatea de gen prin prisma participării în diverse acțiuni întreprinse de unele ministere. De exemplu:

- Echilibrul de gen în deținerea suportului pentru business (ex. Credite subsidiare);
- Echilibrul de gen în deținerea instruirii oferite membrilor societății;
- Echilibrul de gen în cadrul organelor de decizie privind utilizarea resurselor.

De asemenea, ar fi util de a dispune de careva indicatori ai nivelului de satisfacție a bărbaților şi femeilor de serviciile oferite. Procesul participativ trebuie să joace un rol important în realizarea obiectivelor.

De asemenea, ar fi posibilă stabilirea articolului clasificației bugetare ca punct de pornire şi creare a indicatorilor de cheltuieli sensibili la gen şi implicarea angajaților din sectorul public la procurarea bunurilor şi serviciilor din sectorul privat. De exemplu:

- Echilibrul gender în structura personalului sectorului public (ponderea femeilor angajate la fiecare nivel ierarhic; costul mediu de întreținere a unei femei angajate, în comparație cu costurile similare pentru bărbați);
- Echilibrul gender între contractele dintre sectorul public şi privat (ex. Ponderea femeilor proprietare în totalul numărului şi valorii contractelor).

Aceşti indicatori recunosc că sectorul public poate promova egalitatea de gen în calitate de cumpărător şi furnizor.

Metoda de studiere a alocării resurselor în cadrul unor programe specifice

Această metodă poate fi folosită pentru studiul unui domeniu specific de cheltuieli, unde alocările de resurse se analizează din perspectiva de gen. Acest model este, în continuare, dezvoltat în baza activității Profesorului Diane Elson, de la Universitatea din Essex. Modelul defineşte următoarele patru nivele: investiție, activitate, rezultat şi efecte.

Cadrul analitic

Pentru a analiza alocările de fonduri din domeniul de cheltuieli în baza genului, sunt adresate un şir de întrebări, care servesc drept cadru pentru analiză:

- Câte persoane formează grupul-țintă pentru program?
- Ce grupuri sunt incluse?
- Cum arată diviziunea de gen din cadrul grupului-țintă?
- Din câte investiții/activități e format programul?
- Cum sunt repartizate resursele între diferite investiții/activități?

- Cum apare diviziunea de gen printre participanții din program?
- Ce criterii se aplică pentru primirea fondurilor din program?
- Ce tipuri de activități sunt incluse în program?
- Cum au fost divizați banii între bărbați şi femei?
- Ce înseamnă, din punct de vedere al dimensiunii egalității de gen, această alocare de resurse?
- Ce probleme (tehnice, politice şi de conținut) apar din această analiză?

Model pentru analiză

Următoarele întrebări sunt folosite în calitate de ghid pentru studiul programului şi alocarea de resurse financiare:

Investiție:

- Câți bani au fost alocați?
- Ce cuprinde grupul-țintă?
- Câți au participat în program, segregați după sex? Reflectă, oare, obiectivul (programului) grupul-țintă?

Activități:

- Căror activități /investiții li s-au alocat bani?
- Cum sunt create şi descrise activitățile /investițiile?

Rezultate:

- Care au fost rezultatele, de facto, ale activităților? Sunt aceste rezultate, aşa cum s-a preconizat, în legătură cu femeile şi bărbații?
- A avut, oare, alocarea de resurse legată de program efectul dorit? În legătură cu obiectivele fiecărei activități? În legătură cu obiectivele domeniilor operaționale? În legătură cu obiectivul general politic? În legătură cu obiectivul prioritizării dimensiunii egalității de gen? În legătură cu obiectivele declarate ale egalității de gen?

Diferitele proiecte/programe/activități din domeniu ar trebui analizate după modelul arătat mai sus.

Chestiuni şi întrebări pentru egalitatea de gen[14]

Următoarele chestiuni şi întrebări au fost luate în considerare în studiul de gen al alocărilor de resurse financiare într-un proiect din Anglia:

- Alocarea de femei şi bărbați în întregul grup-țintă (număr, prezentat şi după procentaj, divizat după vârstă, posibil după etnie, rural/urban etc.).
- Alocarea de femei şi bărbați, care au primit o oarecare investiție (număr, prezentat şi după procentaj, divizat după vârstă, posibil după etnie, rural/urban etc.).
- Care au fost fondurile şi valoarea medie în kronor/euro per beneficiar? A fost, oare, vreo diferență între bărbați şi femei? Care ar putea fi cauzele?

[14] *"Analiza de gen a cheltuielilor de proiect"*, Final Report, July 2004, HM Treasury UK, Crown Copyright, www.hm-treasury.gov.uk

- Grupul beneficiar a avut ocazia de a face vreun comentariu în baza investiției primite? Care a fost rezultatul? Cum au perceput diferite grupuri de femei şi bărbați această investiție?
- Au avut, oare, reprezentanții grupului, care nu au fost beneficiari, posibilitatea de a comenta investițiile? Care a fost rezultatul? Cum au perceput diferite grupuri de femei şi bărbați această investiție?
- A fost vreo diferență în balanța de gen dintre grupurile beneficiare şi grupul-țintă? Dacă da, de ce? Care au fost cauzele pentru care femeile şi bărbații nu au participat la / primit parte din investiție în condiții similare (îngrijirea copiilor, modele de gen, informații etc.)?
- Cum s-ar putea trece peste cauzele/constrângerile apărute, astfel, încât ambele sexe să primească o parte din investiții în condiții similare? Ce măsuri sunt necesare de aplicat?
- Ce efect a avut investiția asupra diferitelor grupuri de femei şi bărbați?

Un **model de realizare a analizei impactului de gen**[15] este prezentat în lucrarea „Gender Impact Assessment" al Women and Equality Unit, Marea Britanie. Aceasta recomandă folosirea unei metode în cinci paşi, după cum urmează:

Pasul 1: Identificarea subiectului şi definirea rezultatelor

Obiective:

- Identificarea grupului-țintă (cui se adresează politicile sau serviciile);
- Înțelegerea efectelor politicilor asupra grupului-țintă;
- Identificarea scopurilor şi obiectivelor, analiza problemei, astfel, încât să fie luați în considerație principalii factori care influențează femeile şi bărbații;
- Implicarea femeilor şi bărbaților în procesul de realizare a politicii.

Întrebări:

- Ce încearcă să obțină politicile?
- Cine ca beneficia de pe urma politicilor?
- Politicile răspund nevoilor diferite ale femeilor şi bărbaților?
- Politica este destinată depăşirii inegalităților de gen?
- Temele de gen sunt identificate în strategia de comunicare?
- Ce spun femeile şi bărbații despre temă şi rezultatele politicii?

Pasul 2: Colectarea datelor şi dezvoltarea de opțiuni

Obiective:

- Obținerea de consultanță din partea specialiştilor de gen;
- Realizarea de cercetări şi anchete pentru obținerea de date sensibile la gen;
- Culegerea de date existente segregate pe sexe;

[15] Bocioc Florentina şi alții, *"Gender mainstreaming, metode şi instrumente"*, Ghid practic pentru abordarea integratoare a egalității de gen, CPE 2004

- Contactarea organizațiilor de femei pentru obținerea de date şi informații privind temele de gen;
- Folosirea rezultatelor cercetărilor şi a strângerii datelor pentru recomandarea de opțiuni de implementare a politicii.

Întrebări:

- Cum vor fi consultate instituțiile şi organizațiile de femei?
- Care este situația de gen a celor afectați de politică?
- Cum pot fi adunate date segregate pe sexe?
- Ce alte informații sunt necesare pentru a înțelege tema?
- Cum afectează fiecare opțiune recomandată femeile şi bărbații?
- Opțiunile recomandate întăresc sau nu stereotipurile de gen?

Pasul 3: Comunicarea

Obiective:

- Realizarea unei strategii de comunicare, care să consolideze relațiile cu exteriorul şi să asigure faptul că ideile şi mesajul politicilor sunt înțelese de grupuri diferite de femei şi bărbați;
- Realizarea de mesaje-cheie în legătură cu scopul şi efectele politicilor;
- Testarea mesajelor pentru verificarea inteligibilității lor.

Întrebări:

- Ce mesaje trebuie comunicate?
- Cum va ajunge mesajul la diferitele grupuri-țintă de femei şi bărbați?
- Există limbaj, simboluri şi exemple sensibile la gen în materialele despre politici?
- Cum va ajunge mesajul la persoanele care au un acces limitat la massmedia?

Pasul 4: Implementarea

Obiective:

- Implicarea în implementare a perspectivei beneficiarului politicii;
- Identificarea modului în care femei şi bărbați diferiți vor fi afectați de politici sau de servicii;
- Promovarea egalității de gen;
- Colectarea reacțiilor beneficiarilor.

Întrebări:

- Politica va fi percepută în mod diferit de femei şi de bărbați?
- Politica este suficient de flexibilă, ajunge la toți potențialii beneficiari?
- Politicile sunt satisfăcătoare pentru beneficiari, femei şi bărbați?

Pasul 5: Monitorizarea şi evaluarea

Obiective:

- Examinarea impactului politicii asupra femeilor şi bărbaților;

- Stabilirea măsurii în care politicile/programele îşi îndeplinesc obiectivele;
- Concentrarea asupra participării femeilor şi bărbaţilor în procesul de monitorizare şi evaluare;
- Evaluarea punctelor tari şi a punctelor slabe din procesul de creare şi implementare a politicii;
- Identificarea de bune practici şi lecţii învăţate.

Întrebări:

- Procesul de monitorizare implică componente de gen?
- Cum pot organizaţiile de femei sau experţii de gen să participe la procesul de monitorizare şi evaluare?
- Politica promovează egalitatea de gen?
- A avut un grup un beneficiu mai mare decât altul?
- Este nevoie de date suplimentare pentru evaluarea impactului acestei politici?

Agenţia Canadiană de Dezvoltare Internaţională a dezvoltat un model elaborat de analiză de gen, pe care îl aplică la nivelul tuturor programelor sale. Prezentăm mai jos principalele coordonate ale **modelului canadian**:

Analiza de gen este un instrument esenţial pentru înţelegerea contextului local în care se desfăşoară un program. Este folositoare mai ales în planificarea proiectelor, deoarece ajută planificatorii să identifice constrângerile locale şi structura proiectelor, astfel, încât obiectivele să poată fi atinse şi măsurate în mod adecvat. Folosirea analizei de gen în decursul întregului ciclu al proiectului asigură informaţii despre:

- Perspectivele, rolurile, nevoile şi interesele diferite ale femeilor şi bărbaţilor din zona de desfăşurare a proiectului, ţară, regiune sau instituţie, inclusiv nevoile practice şi interesele strategice ale femeilor şi bărbaţilor;
- Relaţiile dintre femei şi bărbaţi, de care depinde accesul la şi controlul asupra resurselor, beneficiilor şi proceselor decizionale;
- Impactul potenţial diferit al intervenţiilor programului/proiectului asupra femeilor şi bărbaţilor, fetelor şi băieţilor;
- Constrângerile şi oportunităţile sociale şi culturale, precum şi punctele de intrare pentru reducerea inegalităţilor de gen şi promovarea unor relaţii de egalitate între femei şi bărbaţi;
- Capacitatea instituţiilor de a programa acţiuni pentru egalitatea de gen;
- Diferenţele dintre femei şi bărbaţi, diversitatea circumstanţelor, a relaţiilor sociale şi a statutului care derivă din acestea (clasă, rasă, etnie, vârstă, cultură şi abilităţi).

JämKAS Bas – Analiza Egalităţii de Gen. JämKAS Bas[16] ('Jämställdhet' – Egalitate, 'Kartläggning' – Studiu, 'Analys' – Analiză, 'Slutsats' – Concluzie) este o

[16] Raport: JämStöd, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten N2005:02, Sweden

metodă care ajută la efectuarea analizei egalității de gen, într-un anumit domeniu politic, şi pentru a selecta un domeniu strategic cu care urmează să se lucreze. Metoda a fost elaborată în baza lucrului practic în cadrul Guvernului suedez şi a fost testată de agențiile de stat. Metoda este un instrument prin intermediul căruia se face, în mod sistematic, inventarierea domeniului politic respectiv. Prezintă trei secțiuni: *compilare şi selecție, supraveghere şi analiză, formarea obiectivelor şi indicatorilor*. Metoda are drept scop efectuarea inventarierii sistematice a domeniului politic pentru a studia inegalitatea şi a elabora noi obiective şi indicatori care ar contribui la realizarea obiectivelor politice de egalitate de gen.

Efectuarea unei inventarieri

Etapa 1. Se porneşte de la un Domeniu Politic (DP). Se efectuează inventarierea pentru determinarea domeniilor operaționale şi obiectivelor stabilite existente în domeniu.

Etapa 2. Se evaluează şi se ține cont de modul în care obiectivele politice de egalitate de gen sunt relevante pentru operațiunile din domeniul politic.

Etapa 3. Se evaluează şi se ține cont de felul în care obiectivele politice de egalitate de gen nu sunt relevante pentru operațiunile din domeniul politic.

Etapa 4. Se selectează unul sau mai multe domenii operaționale care sunt centrale sau, într-un fel oarecare, importante strategic din perspectiva egalității de gen.

Supravegherea şi Analiza

Etapa 5. Se descrie grupul-țintă pentru domeniul operațional (DO) ce va fi analizat.

Etapa 6^{A}. Se descriu modelele de gen relevante pentru analiza domeniului operațional.

Etapa 6^{B}. Se analizează felul în care se manifestă aceste modele de gen (adică statistic).

Etapa 7. Se porneşte de la modelele de gen evidențiate în etapa 6. Se analizează dacă femeile şi bărbații au aceleaşi drepturi, oportunități şi obligații în domeniu. Dacă nu sunt egali, se descrie în ce fel şi care sunt consecințele acestei inegalități.

Etapa 8. Se descriu acțiunile care pot duce la creşterea nivelului de egalitate. Se porneşte de la domeniul operațional din interiorul şi din afara domeniului politic respectiv.

Formularea obiectivului

Etapa 9. Se analizează formulările obiectivelor anterioare, folosindu-se analizele din etapele 5-8. Se descrie cât de bine obiectivele formulate reflectă dimensiunea de gen din DO. Se descrie şi ceea ce lipseşte din respectivele descrieri de obiective.

Etapa 10. Se îmbunătățesc sau se formulează noi obiective.

Etapa 11. Se identifică indicatorii potriviți pentru obiectivele DO.

Metoda celor 4 R. Inițial, a fost cunoscută sub denumirea Metoda celor 3R (1R, 2R şi 3R) şi a fost dezvoltată în Suedia, în 1996, de către „Svenska Kommunforbundet", pentru implementarea abordării integratoare la nivelul municipalităților suedeze.

Este una din cele mai folosite metode de integrare a egalității de gen în elaborarea diverselor politici publice, programe şi proiecte.

Principalul aspect luat în considerație constă în distribuirea puterii de decizie şi acțiune între femei şi bărbați, respectiv gradul de implicare al fiecărui gen în proiectarea şi implementarea activităților din cadrul politicilor, programelor şi proiectelor. Presupune analiza din perspectivă de gen a normelor, valorilor şi concepțiilor, după care activitățile sunt conduse în plan social.

În construirea politicilor publice, de exemplu, deciziile politice care se iau influențează diferit femeile şi bărbații, chiar dacă aceste decizii nu se referă explicit la egalitatea de gen. Pentru că femeile şi bărbații duc vieți diferite, aceste diferențe trebuie luate în considerare, nu pentru a fi accentuate, ci pentru a se răspunde mai bine nevoilor diferite. O strategie care include egalitatea de gen este o strategie care nu face din diferențele de gen un factor discriminatoriu, este o strategie care nu exclude un gen sau altul de la construirea, implementarea şi beneficiile strategiei respective.

Metoda celor 4R ne oferă instrumente pentru discuții concrete despre modul în care perspectiva egalității de gen poate fi integrată într-un domeniu sau o activitate în care suntem implicați. În loc să perorăm despre egalitate, în general, ar trebui să discutăm despre modul în care normele care ne guvernează munca, obstrucționează sau promovează egalitatea de gen.

1R şi 2R sunt metode cantitative de analiză şi presupun o revizuire sistematică a distribuirii şi utilizării resurselor. 3R şi 4R sunt metode calitative şi se referă la normele şi valorile utilizate în activitățile comunității/organizației/instituției publice şi la modalitățile de intervenție pentru schimbarea lor.

1R – REPREZENTARE

Răspunde la întrebarea „câte femei şi câți bărbați?".

Răspunsul ne oferă informații privind proporția femeilor şi bărbaților aflați la toate nivelurile procesului decizional şi aflați în interiorul diferitelor operațiuni, adică factorii de decizie, personalul şi utilizatorii.

Întrebările pot fi: câte femei şi câți bărbați sunt membrii în consilii/ comisii/ comitete şi câți sunt preşedinți/preşedinte? Cu câte femei şi cu câți bărbați s-a luat legătura/câte femei şi câți bărbați au fost consultați de consilii/comisii în procesul de luare a deciziilor? Câte femei şi câți bărbați primesc asigurări sociale? Câte femei şi câți bărbați fac parte din echipa de implementare a programelor şi proiectelor? Câte femei şi câți bărbați fac parte din grupul-țintă al politicilor, programelor şi proiectelor? etc.

2R – Resurse

Când se face referire la resurse, se ia în considerare orice mijloc care este necesar pentru îndeplinirea activităților (materiale, bani, timp, spațiu etc.).

Răspunde la întrebarea: cum sunt alocate resursele – bani, spaţiu şi timp – pentru femei şi pentru bărbaţi? Răspunsurile denotă cum sunt împărţite resursele între femei şi bărbaţi pentru diferite operaţiuni. Întrebările sunt de tipul: ce sumă primesc bărbaţii şi ce sumă primesc femeile în cadrul sistemului de asigurări sociale? Cât vorbesc femeile şi cât bărbaţii la întâlnirile comisiilor? Ce spaţiu folosesc fetele şi băieţii la grădiniţă? etc.

3R – Realitate

Răspunde la întrebarea: care sunt motivele împărţirii pe sexe şi ale alocării existente a resurselor între bărbaţi şi femei? Acestea sunt întrebări calitative care rezultă studiind 1R şi 2R.

De ce unor probleme diferite li se alocă timpi diferiţi la întâlniri şi de către administraţie? Ce valoare este atribuită experienţelor şi cunoştinţelor femeilor şi bărbaţilor în cadrul comunităţii? Dacă femeile şi bărbaţii au moduri diferite de acces la informaţii, cărui fapt i se datorează acest lucru? De ce femeile şi bărbaţii dispun de posibilităţi diferite de a lua parte la întruniri? Cum pot fi schimbate metodele de lucru, pentru ca femeile şi bărbaţii să participe în mod egal? etc.

4R – Reacţii

Răspunde la întrebarea: cum reacţionăm la aspectele identificate? Ce acţiuni sunt necesare pentru remedierea disparităţilor de gen identificate? Care sunt cele mai bune metode pentru a creşte implicarea femeilor în luarea deciziilor? Care sunt aspectele prioritare asupra cărora trebuie să se intervină?

Metoda de stabilire a standardelor (*Benchmarking*)[17]

„Stabilirea standardelor" este numele unei metode folosite în multe alte domenii în afara abordării integratoare a egalităţii de gen. Deşi metoda îşi are originea în sectorul privat, este folosită, din ce în ce mai mult, în sectorul public şi, pe măsură ce acesta este modernizat, standardele de eficienţă sunt sporite. În concordanţă cu folosirea procesului de stabilire a standardelor în sectorul public, această metodă a fost dezvoltată pentru a servi la ceva mai mult decât măsurarea şi ridicarea standardelor economice. Metoda poate fi folosită şi pentru măsurarea îmbunătăţirilor calitative, care nu sunt vizibile prin simpla alocare a unui buget adecvat.

Stabilirea standardelor presupune alegerea unui standard cu ajutorul căruia se va fixa un scop şi se va măsura progresul.

Cu alte cuvinte, stabilirea standardelor este o metodă prin care se alege o anumită ţintă pentru procesul de abordare integratoare, cu ajutorul unor comparaţii. Deşi poate părea foarte simplu, există mai multe lucruri de care trebuie să se ţină seama pentru ca această metodă să funcţioneze bine.

Benchmarkingul este o metodă de învăţare şi dezvoltare organizaţională. Există distincţii între trei tipuri de benchmarking: *intern, extern* şi *funcţional*.

[17] Bocioc Florentina şi alţii, *"Gender mainstreaming, metode şi instrumente"*, Ghid practic pentru abordarea integratoare a egalităţii de gen, CPE 2004

După cum indică şi numele, stabilirea ***standardelor interne*** are loc în interiorul unei organizații, adică acele comparații se fac între mai multe părți ale aceleiaşi organizații.

Această metodă se poate aplica cu succes în administrațiile locale, astfel încât diferite componente ale administrației locale vor concura unele cu altele. De exemplu, care va fi primul departament care va realiza procentul de 50% femei în posturile superioare de conducere? Sau cine a obținut cele mai bune rezultate în urma unui sondaj segregat pe sexe privind satisfacția profesională?

Stabilirea ***standardelor externe*** depăşeşte cadrul unei organizații, iar comparațiile se fac cu o firmă sau cu o organizație similară (sau similară în anumite domenii decisive). Ca exemplu, într-un județ, ar putea fi nevoie să existe mai mulți bărbați, care să lucreze în serviciile de îngrijire (în situația în care există bărbați şomeri fără alte oportunități de angajare). Se va alege un județ care seamănă cu cel în cauză (din punct de vedere al situației forței de muncă) şi se constată că, din 5 persoane care lucrează în serviciile de îngrijire, 2 sunt bărbați. În următoarea etapă, se decid măsurile care trebuie aplicate pentru a se atinge acest obiectiv şi care să asigure o distribuție pe genuri în conformitate cu ținta procesului de abordare integratoare.

Se pot alege unul sau mai multe standarde/criterii pentru instituția cu care se doreşte comparația: aceasta poate fi o organizație concurentă cu rezultate mai bune, adică o organizație similară, cu aceeaşi strategie pentru produsele sau serviciile oferite. Cel mai important criteriu constă în existența unui grad mare de comparabilitate între cele două organizații.

În cazul ***standardelor funcționale,*** organizația se poate compara cu o instituție cu care nu are similitudini clare sau cu care nu concurează. Aceasta poate activa în alt domeniu de activitate, dar care deține rezultate excelente chiar în domeniul în care organizația doreşte să obțină progrese. Acest tip de *benchmarking* poate conduce la o cooperare fructuoasă, în special pentru că cele două organizații nu sunt concurente şi, deci, pot să vorbească deschis despre metodele şi problemele care apar în cursul atingerii unui anumit obiectiv.

Aplicarea metodei presupune parcurgerea unor etape de la **a)** la **j)** care asigură şi evaluarea acțiunilor întreprinse (feed-back); folosirea acestei metode reprezintă o componentă importantă pentru instituționalizarea procesului, precum şi un instrument de dezvoltare organizațională. În acest sens, este important să nu se sară peste etape sau să nu se amestece etapele pentru a se respecta logica procesului.

***Benchmarkingul* pas cu pas**

Planificare

a) stabiliți procesul pentru care este nevoie de benchmarking;
b) identificați alte firme/instituții/organizații similare;
c) alegeți metoda de culegere a datelor;
d) începeți strângerea informațiilor;

Analiză

e) definiți rezultatele din prezent;
f) arătați care vor fi rezultatele viitoare;

Integrare

g) informați întreaga organizație cu privire la această analiză şi obțineți o acceptare cât mai largă a acestui proces;
h) dezvoltați planuri de acțiune;

Acțiune

i) lansați planurile de acțiune şi monitorizați progresele;
j) ajustați standardele;

Maturizare

k) stabilități care sunt țintele-standard atinse;
l) noile practici sunt complet integrate în organizație.

Succesul în aplicarea metodei de stabilire a standardelor

Există mai multe criterii, de care trebuie să se țină seama, dacă dorim ca metoda de stabilire a standardelor să aibă succes în cazul abordării integratoare:

- sprijin din partea echipei de manageri/directori;
- aplicarea tuturor etapelor acestui proces;
- un mare grad de acceptare a acestuia şi de disciplină în cursul aplicării planurilor de acțiune;
- integrarea metodei de stabilire a standardelor în prioritizarea şi planificarea organizației;
- resurse pentru planificare, aplicare şi evaluare.

De la începutul anilor 1990, **Suedia** a folosit metoda de stabilire a standardelor pentru abordarea integratoare. În cooperare cu ***Institutul suedez pentru statistică,*** autoritățile locale au creat un *index al egalității de gen* pe Internet, cu ajutorul căruia publicul şi autoritățile locale pot compara gradul de realizare a egalității de gen din regiunile/comunitățile respective.

Indexul egalității de gen are la bază definiția egalității de gen. Egalitatea de gen este realizată atunci când bărbații şi femeile au drepturi, opțiuni şi responsabilități egale în următoarele domenii:

- un loc de muncă ce le oferă independență financiară;
- îngrijirea copiilor şi a casei;
- participarea la activitățile politice, organizaționale sau a altor activități din societate.

Gradul de realizare a egalității de gen este stabilit prin folosirea unui anumit număr de standarde, de exemplu:

- numărul de bărbați şi femei angajați/te în cadrul grupurilor de vârstă 20-44 ani şi 45-64 ani;
- numărul de bărbați şi femei cu educație superioară în cadrul grupurilor de vârstă 20-44 ani şi 45-64 ani;

- veniturile bărbaţilor şi femeilor în cadrul grupurilor de vârstă 20-44 ani şi 44-64 ani;
- timpul alocat de femei şi bărbaţi concediilor de maternitate, pentru îngrijirea copiilor şi numărul de zile de îngrijire a copiilor bolnavi;
- distribuţia pe sexe în Consiliile locale.

Cu cât este mai echitabilă distribuirea pe genuri (în conformitate cu standardele de mai sus), cu atât este mai mare gradul de realizare a egalităţii de gen.

Regiunile/comunităţile pot fi apoi grupate în funcţie de priorităţi şi împărţite în 6 grupuri, dintre care primul grup va conţine regiunile/comunităţile cu gradul cel mai înalt de realizare a egalităţii de gen, iar grupul 6 pe cele cu gradul cel mai scăzut.

Indexul este adus la zi în mod constant, iar rezultatele sunt afişate pe o hartă colorată a ţării, fiind astfel mai uşor să se observe diferenţele dintre regiuni/ comunităţi.

Metodele ce urmează au fost elaborate şi aplicate la nivel de organizaţii ce şi-au propus ca obiectiv implementarea şi respectarea dimensiunii de gen în activităţile curente.

Metoda PST: Integrarea perspectivei de gen la nivel de personal, la nivel structural şi la nivel tematic.

Implementarea dimensiunii de gen de către o instituţie sau organizaţie în activităţile sale (crearea şi implementarea de politici publice, programe sau proiecte) nu se poate face, în mod responsabil, fără o analiză şi fără o integrare a dimensiunii de gen la nivelul instituţiei/organizaţiei însăşi. Pentru evaluarea modalităţii în care o organizaţie este sensibilă, ca structură de sine stătătoare, la dimensiunea de gen poate fi folosită metoda PST (**P**ersonal, **S**tructură, **T**ematică).

Metoda PST a fost dezvoltată şi este folosită în spaţiul european germanic şi se referă la evaluarea nivelului de integrare a perspectivei de gen la nivel organizaţional. Asemenea majorităţii metodelor de integrare a perspectivei de gen, constă în răspunsul la întrebări dezvoltate pe trei paliere:

1) la nivel de **P**ersonal;
2) la nivel **S**tructural;
3) la nivel **T**ematic.

Întrebările sunt orientative şi pot fi adaptate şi multiplicate în funcţie de organizaţie, de specificul ei şi de nivelul de detaliere al analizei de gen dorite.

Metoda „Gender proofing" *(Evaluarea sistematică a probelor privind includerea dimensiunii de gen în toate obiectivele/acţiunile)*[18]

„Gender Proofing reprezintă metoda prin care ne asigurăm că toate politicile şi practicile din cadrul organizaţiilor au efecte bune, atât pentru femei, cât şi pentru bărbaţi".[19]

[18] Informaţiile sunt extrase, în principal, din lucrarea „Gender Proofing Handbook", autoare Marie Crawley şi Louise O'Meara. http://www.ndpgenderequality.ie/publications/publications_01.html

[19] Marie Crawley, Louise O'Meara – „Gender Proofing Handbook", mai 2002, Irlanda, pag. 9.

În continuare, ne vom referi la metoda evaluării sistematice a probelor privind includerea dimensiunii de gen în toate obiectivele/acţiunile – Gender Proofing – numind-o GP.

GP se referă la evaluarea sistematică a probelor privind includerea dimensiunii de gen şi reprezintă metoda prin care se asigură faptul că toate strategiile şi practicile din cadrul unei organizaţii au efecte la fel de benefice atât asupra bărbaţilor, cât şi asupra femeilor.

Principiile Gender Proofing

GP se bazează pe înţelegerea faptului că genul este una dintre trăsăturile fundamentale pe baza căreia a fost organizată societatea şi care ne influenţează de la naştere;

GP recunoaşte că există diferenţe între vieţile femeilor şi ale bărbaţilor şi, deci, că necesităţile, experienţele şi priorităţile lor sunt diferite.

GP este un proces prin care aceste diferenţe sunt luate în considerare la elaborarea, aplicarea şi evaluarea politicilor şi activităţilor;

GP se bazează pe angajamentul pentru realizarea unei egalităţi de gen complete. Această metodă este construită pe premisa recunoaşterii faptului că există inegalităţi care conduc la discriminări împotriva vreunuia dintre sexe. Este un proces pro-activ, creat să abordeze aceste inegalităţi în vederea eliminării lor.

GP nu se referă doar la creşterea participării femeilor sau a bărbaţilor în societate, ci la natura şi calitatea acestei participări (inclusiv nevoia de a asigura o participare egală a femeilor şi bărbaţilor la nivelul cel mai înalt al procesului de luare a deciziei). Această participare trebuie să fie facilitată şi încurajată în mod activ.

GP se bazează pe o analiză concretă a situaţiei curente cu ajutorul statisticilor şi al informaţiilor ştiinţifice, atunci când acest lucru este posibil. Acest fapt face ca politicile şi practicile să nu se bazeze pe presupuneri false şi pe stereotipuri.

Atunci când o politică sau o practică se soldează cu o inegalitate, deşi neintenţionată, procesul de GP analizează situaţia până când se ajunge la cauza inegalităţii. GP se adresează cauzei generatoare de inegalitate prin aplicarea acţiunilor corective.

GP nu înseamnă stabilirea vinovaţilor pentru inegalităţile care există, sau pentru discriminările care au avut loc în trecut, ci remedierea efectelor acestora.

Realizarea egalităţii de gen, în ceea ce priveşte rezultatul unei activităţi sau serviciu, poate necesita o investiţie inegală – adică ar putea fi nevoie de acţiuni sau abordări diferite pentru bărbaţi şi pentru femei. S-ar putea ca aplicarea principiului egalităţii de tratament să nu dea, neapărat, rezultate echitabile.

GP are ca ţintă, cel mai adesea, discriminarea indirectă sau neintenţionată – de exemplu, organizarea şedinţelor la ora şase seara atunci când persoanele responsabile cu îngrijirea copiilor (cel mai adesea femeile) pregătesc masa copiilor şi îi ajută la teme. Discriminarea indirectă poate fi foarte subtilă şi se bazează pe credinţe, presupuneri şi practici, care nu sunt puse la îndoială şi, deci, sunt considerate „normale”.

Dacă se doreşte aplicarea GP, este esenţial angajamentul luat la cel mai înalt nivel. Pentru GP este nevoie de implicarea cât mai multor oameni pentru a se asigura eficienţa aplicării. Dacă politica privind egalitatea de gen nu este acceptată complet de către marea majoritate a persoanelor din organizaţie, are mai puţine şanse să fie aplicată.

În cadrul unei organizaţii, GP nu ar trebui să constituie responsabilitatea unui grup mic de oameni şi nu trebuie considerat doar un domeniu feminin. Provocarea pe care o reprezintă GP constă în implicarea tuturor persoanelor din organizaţie pentru a prelua responsabilitatea procesului.

GP este un proces adoptat ca parte integrantă a muncii, şi nu un scop care trebuie atins. Atunci când este bine aplicat, devine o parte integrantă a muncii zilnice dintr-o organizaţie şi nu mai este o sarcină sau o acţiune adiţională.

Gender Proofing nu înseamnă doar:

- a avea femei în comitetele de conducere sau în comisii;
- a avea un angajament bine scris: este o schimbare a modului în care lucrăm;
- a învinovăţi pe cineva pentru inegalităţile existente;
- că doar femeile încep să acţioneze;
- că doar femeile sunt singurele beneficiare;
- eliminarea sau înlocuirea unor politici sau programe de gen specifice având ca grup-ţintă femeile sau bărbaţii.

Pe scurt, **GP** (*evaluarea sistematică a probelor privind includerea dimensiunii de gen*) înseamnă să se răspundă clar la două întrebări-cheie:

- Există inegalităţi sau posibile inegalităţi între femei şi bărbaţi într-un anumit domeniu?
- Ce se poate face în această privinţă?

Argumente pentru demonstrarea integrării dimensiunii de gen

Există trei argumente clare care răspund la întrebarea de ce e bine să ne familiarizăm cu conceptul şi cu practica demonstrării includerii dimensiunii de gen:

1. Realizarea scopurilor dreptăţii sociale (egalitate şi corectitudine)

În contextul democraţiei şi al fair-play-ului, există un imperativ moral care presupune luarea de măsuri active pentru asigurarea egalităţii de şanse pentru bărbaţi şi femei.

2. Îndeplinirea obligaţiilor legale

Există anumite cerinţe ale Uniunii Europene şi ale spaţiului naţional pe care factorii de decizie (creatorii strategiilor) şi autorităţile trebuie să le respecte.

3. Eficienţă şi eficacitate

Prin punerea în practică a GP, organizaţiile îşi pot îmbunătăţi eficienţa sporind potenţialul de resurse umane şi identificând remediile problemelor locale într-un mod mai eficient.

GP este un proces continuu, pe parcursul căruia se pot folosi ***liste*** şi ***agende*** de lucru, care să orienteze abordarea asupra aspectelor centrale ale desfăşurării procesului. Listele de verificare sunt folositoare pentru a ne reaminti activităţile şi procedurile care trebuie aplicate în cadrul sarcinilor de rutină şi acţiunilor, pentru implementarea GP.

Întâlniri

Unde şi la ce ore au loc întâlnirile? Orele de organizare a şedinţelor sunt potrivite pentru bărbaţii şi femeile din grupul-ţintă?

Cum vor ajunge la locul şedinţei persoanele fără maşină?

Ce model de desfăşurare va fi folosit pentru întâlniri sau ce format vor avea acestea?

Persoanele cu mai puţină încredere în sine vor fi încurajate să participe?

Informaţiile privind şedinţele sunt distribuite astfel, încât să ajungă şi la bărbaţi şi la femei?

Întâlnirile se pot desfăşura în creşe/cămine/grădiniţe sau se oferă îngrijire pentru copii pe perioada întâlnirilor?

Se poate apela la servicii pentru îngrijirea vârstnicilor?

Participarea la consilii şi comitete

Femeile şi bărbaţii sunt incluşi în toate comitetele (de exemplu, femeile sunt incluse în comitete de dezvoltare pentru agricultură sau economie, iar bărbaţii sunt incluşi în iniţiative privind îngrijirea copiilor şi alte probleme de dezvoltare socială)?

Femeile şi bărbaţii sunt incluşi la toate nivelurile şi în toate rolurile (de exemplu, ca preşedinte)?

A fost realizată politica privind reprezentarea echilibrată a femeilor şi bărbaţilor (de ex., introducerea cotei: 60/40)?

Toate sectoarele/organizaţiile au aplicat **GP** asupra propriei reprezentări?

Unde şi la ce oră au loc întâlnirile consiliilor şi comitetelor?

Angajarea şi instruirea personalului

Se oferă opţiuni flexibile de angajare, cum ar fi slujbe cu program redus de lucru?

Se asigură egalitatea de şanse în ceea ce priveşte componenţa grupului de intervievatori?

Se oferă concedii paternale?

Li se oferă femeilor şi bărbaţilor concediu parental sau „pentru îngrijirea copilului”?

Se organizează pentru personal sesiuni de instruire în domeniul egalităţii de şanse?

În fişele posturilor şi anunţurile pentru locuri de muncă se include fraza: „înţelegerea problematicii egalităţii de gen”? Instruirea iniţială a personalului cuprinde informaţii despre analiza de gen?

Obiectivele privind GP sunt incluse în evaluările generale ale managerilor şi factorilor de decizie, în acelaşi mod, ca pentru alte scopuri şi indicatori?

Cercetări

În profilurile socio-economice şi demografice cerute de organizație sunt incluse fişe de profil pentru femei şi pentru bărbați?

Toate datele sunt adunate şi analizate pe baza genului?

Modelul celor 5 Paşi pentru realizarea GP[20]

Important:

- Etapa celor 5 paşi pentru realizarea GP reprezintă un set de 5 întrebări care se pun în legătură cu orice tip de acțiune/obiectiv pe care organizația plănuieşte să-l pună în aplicare.

Răspunsurile la aceste întrebări trebuie apoi integrate în cadrul documentului care se referă la planul strategic sau operațional al organizației.

- Răspunsurile la întrebarea Pasului 1 trebuie să pornească de la orice categorie de informație realizată de organizație.

Înainte de a începe GP…

- Strângeți toate datele statistice segregate pe sexe disponibile, fapte şi informații referitoare la problematica care priveşte acțiunea sau obiectivul propus. Acest lucru vă va ajuta să formulați un răspuns adecvat la întrebarea Pasului 1 şi să stabiliți obiective realiste pentru Pasul 5.
- Consultați atât femeile, cât şi bărbații din grupul-țintă pentru a vă completa răspunsul la Pasul 1.

Stabilirea obiectivului/acțiunii ce trebuie să fie GP:

Pasul 1: Care sunt experiențele şi rolurile diferite ale femeilor şi bărbaților care pot influența obiectivul şi care sunt beneficiile pentru femeile şi bărbații din grupul-țintă prin implicarea lor în realizarea obiectivului/acțiunii?

Pasul 2: Care sunt implicațiile diferențelor constatate anterior pentru realizarea acțiunii/obiectivului?

Pasul 3: Având în vedere aceste implicații, cum trebuie să procedăm când urmărim realizarea acțiunii/obiectivului pentru a ne asigura că de rezultate beneficiază, în egală măsură, femeile şi bărbații?

Pasul 4: Cine îşi asumă responsabilitatea pentru desfăşurarea acțiunilor?

Pasul 5: Cum evaluăm succesele obținute în această acțiune (indicatori, obiective)?

1.4. Tehnici şi instrumente ale analizei gender

Tehnicile şi instrumentele folosite pentru aplicarea strategiei abordării integratoare a egalității de gen în politici/programe/proiecte, în general, se împart în trei categorii:

[20] Bocioc Florentina şi alții, "Gender mainstreaming, metode şi instrumente", Ghid practic pentru abordarea integratoare a egalității de gen, CPE 2004

a) analitice;
b) educaţionale;
c) consultative şi participative.

Următoarele tehnici şi instrumente pot fi folosite pentru a implementa strategia privind abordarea integratoare. Multe dintre ele pot fi cunoscute deja, singura diferenţă constând în faptul că acestea sunt folosite pentru a îmbunătăți, dezvolta şi evalua procesele de creare a politicilor cu scopul de a încorpora şi perspectiva egalității de gen.

Tehnici şi instrumente analitice

Acestea furnizează informațiile necesare pentru dezvoltarea politicilor şi pot fi folosite chiar în procesul de creare a politicii pentru a identifica următoarele probleme:

- statistici şi cercetări;
- analize şi prognoze privind costurile şi beneficiile;
- liste de verificare, linii directoare, metode privind analiza impactului de gen, măsurători, monitorizare şi evaluare.

Tehnici şi instrumente educaționale

Sunt folosite pentru sporirea conştientizării cu scopul indicării modului în care valorile şi normele existente influenţează realitatea, perpetuează stereotipurile şi sprijină mecanismele care produc inegalități. Este nevoie de instruire pentru a-i ajuta pe factorii de decizie să detecteze o anumită problemă de gen şi să o ia în considerare atunci când creează strategii:

- campanii de conştientizare, cursuri de instruire, manuale sau ghiduri;
- sprijin după faza de instruire, cum ar fi întâlnirile regulate sau mentorii, specialiştii/experți în probleme de gen.

Tehnici şi instrumente consultative şi participative

Acestea pun față-în față persoanele implicate în crearea politicilor, pe cele afectate de respectiva politică, precum şi pe reprezentanții acestora:

- grupuri de lucru, mese rotunde, conferințe şi seminarii;
- baze de date şi cataloage;
- participarea ambelor sexe la procesul decizional, precum şi la cele de monitorizare şi evaluare.

Primul pas, în implicarea bugetului, ca instrument al politicii macroeconomice, constă în recunoaşterea faptului că dimensiunea gender este un obiectiv macro, ca şi creşterea economică şi productivitatea; şi agregatelor macroeconomice, precum investițiile şi economiile, exporturile şi importurile şi furnizarea forței de muncă. Unele guverne încep să vadă puncte comune între politica economică şi politica de egalitate de gen. De exemplu, Guvernul Indiei a inclus un capitol aparte despre egalitate de gen în Studiul Economic, menționând că, la fel ca şi promovarea susținerii egalității de gen, bugetele sensibile la gen pot aduce beneficii prin eficiență: „Din punct de vedere al eficienței este important să se remarce că rata socială de recuperare a investițiilor la femei, în multe cazuri, este mai înaltă decât cea a bărbaților".

Întrebări de autoverificare

1. Explicați necesitatea analizei gender a bugetului.
2. Care este scopul analizei gender?
3. Definiți conceptul de analiză gender.
4. Explicați diferența dintre egalitatea gender şi echitatea gender.
5. Cine realizează analiza gender?
6. Care sunt beneficiile de la analiza gender? Pentru Guvern? Pentru societatea civilă?
7. Care sunt elementele principale ale analizei gender?
8. Numiți şi explicați etapele de pregătire a analizei gender.
9. Numiți şi explicați principiile de realizare a analizei gender.
10. Care sunt cerințele pentru realizarea analizei gender?
11. Care sunt criteriile de analiză a impactului de gen?
12. Explicați esența etapelor analizei gender propuse de Diana Elson.
13. Care este esența metodelor cantitative de cercetare economică aplicate în cadrul analizei gender?
14. Care este esența metodelor de analiză calitativă aplicate în cadrul analizei gender?
15. Explicați metodologia de analiză gender elaborată de Rhonda Sharp.
16. Ce indicatori pot fi calculați în cadrul analizei gender?
17. În ce constă metoda de studiere a alocării resurselor în cadrul unor programe specifice?
18. Ce etape trebuie parcurse pentru aplicarea modelului de realizare a analizei impactului de gen?
19. Explicați esența modelului canadian de analiză de gen.
20. Care sunt etapele metodei JamKAS Bas?
21. Explicați esența metodei celor 4R în implementarea abordării integratoare de gen la nivelul municipalităților?
22. Explicați esența metodei PST de integrare a perspectivei de gen.
23. Explicați esența metodei „Gender Proofing" de includere a dimensiunii de gen în toate obiectivele şi acțiunile.
24. Explicați esența metodei de stabilire a standardelor (Benchmarking) în analiza de gen.
25. Ce tehnici şi instrumente sunt folosite pentru aplicarea strategiei abordării integratoare a egalității de gen?

Bibliografie

1. Elson, Diane; Norton, Andy *„What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process"*, Centre for Aid and Public Expenditure Overseas Development Institute, London, Department of Sociology/Human Rights Centre University of Essex, June 2002

2. Elson, Diane *„Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples"*, Paper presented at the conference on „Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development", February 19th and 20th 2002, by the Heinrich-Boell Foundation in Berlin
3. Elson, Diane *„International Financial Architecture: A view from the kitchen"* for publication in Politica Femina, Spring 2002
4. Feuraş, Eugenia *„Metodologia cercetării economice",* ASEM, Chişinău, 2008
5. Budlender, Debbie *„Introduction the fifth women*s budget"*, http/www.gender-budgets.pdf
6. *CIDA's Policy on Gender Equality*; Canadian International Development Agency; http://www.acdi-cida.gc.ca/equality
7. Norton, Andy; Bird, Bella; Brock, Karen; Kakande, Margaret; Turk, Carrie *„A rough guide to PPAs"* Participatory Poverty Assessment, An introduction to theory and practice, http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238411/ppa.pdf
8. Ржаницина, Лидия *«Гендерное измерение бюджета – российский опыт»,* учебное пособие, РАГС, Москва, 2006
9. Bocioc Florentina şi alţii, *„Gender mainstreaming, metode şi instrumente",* ghid practic pentru abordarea integratoare a egalităţii de gen, CPE 2004
10. Van Beveren Jacintha, Van Osch Thera, Quin Sheila, *„Bugetare pentru toţi"*, manual, ISBN 90-73908-15-9, 2004
11. *„Analiza de gen a cheltuielilor de proiect"*, Final Report, July 2004, HM Treasury UK, Crown Copyright, www.hm-treasury.gov.uk
12. *„Bugetul sensibil la dimensiunea de gen şi drepturile reproductive ale femeilor"*, Pachet de resurse, UNFPA, UNIFEM, 2006
13. *„Abordarea integrată a egalităţii între femei şi bărbaţi: cadrul conceptual, metodologia şi prezentarea practicilor corecte",* raportul final de activităţi al Grupului de specialişti privind demersul integrat al egalităţii, Strasbourg, Februarie 1999
14. *„JämStöd, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten"* N2005:02, Raport, Sweden
15. Crawley Marie; O'Meara Louise, *„Gender Proofing Handbook"*, Irlanda, 2002
16. http://www.womenandequalityunit.gov.uk/

Capitolul
– 5 –

STATISTICA GENDER

„Nu tot ce poate fi calculat are valoare,
nu tot ce are valoare poate fi calculat"
Albert Einstein

Cuvinte-cheie

Statistica de gen	*Indicator de gen*	*egalitatea de gen*
date statistice	*Indicele echității între genuri*	*Curba Lorenz*
date statistice dezagregate	*Coeficientul Gini după*	*Indicele dezvoltării umane*
în funcție de sex	*venituri specificat pe gen*	*specificat pe gen*

În acest capitol, se explică scopul culegerii, analizei şi diseminării statisticii gender, care ajută şi oferă posibilități în elaborarea de măsuri politice şi efectuarea de cercetări, se abordează instrumentarul necesar de utilizare a statisticii gender în procesul politic. Capitolul analizează importanța statisticii în activitatea BSG şi aduce argumente că lipsa unor date statistice adecvate nu ar trebui să împiedice lansarea şi implementarea BSG. Cele ce urmează ne sugerează diverse metode creative în ce priveşte activitatea cu statistica disponibilă la moment, precum şi încurajarea consolidării statisticilor pe viitor. Analiza situației din punct de vedere gender necesită a fi completată cu analiza statistică, care ia în calcul o serie de factori adiționali, necesitând o cercetare mai amplă.

Tema 1. Statistica bugetară sensibilă la gen

1.1. Necesitatea statisticii de gen

Problematica gender ocupă un loc, tot mai vizibil, în ordinea de zi națională şi internațională şi cerințele față de statistică cresc, şi utilizatorii de date statistice, de regulă, sugerează ca aceste date să fie culese şi analizate, în primul rând, pornind de la considerațiile gender. Astfel, cerând datele necesare pentru elaborarea asigurării egalității de gen, activitatea utilizatorilor stimulează efectuarea de schimbări şi re-

forme în sistemul statistic, stimulând apariția de date statistice mai utile, care să descrie activitatea şi caracteristicile întregii populații.

Statistica gender oferă informație cantitativă, care permite a analiza diferențele de stare a bărbaților şi femeilor, de asemenea, permite a urmări evoluția stării bărbaților şi femeilor. Conform Ghidului utilizatorului statisticilor de gen, putem remarca că s**tatistica de gen** nu prezumă doar producerea de date statistice referitoare la femei, şi prefigurează mai mult decât simpla dezagregare a datelor statistice în funcție de sex. Producerea de statistici, care să reflecte în mod adecvat aspectele de gen, implică faptul că toate statisticile trebuie să fie produse luându-se în considerare realitățile socio-economice diferite ale femeilor şi bărbaților la nivelul societății. Acest lucru înseamnă că toate datele statistice (atât cele referitoare la indivizi, cât şi cele care nu sunt legate în mod direct de indivizi) trebuie să fie colectate, compilate şi analizate, luându-se în considerare factorii de gen care influențează diferit femeile şi bărbații. Acest lucru se poate numi integrarea perspectivei de gen în statistici (vezi (21), pag.13).

Aşadar, statistica de gen cuprinde date statistice care reflectă realitatea vieții femeilor şi bărbaților în toate sferele vieții, inclusiv în ceea ce priveşte relațiile dintre sexe. Prin urmare, statistica de gen ne arată gradul de egalitate de gen existent la nivelul unei societăți prin faptul că face vizibile condițiile şi experiențele femeilor şi bărbaților în toate etapele ciclului de viață. Statistica de gen are drept obiectiv oferirea unei baze imparțiale pentru comparația şi evaluarea progreselor în atingerea egalității de gen şi îmbunătățirea situației femeilor.

Statistica gender este necesară şi pentru cercetări ştiințifice, deoarece ea ajută la lansarea şi verificarea ipotezelor şi teoriei, cu ajutorul cărora se pot explica legitățile de dezvoltare a relațiilor dintre sexe în societate. Toate aceste tipuri de aplicare a statisticii gender creează fundamentul pentru elaborarea politicilor de asigurare a egalității de gen. Aşadar, statistica gender este necesară pentru monitorizarea şi estimarea eficienței noilor programe.

Cei care produc statistici de gen depind de cererea de noi tipuri de date care vine dinspre utilizatorii de date statistice dezagregate în funcție de sex şi de nevoile pe care aceştia le au. Utilizatorii au nevoie de cunoştințe legate de statisticile şi indicatorii de gen pentru a fi capabili să ceară date statistice dezagregate în funcție de sex şi pentru a şti cum pot să le folosească eficient. În acelaşi timp, lucrul cu statisticile de gen presupune experiență şi competență în domeniul egalității de gen şi al analizei de gen. În acest context, este foarte important de subliniat interacțiunea dintre cei care produc statistici de gen şi date dezagregate în funcție de sex şi utilizatorii prezenți şi potențiali ai acestor date statistice.

Programele, cercetările şi discuțiile sociale pentru care e necesară statistica gender îşi impun drept scop asigurarea egalității de gen şi îmbunătățirea situației femeii. Pe lângă aceasta, statistica de gen îşi găseşte reflectare în multe politici, care

nu sunt direct legate de tematica de gen. Deseori, aspectele de gen au o asemenea influenţă asupra politicii sociale şi economice, care, la prima vedere, nu se observă.

În astfel de cazuri, prezenţa unei baze de date empirice ajută analiza de gen, jucând un rol important, deoarece fără cunoaşterea diferenţelor în funcţionarea şi influenţei politicii asupra diferitelor grupuri de populaţie, este imposibil de a prevedea toate consecinţele politicii desfăşurate şi efectuarea problemelor trasate.

Procesul de pregătire a statisticii gender este strâns legat de procesul de elaborare a politicilor. În continuare, vom descrie principale interdependenţe ale acestor procese.

În viaţa reală, procesul, de obicei, se constituie din cicluri, care se repetă:

a) *Evidenţierea problemei de gen în societate.*

Procesul începe cu conştientizarea faptului că, în societate, există problema de gen, pentru care e necesară culegerea unei informaţii mai ample.

b) *Pregătirea şi prezentarea statisticii de gen.*

Următorul pas constă în pregătirea statisticii, care să poată depista şi elimina lacunele din cunoştinţe. Este vorba de introducerea unui nou instrumentar de efectuare a observaţiilor în probleme de gen sau a perfecţionării procedurii existente de culegere a datelor prin includerea în chestionare sau anchetă a unei sau câtorva întrebări care să fie neutrale din punct de vedere gender. Încă o posibilitate constă în modificarea metodicii de alegere şi pregătirii anchetatorilor care trebuie să înţeleagă bine legătura dintre problematica de gen şi rolul interviului.

c) *Marketing şi diseminarea statisticii de gen.*

Obţinerea de date statistice mai calitative încă nu este suficientă.

Pentru a fi utile, ele trebuie să ajungă la reprezentanţii organelor de decizie şi la consultanţii lor. De asemenea, ele trebuie să ajungă şi în mâinile activiştilor, de exemplu, asociaţiile de femei, care pot influenţa organele de decizie, pentru a face schimbările de rigoare. De asemenea, ele trebuie să parvină acelor factori care pot influenţa pe arena politică, dar nu recunosc problemele de gen. Pentru fiecare posibilitate vor fi necesare anumite strategii de marketing şi anumite metode de diseminare a informaţiei.

d) *Gender şi analiza politicilor.*

Organele statistice naţionale, de regulă, se ocupă de pregătirea informaţiei, excluzându-se posibilitatea de a o analiza din punct de vedere politic. În multe ţări, organelor statistice naţionale li se interzice să facă declaraţii politice, de la ele cerându-se doar „fapte". Altă situaţie poate fi întâlnită la nivel de departament, dar şi aici funcţiile de analiză politică şi elaborarea unor presupuneri politice, de regulă, sunt separate de cele legate de culegerea datelor.

e) Aplicarea analizei de gen în scopuri politice.

Această etapă constă în utilizarea rezultatelor de analiză în procesul de elaborare, corectare şi realizare a măsurilor politice. Bineînţeles, ar fi naiv a se consi-

dera că la baza politicilor efectuate stau numai cifre şi fapte. Asupra politicilor influenţează diferite forţe. Însă prezenţa cifrelor veridice şi faptelor sporesc argumentarea în folosul oricărei poziţii politice. Ba mai mult, cifrele veridice şi faptele ajută la elaborarea politicilor, bazându-ne pe fapte, dar nu numai pe presupuneri şi postulate. Astfel, ele stimulează conştientizarea argumentărilor la nivel politic a variantelor existente.

f) *Schimbările din societate.*

Toate măsurile politice îşi pun drept scop estimarea anumitor schimbări în societate sau prevenirea schimbărilor care pot avea loc în lipsa unor astfel de măsuri.

Din punct de vedere gender, există speranţa că politica promovată va asigura egalitatea de şanse. În unele cazuri, aceste schimbări pot interveni foarte repede, iar în alte situaţii mai lent. De exemplu, politica de stimulare a obţinerii accesului la instruire a fetelor în astfel de domenii, care sunt mai bine remunerate, va avea efect peste câţiva ani şi se va concretiza în micşorarea diferenţierii în remunerarea muncii.

g) *Eliminarea lacunelor şi formularea de noi probleme/întrebări.*

La modul ideal, Guvernul trebuie să urmărească mersul implementării măsurilor politice din punct de vedere al rezultatelor concrete şi impactul lor asupra societăţii. Alţi subiecţi, de asemenea, pot monitoriza eficienţa măsurilor politice, care au o relaţie potenţială cu tematica gender. Conform rezultatelor obţinute, se poate deduce necesitatea de informaţie suplimentară asupra unor chestiuni şi revenirea la etapa iniţială a procesului.

h) *Pregătirea de statistică gender nouă.*

Într-alt mod, se repetă etapa a doua descrisă anterior. Specificul de funcţionare a procesului depinde de ţară şi de tema abordată. Este important cine se ocupă de această statistică de gen: o secţie din cadrul Biroului Naţional de Statistică (BNS) sau un alt compartiment operativ şi de amploarea cu care va fi abordată această problemă de gen şi de sensibilitatea politică sau de altă natură a problemei. Pentru îmbunătăţirea statisticii de gen la nivel naţional, este absolut necesară existenţa unei cooperări între utilizatorii şi furnizorii de date statistice. Utilizatorii de statistici au nevoi specifice, pe care furnizorii de date statistice trebuie să le acopere prin producţii statistice specifice. Acest proces se realizează printr-un dialog permanent între utilizatori şi furnizori. Utilizatorii trebuie să-şi formuleze cererile pe baza nevoilor pe care le au, iar furnizorii trebuie să răspundă nevoilor specifice ale utilizatorilor. Adesea, însă, utilizatorii nu au cunoştinţă despre existenţa anumitor tipuri de statistici şi/sau nu ştiu cum să-şi formuleze clar cererile. Pe de altă parte, furnizorii de date statistice nu sunt întotdeauna sensibili la nevoile utilizatorilor sau la dimensiunea de gen a muncii lor. Utilizatorii trebuie să înveţe cum să comunice eficient nevoile pe care le au şi cum să folosească datele statistice în munca lor, iar furnizorii trebuie să înţeleagă aspectele de gen şi problemele care trebuie să fie reflectate prin procesul de culegere şi prezentare a

datelor statistice. Doar printr-o colaborare strânsă şi continuă între aceste două grupuri de actori sociali, se pot produce statistici de gen comprehensive, care să satisfacă nevoile concrete ale utilizatorilor, să poată fi înţelese şi folosite de oricine.

În multe convenţii ONU, se regăsesc multe recomandaţii referitoare la situaţia femeilor şi la lichidarea discriminării femeilor, printre ele un scop strategic se referă la statistică. Scopul 3 „Culegerea şi diseminarea datelor dezagregate după sex şi informaţia pentru planificare şi estimare". Apoi urmează enumerarea detaliată a măsurilor necesare de efectuat în domeniul statisticii. Unele măsuri se referă direct la necesităţile generale ale statisticii – „Asigurarea culegerii, prelucrării, analizei şi prezentării datelor statistice, referitoare la oameni, cu divizarea după sex şi vârstă, de asemenea, asigurarea reflectării chestiunilor legate de poziţia femeii şi bărbatului în societate". Alte măsuri prevăd satisfacerea necesităţilor în statistică referitoare la domenii concrete.

Statistica de gen prezintă importanţă şi pentru elaborarea de programe, la prima vedere, deşi nu au tangenţă directă cu statistica de gen. Multe măsuri politice, care, la prima vedere, nu sunt legate de gen, indirect ele ating unele probleme ale relaţiilor dintre femei şi bărbaţi.

În Platforma de acţiuni: Punctul 41. „Îmbunătăţirea poziţiei femeii şi asigurarea egalităţii de gen dintre femei şi bărbaţi" este indicată clar o legătură mai strânsă între relaţiile de tip gender şi problematica socială: aceasta este o problemă a drepturilor omului şi este una din condiţiile asigurării echităţii sociale şi aceasta problemă nu poate fi analizată izolat ca o problemă care se referă doar la femei.

1.2. Conceptul indicatorilor de tip gender

Indicatorii ce ţin cont de decalajul dintre bărbaţi şi femei au o destinaţie specifică: de a scoate în evidenţă schimbările constatate în raporturile femei-bărbaţi pe o perioadă de timp. Utilitatea acestor indicatori se face resimţită în măsura în care ei permit evidenţierea schimbărilor în situaţia şi în rolul femeilor şi bărbaţilor în timp, şi, în consecinţă, evaluarea faptului dacă egalitatea gender a devenit o realitate. Recurgerea la indicatori şi la alte metode de evaluare pertinente ne ajută să înţelegem mai bine ce trebuie întreprins pentru atingerea rezultatelor dorite. Utilizarea indicatorilor ce ţin cont de decalajul de gen va permite mărirea eficienţei activităţilor şi executarea programelor.

În primul rând, specialiştii au pus problema colectării datelor segregate pe sexe şi analiza lor, care, ulterior, permite argumentarea schimbărilor ce s-au produs datorită politicilor promovate. Astfel, deja, în anii 90, apare publicaţia World's Women 1970-1990 (Wations UMSG 91), iar Raportul mondial al dezvoltării umane pentru anul 1995 (PNUD) este integral consacrat problemelor de gen. În acest raport, se subliniază faptul că indicatorii care permit măsurarea disparităţilor de gen nu sunt nişte scopuri în sine, ci instrumente politice care pot fi utilizate

pentru contestarea statu-quo-ului care s-a stabilit, la moment, în majoritatea societăților atât în țările dezvoltate, cât şi în cele aflate în curs de dezvoltare.

Încă în anii 90, Națiunile Unite afirmau că scopul lor este de a „furniza persoanelor interesate, bărbaților şi femeilor, date ce ar putea fi utilizate pentru a informa populația de pe întreg globul pământesc despre enorma contribuție a femeilor la viața economică, politică şi de familie şi de a lansa campanii vizând convingerea publicului larg şi a guvernanților de a modifica politicile, care sunt injuste față de femei".

În ceea ce priveşte evoluția utilizării indicatorilor, putem menționa următorul lucru: anterior anilor 70, proiectele erau axate mai mult pe creşterea economică şi punerea la punct a infrastructurii, din aceste considerente şi indicatorii utilizați erau cei ce țin de PNB şi de sistemul conturilor naționale.

Pe parcursul anilor 70 şi până la mijlocul anilor 80, filosofia bazată pe ajutor a deschis teren de aplicare pentru dezvoltarea centrată pe conceptul umanist şi nevoile fundamentale, ca rezultat – apariția numeroaselor documente ce utilizează pe larg indicatorii sociali, adică cei ce țin de sănătate, educație, utilizarea forței de muncă şi demografie. Indicatorii sociali elaborați au venit să-i completeze pe cei economici. Unul din obiectivele urmărite consta în găsirea soluțiilor pentru un şir larg de probleme sociale. Însă, în această perioadă, indicatorii utilizați foarte rar luau în considerare decalajul dintre bărbați şi femei.

La mijlocul anilor 80, accentele au fost deplasate spre indicatorii de abilitate şi participativi, inclusiv asupra indicatorilor ce iau în considerare disparitățile dintre femei şi bărbați, reflectând încă un viraj în prioritățile în materie de dezvoltare. Redefinirea priorităților şi recunoaşterea femeilor ca parteneri egali au permis stabilirea faptului că eforturile pentru dezvoltare trebuie să țină cont, în mod univoc, de rolurile atribuite fiecărui gen. Presiunea exercitată din partea militanților din organizațiile feministe, precum şi aportul specialiştilor din cadrul organismelor de dezvoltare au elucidat importanța datelor separate pe sexe.

În 1995, în cadrul programului „Next Steps", Banca Mondială a elaborat un set de indicatori sectoriali, în special cei ce țin de populație, educație, agricultură, sărăcie, locuințe, din care unii luau în considerare decalajele de gen.

În 1995, PNUD a lărgit activitatea în domeniul elaborării indicatorilor gender şi a propus indicele dezvoltării umane specificat de gen (ISDU) şi indicatorii abilitați după gen, care insistă asupra diferențelor ce apar între bărbați şi femei după venituri, accesul la profesiile liberale şi la muncă în domeniul tehnic, administrare, gestiune şi la cota-parte de locuri în parlament deținute de către femei şi bărbați. Indicele dezvoltării umane specificat pe gen (ISDU) este un indice agregat care utilizează aceiaşi indicatori ai bunăstării sociale ca şi IDU, însă se aplică o penalizare a rezultatelor agregate în cazul existenței unei disparități de gen. Cu cât decalajul dintre femei şi bărbați este mai mare, cu atât ISDU al țării va fi mai mic. Cei trei indicatori utilizați pentru calculul ISDU sunt:

- longevitatea şi sănătatea reprezentate prin speranța de viață la naştere;

- instruirea, indicată prin rata de alfabetizare a adulţilor, rata brută de şcolarizare combinată pentru învăţământul primar, secundar şi superior;
- nivelul decent de viaţă, exprimat prin venitul real ajustat în USD.

IDU sexo-specificat nu poate să ne explice care este accesul femeilor la utilizarea veniturilor, însă ne arată posibilitatea femeilor de a câştiga aceste venituri, ceea ce reflectă independenţa lor economică.

Indicele echităţii între genuri (GEI) e constituit astfel, încât să permită cuantificarea posibilităţilor potenţiale ale bărbaţilor şi femeilor în activitatea politică şi economică a societăţii. Prima grupă de indicatori ia în considerare participarea femeilor şi bărbaţilor la procesele economice. Se calculează indicii reprezentativi ai bărbaţilor şi femeilor în organele administrative, în funcţii manageriale, precum şi în calitate de specialişti şi lucrători tehnici.

Al doilea indice se alege astfel, încât să exprime participarea specificată pe gen în viaţa politică şi posibilităţile de luare a deciziilor politice, în acest caz, se utilizează cota-parte (%) a femeilor şi bărbaţilor în organele legislative, după care se calculează indicele participării integrate în luarea deciziilor economice şi politice.

În calitate de indicator ce ne indică posibilitatea de a dispune şi a gestiona resursele economice, se utilizează venitul per capita recalculat în dolari.

GEI – ca indice agregat, se calculează ca media a trei indici: indicele de reprezentare în organele legislative, indicele integrat de participare la activitatea economică şi luarea deciziilor, indicele veniturilor.

Astăzi, foarte importanţi în analiza disparităţilor de gen, devin indicatorii ce permit evaluarea situaţiei referitoare la atingerea obiectivelor de dezvoltare ale mileniului în orizontul anului 2015.

Problemele de gen intervin în toate cele 8 obiective, iar obiectivul 3 e consacrat integral promovării egalităţii şi emancipării feminine. La obiectivele de dezvoltare ale mileniului sunt asociate 16 obiective mondiale şi 48 de indicatori mondiali. Aceşti indicatori au fost elaboraţi pentru a avea posibilitatea de a măsura progresul ţărilor spre realizarea obiectivelor. Tot mai insistent, în ultimii ani, se vorbeşte despre necesitatea luării în considerare a problemelor de gen de către sistemele naţionale de statistică, precum şi de elaborarea indicatorilor sensibili la gen, care să reflecte inegalităţile în termeni de timp şi de venit disponibil. Perfecţionarea indicatorilor sensibili la gen e importantă, însă, ca ei se fie utili, datele trebuie să fie colective, analizate, difuzate şi utilizate.

1.3. Instrumentele care asigură aplicarea statisticii de gen

Orice analiză economică insistă asupra necesităţii utilizării atente atât a indicatorilor cantitativi, cât şi calitativi, însă, în sursele informative puse la dispoziţia celor ce doresc s-o facă, nu există o delimitare univocă a indicatorilor ce pot fi atribuiţi la indicatorii calitativi şi la indicatorii cantitativi. Totuşi, definiţiile acestor

indicatori există şi ele sunt destul de simple, însă modul lor de utilizare, deseori, este complex.

Indicatorii cantitativi exprimă măsura cantității, iar cei calitativi se referă la perceperea sau opinia indivizilor asupra unui fenomen sau a unei probleme. O astfel de definire a indicatorilor cauzează în practică confundarea celor cantitativi cu cei calitativi şi invers, deseori, există interdependență între aceşti indicatori şi metodele de calcul, deci, e destul de complicat să separăm o metodă de alta. Distincția între ele ar putea fi făcută conform surselor respective de informare şi conform modalităților prin care informația este interpretată şi utilizată.

Informația ce se adună din recensăminte, enumerări, dosare administrative asigură cuantificarea indicatorilor cantitativi, fapt pentru care putem spune că aceşti indicatori derivă din anchetele sistematice. Din contra, fiind opinii exprimate ale unor persoane, indicatorii calitativi, de regulă, se obțin din astfel de surse, precum audiențele publice, anchetele asupra atitudinilor, interviurile, evaluările participative în mediul urban şi rural, observările participative, sociologice, antropologice cu participare deschisă. Se poate afirma că aceşti indicatori se bazează pe anchete ce nu au un caracter sistematic. O altă modalitate de diferențiere a celor două categorii de indicatori constă în examinarea modului în care ei sunt interpretați şi în ce scopuri sunt utilizați. Obținuți din anchete sistematice, indicatorii cantitativi sunt, de regulă, interpretați prin metode formale, precum testele statistice, ale căror rezultate pot servi, ulterior, pentru luarea anumitor decizii politice.

Majoritatea indicatorilor calitativi provin din studii informale, rezultatele cărora sunt, mai degrabă, prezentate sub formă descriptivă decât ca analiză statistică sau alte metode sistemice. Aceşti indicatori sunt complementari şi sunt importanți pentru ca activitățile de evaluare şi de monitorizare să fie eficiente. Pentru utilizarea cu succes a indicatorilor, ei trebuie să posede două caracteristici indispensabile: validitatea şi fiabilitatea. Un set de indicatori bine elaborați şi interpretați pot juca un rol important la punerea în funcțiune a diferitelor proiecte, înlăturarea obstacolelor ce pot să apară.

O importanță mare începe să i se acorde estimației gender şi, în mod special, analizei de gen a bugetului. Indicatorii, criteriile şi problemele reprezintă instrumentele complementare care se aplică pentru monitorizarea schimbărilor referitoare la situația femeilor şi bărbaților, a succesului şi insuccesului în implementarea măsurilor politice şi a programelor. Toate aceste instrumente necesită o statistică de gen sigură şi vastă, care să fie aplicată cu succes la luarea deciziilor. Egalitatea de gen este un obiectiv-cheie al politicilor care a devenit din ce în ce mai important în ultimii ani. Deoarece face parte dintre cele opt Obiective de Dezvoltare ale Mileniului (ODM), i se acordă o atenție deosebită atunci când se discută progresele şi dezvoltările în domeniu.

Din ce în ce mai mult, egalitatea de gen este văzută ca având o dublă importanță: realizarea unui drept fundamental şi impulsionarea creşterii economice. Cele două aspecte sunt strâns legate: decidenții politici încep să recunoască faptul că

discriminarea femeilor se soldează cu costuri economice şi sociale din ce în ce mai mari, în vreme ce egalitatea de gen contribuie la stimularea creşterii economice. Odată cu interesul crescut acordat egalităţii de gen, începe să crească şi importanţa accentului care se pune pe modalităţile de măsurare a egalităţii de gen, prin urmare şi pe dezvoltarea statisticii de gen şi a indicatorilor compoziţi ai egalităţii de gen.

Statistica şi indicatorii de gen constituie elemente esenţiale în definirea ţintelor şi monitorizarea progresului înregistrat în realizarea egalităţii de gen, precum şi în realizarea obiectivelor mai largi de dezvoltare a unei societăţi. În plus, înregistrarea unor rezultate pozitive în realizarea egalităţii de gen nu depinde doar de disponibilitatea statisticilor de gen, ci şi de utilizarea eficientă a acestor statistici în formularea, monitorizarea şi evaluarea politicilor, precum şi în managementul rezultatelor reieşite din analiza acestor statistici – respectiv adoptarea unor măsuri/politici de corecţie a inegalităţilor de gen şi de promovare a egalităţii.

Cu toate acestea, în multe state, femeile rămân o resursă neutilizată la adevărata eficienţă: participarea lor deplină la forţa de muncă este restricţionată de mentalităţile tradiţionale, segregarea orizontală şi verticală existentă la nivelul pieţei muncii, discriminare la nivelul salarizării sau dificultăţi de reconciliere a vieţii profesionale cu viaţa de familie.

Femeile trăiesc mai mult decât bărbaţii, însă, de cele mai multe ori, calitatea vieţii lor mai lungi se înrăutăţeşte şi riscul de sărăcie este mai mare decât în cazul bărbaţilor. Speranţa de viaţă a femeilor este mai mare decât speranţa de viaţă a bărbaţilor, atât la naştere cât şi la oricare dintre vârste. La naştere, speranţa de viaţă a femeilor din mediul urban era, în 2007, cu aproape 8 ani mai mare decât cea a bărbaţilor, iar în mediul rural – cu 7,3 ani mai mare. La vârsta de 60 de ani, speranţa de viaţă a femeilor este cu 3,4 ani mai mare decât a bărbaţilor în mediul urban, iar în mediul rural – cu 3 ani mai mare. Comparativ cu anul 2006, se observă creşteri ale speranţei de viaţă la toate vârstele, însă nesemnificative (sub un an).

Tabelul 5.1

Speranţa de viaţă la naştere şi anumite vârste

(ani de viaţă rămaşi)

Vârsta, ani	2006				2007			
	Urban		Rural		Urban		Rural	
	F	B	F	B	F	B	F	B
0	74,1	66,5	71,1	63,3	74,4	66,5	71,5	64,2
5	70,2	62,6	67,1	59,4	70,4	62,6	67,6	60,2
15	60,3	52,8	57,3	49,6	60,5	52,7	57,7	50,5
25	50,5	43,2	47,6	40,1	50,7	43,2	48,0	41,1
50	27,1	22,1	24,6	19,7	27,3	22,2	25,0	20,5
60	18,9	15,6	16,9	13,7	19,1	15,7	17,4	14,4

Sursa: *Culegerea statistică „Femei şi bărbaţi în Republica Moldova" 2008*

Iar în anul 2008, conform informaţiei BNS speranţa de viaţă la naştere pentru femei a constituit pentru mediul urban 75,1 ani, iar pentru mediul rural – 72 ani, de asemenea, pentru bărbaţi, este, la fel, în uşoară creştere: pentru mediul urban – 67,12, iar pentru mediul rural – 64,59 ani.

Toate aceste fenomene trebuie soluţionate adecvat prin intermediul politicilor publice. Însă, pentru a elabora politici publice şi planuri de acţiune, care să promoveze egalitatea de gen, şi pentru a monitoriza progresele făcute în acest domeniu, este esenţială existenţa datelor statistice corecte, care să reflecte realitatea vieţii femeilor şi bărbaţilor dintr-o societate. Această nevoie a fost recunoscută şi adresată la nivel internaţional, în primul rând, de Naţiunile Unite. În acest sens, Platforma de Acţiune de la Beijing, adoptată cu ocazia celei de-a patra Conferinţe Mondiale asupra Statutului Femeilor din 1995, recunoaşte nevoia analizei de gen şi a integrării perspectivei de gen în dezvoltarea politicilor şi în implementarea programelor. De asemenea, îndeamnă guvernele şi instituţiile internaţionale să promoveze cercetarea şi diseminarea de informaţii în anumite domenii importante, exprimând nevoia de statistici care să monitorizeze realizarea obiectivelor şi strategiilor în domenii-cheie.

Desigur, şi Uniunea Europeană se preocupă constant de dezvoltarea şi diseminarea statisticilor de gen. Începând cu Strategia Cadru pentru Egalitate de Gen, 2001-2005, Comisia Europeană a început să pună un accent, din ce în ce mai pregnant, pe nevoia de dezvoltare a statisticii de gen. Principalele puncte de interes se referă la dezvoltarea şi diseminarea de date statistice dezagregate în funcţie de sex, comparabile, pentru diferite domenii de politici publice, precum şi la dezvoltarea de metodologii şi indicatori pentru evaluarea politicilor şi practicilor europene din perspectivă de gen.

La nivel naţional, Republica Moldova a semnat Declaraţia Mileniului în 2000 şi, în acelaşi an, Comitetul ONU pentru eliminarea discriminării faţă de femei, în sesiunea a 23-a, a înaintat o Listă de Recomandări în urma evaluării Raportului naţional. Printre acestea, s-au aflat recomandarea de a adopta o lege privind egalitatea de şanse, elaborarea unei strategii naţionale, care să promoveze egalitatea între bărbaţi şi femei în toate domeniile şi, nu în ultimul rând, dezvoltarea statisticii de gen. În februarie 2006, Legea privind asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi a fost adoptată şi apoi Planul Naţional „Promovarea egalităţii genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009", aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 984 din 25.08.2006. În ambele documente, există referiri specifice la dezvoltarea statisticii de gen:

- Articolul 22 din Legea privind egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi stipulează faptul că Biroul Naţional de Statistică are responsabilitatea de a colecta, prelucra şi generaliza informaţiile statistice dezagregate pe sexe şi că autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, parti-

dele, alte organizaţii social-politice, persoanele juridice şi persoanele fizice care desfăşoară activitate de întreprinzător au obligaţia de a prezenta Biroului Naţional de Statistică informaţiile necesare dezagregate pe sexe.

- Obiectivul specific nr.3 din Planul Naţional se referă la îmbunătăţirea statisticii de gen şi a culegerii datelor dezagregate în funcţie de sex.

Cu toate acestea, în august 2006, comentariile Comitetului privind eliminarea tuturor formelor de discriminare faţă de femei se referă la disponibilitatea limitată a datelor statistice, clasificate pe criterii de sex, apartenenţă etnică şi vârstă, pe regiuni urbane şi rurale, ceea ce complică evaluarea progresului şi a dinamicii tendinţelor referitoare la situaţia de fapt a femeilor şi exercitarea de către ele a drepturilor omului în toate domeniile pe care le cuprinde Convenţia pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare faţă de femei. În acest sens, se recomandă îmbunătăţirea colectării datelor dezagregate în funcţie de sex, apartenenţă etnică şi vârstă, pe regiuni urbane şi rurale în toate domeniile cuprinse în CEDAW. De asemenea, Republicii Moldova i se cere să monitorizeze impactul legilor, politicilor şi al planurilor de acţiune prin indicatori cuantificabili şi să evalueze progresul în realizarea egalităţii de gen.

Indicatorii reprezintă o măsură de sinteza a unor colectivităţi de date statistice agregate. Ei simplifică informaţia complexă, făcând-o clară şi uşor de interpretat. Ei trebuie să aibă sens şi semnificaţii relevante pentru factorii de decizie, furnizorii de servicii şi pentru publicul larg.

Indicatorii trebuie să fie susţinuţi de date cantitative clare şi convingătoare calculată în aceeaşi perioadă de timp şi să fie comparabile între ţări şi grupuri de populaţie. Indicatorii ce caracterizează situaţia în diferite momente de timp, oferă posibilitatea de a urmări tendinţele, cu alte cuvinte, pentru a formula concluzii cu privire la îmbunătăţirea sau deteriorarea situaţiei.

Un indicator sau altul este, adeseori, deosebit de util în raport cu alţi indicatori, legaţi de domeniul specific sau subiect. În acelaşi timp, numărul de astfel de indicatori trebuie să fie nici prea mare, astfel încât să nu se creeze confuzii, nici prea mici, astfel încât să nu inducă în eroare. Cea mai dificilă categorie de indicatori – o combinaţie de indicatori sau indici, care să furnizeze informaţii sumare privind diverse domenii de statistici. De exemplu, Raportul dezvoltării umane, Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare includ astfel de indicatori, care fac referinţă la sex, indicele de dezvoltare şi indicatorul de eligibilitate a bărbaţilor şi femeilor. Pentru a putea fi aplicată statistica de gen pentru elaborarea de politici, efectuarea de cercetări şi dezbateri publice, este necesar nu numai de a dispune de o bază de date cuprinzătoare, dar, de asemenea, posibilitatea de a alege pentru aceste date un format care ar fi de înţeles de către factorii de decizie şi altele de non-specialiştii în domeniul statisticii. În rapoartele din seria Femeile lumii: Tendinţe şi Statistică, dintre care primul a fost

publicat în 1991, analizează principalii indicatori ce caracterizează situaţia bărbaţilor şi femeilor din întreaga lume. În aceste publicaţii, datele şi indicatorii sunt prezentaţi într-un format care este convenabil pentru mass-media, activişti sociali şi factorii de decizie politică. Ele au fost pregătite de către United Nations Statistics Division, în colaborare cu PNUD privind dezvoltarea umană: Human Development Reports http://hdr.undp.org /reports/ view_reports.cfm? type=1 United Nations, The World's Women 1970-1990: Trends and Statistics (United Nations publication, Sales No.E.90.XVII.3); The World's Women 1995:Trends and Statistics (United Nations publication, Sales No. E.95.XVII.2); The World's Women 2000: Trends and Statistics, (United Nations publication, Sales No. E. 00.XVII.14); United Nations, The World's Women 20005: Progress in Statistics, (United Nations publication, Sales No. E.05.XVII.7), ele utilizează direct aceste date pentru a dezvolta o politica de gen. Aceşti indicatori sunt disponibili la nivel naţional şi regional, atrăgând atenţia asupra problemelor de gen şi contribuie la dezvoltarea de măsuri de politică.

Criteriile reprezintă orientări stabile, cu care pot fi comparaţi indicatorii. Criteriile se bazează atât pe indicatori, precum şi pe statistici de gen, utilitatea lor depinzând de procesul de colectare a datelor în scopul de a le compara la diferite momente de timp. Obiectivele cantitative reprezintă un obiectiv al politicii. Ele descriu rezultatul aşteptat de politică, după o anumită perioadă de timp.

Analiza bugetelor sensibile la gen reprezintă, în esenţă, estimarea politicii gender din punct de vedere financiar. Analiza bugetelor sensibile la gen reprezintă instrumentarul, graţie căruia chestiunile referitoare la gen apar în prim-plan în procesul de luare a deciziilor financiare. Astfel, se pune la îndoială părerea că deciziile financiare nu au aspect gender.

Analiza bugetelor sensibile la gen presupune dezagregarea bugetelor conform criteriului de sex, astfel, încât să fie posibilă evidenţierea diferenţelor în acţiunile financiare din punct de vedere gender al măsurilor politice, neînsemnând elaborarea bugetelor separat pentru femei.

Scopul urmărit constă în a face acest proces transparent la luarea de decizii financiare la nivel guvernamental din punct de vedere gender.

1.4. Indicatorii de gen

În literatura de specialitate cu privire la indicatori de gen, noţiunea de indicator este interpretată foarte diferit. În unele surse, de exemplu, se includ puncte de vedere, opinii. Vom considera indicatorii cantitativi (număr, scară de aplicare, ritm etc.), măsura care măsoară fenomenul. Punctele de vedere oferă o altă definiţie, ceea ce înseamnă evaluare, constatări, concluzii.

Între indicatori şi estimări, desigur, există o legătură şi o subordonare, de regulă, indicatorul cantitativ este primar, apoi urmează evaluarea sau interpretarea calităţii indicatorului.

Această distincție este deosebit de importantă pentru monitorizarea bugetului, deoarece bugetul se bazează, de regulă, pe indicatori cantitativi. Dispozițiile prevăzute în Legea cu privire la buget, de analiză şi justificare se bazează neapărat pe indicatori cantitativi. Concluzia: orice monitorizare a bugetului, inclusiv de gen, este lipsită de sens fără măsurări cantitative.

Specificul indicatorilor bugetului sensibil la gen constă în conținutul lor. Aceşti indicatori sunt destinați pentru a măsura cantitativ bugetul, în conformitate cu politica de drepturi egale şi a egalității de şanse pentru femei şi bărbați. Sistemul de indicatori ai bugetului sensibil la gen de obiective de buget include mai multe grupuri şi se împart în indicatori direcți şi indirecți.

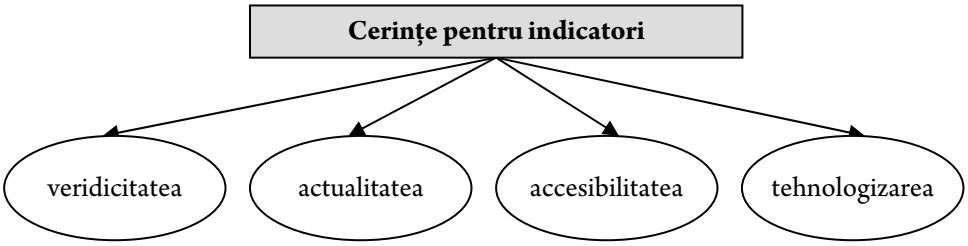


Figura 5.1. **Cerințe pentru indicatori**

Indicatorii direcți sunt cei care sunt fixați direct de buget, aceştia sunt, de obicei, definiți prin reglementări, principalul fiind Codul Bugetului. Prezența lor în proiecte şi rapoarte în procesul bugetar este obligatorie. În acelaşi timp, indicatorii indirecți reprezintă analiză de raționament, argumentare a indicatorilor direcți. În legătură cu acest set de indicatori, în general, se disting două mari grupuri de performanță: de argumentare şi de feedback. De exemplu, indicatorii sociali sunt de argumentare, cei financiari de răspuns, şi, invers, cei financiari şi economici sunt de argumentare, şi, respectiv, sociali de răspuns, în funcție de subiect şi obiect, de observare şi analiză. În mod special, pentru analiza de gen a nivelului salariului minim avem indicator – argument, iar pentru proiectul de consolidare şi de sporire a lui avem indicator de răspuns.

Lipsa de date în buget reflectă direct modificări în cazul în care şi un răspuns de performanță a lipsei de cheltuieli pe versificare a populației (de sex, vârstă, statut social) obligă a opera cu informații indirecte care nu pot fi identificate direct.

Dacă e să vorbim despre activitatea administrației publice atât la nivel local, cât şi de țară, importanța utilizării indicatorilor calitativi şi cantitativi este evidentă. Cum a mai fost menționat, încă din anii 80, o atenție sporită începe să li se acorde acestor indicatori. Abilitatea este un termen prin care se descrie procesul de conştientizare de către personale marginalizate a situației în care se află şi organizarea lor colectivă pentru a avea acces la serviciile publice şi la avantajele survenite ca rezultat al progresului economic.

Abilitatul presupune două laturi ale unuia şi aceluiaşi proces:

- Schimbarea gradului de conştientizare individuală, care presupune creşterea controlului şi încrederii în sine prin recunoaşterea dreptului de a lua decizii şi de a alege.
- Organizarea orientată spre schimbări sociale şi politice.

Indicatorii abilitatului trebuie să includă una din aceste laturi sau ambele în funcţie de scopurile urmărite de administraţia publică; creşterea individuală a nivelului de încredere în sine a maselor largi ale populaţiei, sau schimbări sociale şi politice, sau ambele. Chiar dacă procesul de abilitare e bine definit, totuşi, cuantificarea lui întâmpină unele dificultăţi, deoarece e greu de măsurat o stare de spirit. De exemplu, sentimentul de imposibilitate de a accede la abilitat. Indicatorii ce măsoară abilitatea pot fi de natură juridică, politică, economică, socială.

Felul în care sunt definite „cunoaşterea", „respectul de sine" şi alte elemente ale abilitatului pot să difere de la un caz la altul, după grupe socio-economice, origine etnică şi vârstă. Aceste dificultăţi sunt reale, însă există un set de indicatori ce ar putea măsura abilitatul.

În rândul economiştilor, dezbaterile metodologice cu privire la abilitatul femeilor încă continuă.

Evaluarea situaţiei în materie de gen de către administraţia publică este, deseori, percepută ca un exerciţiu tehnic, însă deciziile cu privire la măsurarea progresului ce a avut loc în materie de disparitate de gen constituie o problemă politică şi domeniul acesta, frecvent, este considerat marginal. Deciziile de măsurare a cutărui aspect al disparităţii de gen, de asemenea, sunt o problemă politică. În ultimul timp, numeroase agenţii de dezvoltare şi subdiviziuni guvernamentale din cadrul administraţiei publice au adoptat strategii de integrare sistemică a genurilor, însă procedurile ce ar verifica dacă angajamentele la nivel de politică sunt prezente în structura, în cultura internă a organizaţiei, în practicile de programare lipsesc.

Populaţia de sex feminin continuă să fie predominantă (51,9% din total populaţie în 2004 şi 52,3% în 1989). Numărul femeilor înregistrate la ultimul recensământ a fost de 1755643 persoane, depăşind cu 128 mii numărul bărbaţilor. Astfel, la 1000 de persoane de sex feminin reveneau 927 de persoane de sex masculin, faţă de 912 în 1989.

În pofida faptului că scăderea numărului populaţiei feminine, în această perioadă, a fost mai mare decât cea a populaţiei masculine, decalajul numeric s-a păstrat. Femeile sunt mai numeroase după vârsta de 30 de ani.

Structura populaţiei pe vârste a înregistrat schimbări esenţiale la toate cele trei grupe mari de vârstă.

În numărul total al populaţiei ţării, ponderea persoanelor sub vârsta de 15 ani a constituit 21%, micşorându-se cu 8,6 puncte procentuale faţă de 1989.

Populaţia în vârstă aptă de muncă (bărbaţi – 16-61 ani, femei 16-56 ani) a înregistrat o pondere de 63,9% din total populaţie pe ţară, majorându-se cu 8,8

puncte procentuale faţă de 1989. Această majorare a fost cauzată de completarea acestor categorii de populaţie cu persoane născute în anii optzeci, caracterizaţi printr-un înalt nivel de natalitate şi de majorarea vârstei de pensie cu câte doi ani atât pentru femei, cât şi pentru bărbaţi.

Numărul populaţiei peste vârsta aptă de muncă a înregistrat o descreştere cu 0,5 puncte procentuale, constituind 14,8 la sută din total populaţie.

Structura populaţiei după starea civilă relevă faptul că, în 2004 (conform recensământului din R. Moldova, vezi (17)), persoanele căsătorite constituiau 58,5% din totalul populaţiei în vârstă de 15 ani şi peste. Persoanele necăsătorite deţineau o pondere de 25,9%, cele văduve – de 10,1%, cele divorţate oficial – de 4,2%, iar cele despărţite – 1,2%. Femeile divorţate erau de două ori mai numeroase decât bărbaţii divorţaţi, iar numărul femeilor văduve depăşea de 3,8 ori numărul bărbaţilor văduvi. În mediul urban, atât bărbaţii necăsătoriţi şi cei divorţaţi, cât şi femeile cu aceeaşi stare civilă, deţineau o pondere mai majoră decât în mediul rural, respectiv bărbaţii cu câte 5,6 şi 2,5 puncte procentuale şi femeile cu câte 9,3 şi 6,2 puncte procentuale. În mediul rural, persoanele căsătorite şi cele văduve deţineau o pondere mai majoră decât în mediul urban.

Aşadar, din start, nu poate fi concepută promovarea de către administraţia publică şi guvernanţi a unei politici ce neglijează disparităţile de gen. Decidenţii politici atât locali, cât şi cei la nivel statal dau dovadă de miopie politică, în caz că nu investesc din plin în potenţialul de mai mult de jumătate al societăţii lor, nu folosesc resursele umane la justa lor valoare şi compromit competitivitatea lor.

Indicatorii sensibili la gen pot fi utili în evaluarea rezultatelor intervenţiilor şi politicilor tradiţionale axate pe egalitatea dintre genuri şi pot identifica obstacolele ce trebuie înlăturate. Ei pot, de asemenea, să permită ajustarea programelor şi activităţilor pentru a răspunde mai bine la obiectivele egalităţilor de gen şi pentru a reduce efectele nefaste ale perioadei tranziţionale asupra bărbaţilor şi femeilor.

Pentru multe organisme mondiale şi guverne, indicatorii sensibili la gen constituie nişte ustensile majore, care permit aprecierea gradului de funcţionare a programelor elaborate şi implementate de către ele. Se vorbeşte mult despre lupta pentru egalitatea de gen şi drepturile femeilor la nivel naţional şi internaţional. Îndeplinirea obiectivului de dezvoltare milenară până în anul 2015, în mare măsură, depinde de activitatea administraţiei publice. Evaluările sensibile la gen pot releva decalajele dintre angajamente şi punerea lor în funcţiune şi impactul real, pot fi utilizate pentru a-i obliga pe responsabilii politici să răspundă de acţiuni sau de lipsa de acţiune. Ele pot, de asemenea, să servească la măsurarea rezultatelor diverselor obiective şi activităţi din alte domenii asupra relaţiilor şi inegalităţilor de gen. E foarte important ca aceste evaluări să fie luate în considerare de către decidenţii politici, iar măsurile întreprinse în baza lor să aibă acoperire financiară, fiindcă o bază de date bună nu tot timpul duce la acţiuni utile. Decizia de a utiliza sau nu

datele delimitate pe gen şi în ce mod este un act politic. Administraţia publică trebuie să-şi asume responsabilitatea difuzării lor, tratarea în mod obiectiv, dând dovadă de voinţă politică, chiar şi în cazul când aceste date nu sunt favorabile, deoarece recunoaşterea problemei este primul pas spre soluţionarea ei.

În practica cotidiană, efortul depus în soluţionarea problemelor de tip gender de către administraţia publică şi guvernanţi se amplifică de ajutorul acordat de agenţiile de dezvoltare şi structurile informale ce se ocupă de disparităţile de gen. Ca procesul să fie eficient, schimbările trebuie să se producă simultan la 4 nivele: la nivelul individual pentru femei şi bărbaţi, la nivelul societăţii, în ansamblul său, în latura formală şi cea informală de activitate (14, p. 60). Rao A. şi Kelleher D., în lucrarea *„Is there life after gender mainstreaming"*? (14) se referă la egalitatea genurilor în muncă, însă diagrama de mai jos poate fi atribuită oricărui obiectiv ce ţine de diminuarea şi/sau excluderea disparităţii de gen. La nivel de ţară, pentru guvernanţi, o importanţă destul de mare o au măsurarea şi evaluarea situaţiei gender, fapt ce ar permite delimitarea acţiunilor politice pe niveluri de priorităţi, precum şi ar oferi guvernanţilor posibilitatea să cunoască situaţia în care se află, la moment, ţara şi termenele în care ar putea fi reduse decalajele existente şi atinse obiectivele-ţintă.

Organizaţia Naţiunilor Unite, în documentele sale, de asemenea, insistă asupra necesităţii integrării sistematice a structurilor gender în sistemele statistice naţionale de la colectarea datelor până la prezentarea rezultatelor.

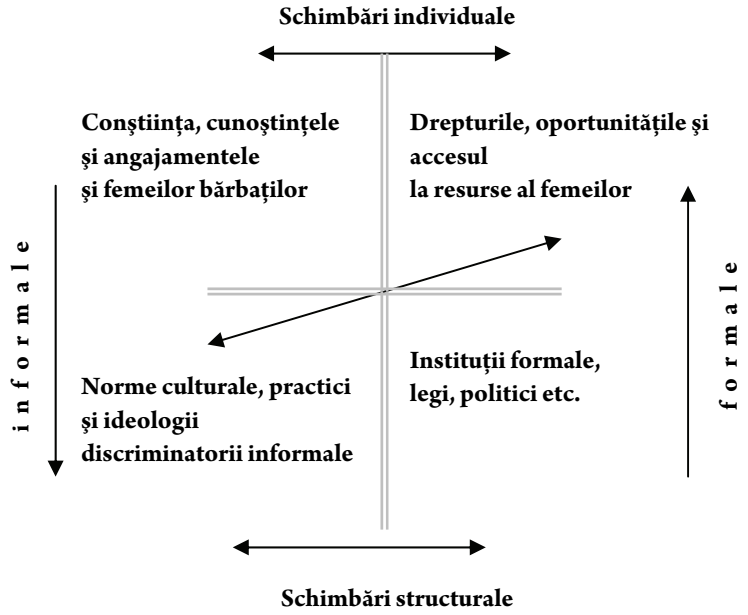


Figura 5.2. **Nivelul de eficientizare a procesului de reducere a disparităţilor de gen**

Tema 2. Elaborarea indicatorilor pentru statistica bugetară sensibilă la gen

2.1. Sistematizarea indicatorilor de gen

Este necesar ca, împreună cu actuala clasificare a cheltuielilor (sectoriale şi departamentale), de a introduce şi o clasificare socială, care ar putea ridica la un nivel mai ridicat de transparență a bugetului, care ar putea urmări în direct procesele de sex reflectate în politicile bugetare.

Prezintă interes schema de sistematizare a indicatorilor propusă de prof. univ. dr. L. Rjaniţina:

1. Indicatori sociali direcţi, aprobaţi în buget.
2. Indicatori sociali direcţi utilizaţi în prognoza socio-economică pentru anul bugetar.
3. Indicatorii cheltuielilor bugetare sensibile la gen pentru măsurile din domeniul veniturilor populaţiei.
4. Indicatorii sociali pentru ocrotirea populaţiei, femeilor şi copiilor în componenţa articolelor complexe ale bugetului de cheltuieli.
5. Indicatorii egalităţii de gen (din toate sursele de informaţie).
6. Programe regionale şi raionale pentru femei şi copii.
7. Standarde sociale şi normative financiare, diferenţiate după sex şi vârstă.

Conform acestei scheme pentru calcularea ***Indicatorilor sociali direcţi, aprobaţi în buget,*** se utilizează articolul Cheltuieli pentru servicii, care reprezintă baza primară pentru analiză şi monitorizare de gen. În conformitate cu clasificarea sectorială, vom evidenţia:

1. Cheltuieli pentru sectoarele sociale (învăţământ, sănătate, politică socială, de locuinţe şi servicii comunale), ca zonă, de cele mai multe ori, folosite pentru femei şi copii.
2. Creşterea preţurilor de consum -%.
3. Creşterea tarifelor pentru energie, servicii comunale şi transport.
4. Ratele de creştere pentru educaţie, sănătate, cultură) -%.

Pentru ***Indicatori direcţi sociali utilizaţi în dezvoltarea socio-economică pentru anul fiscal*** vom calcula:

1. Salariul mediu pe economie (lei pe lună).
2. Pensia medie (lei pe lună).
3. Numărul de angajaţi (număr de persoane).
4. Numărul de şomeri înregistraţi (persoane), inclusiv femei (%).
5. Salariul minim de existenţă (lei pe lună) raportat
   - Per persoană;
   - Populaţie activă;

- Pensionar.

6. Proporţia populaţiei aflate sub pragul sărăciei -%.
7. Speranţa de viaţă pe sexe (în ani).

Pentru grupul de ***Indicatori ai bugetului de cheltuieli sensibili la gen pentru activităţi în domeniul de venituri ale populaţiei,*** vom calcula indicatorii de feed-back şi de argumentare pe baza datelor bugetului, prognozelor şi statisticilor:

1. Raportul dintre salariul minim şi minimumul de existenţă.
2. Raportul dintre salariul în instituţiile bugetare cu plată în economie în ansamblu.
3. Creşterea pensiilor – pe ansamblu (per total, lei pe lună în %)
   - inclusiv pensia de bază în raport cu minimul de existenţă
4. Creşterea ajutoarelor primite de către femei (suma, lei).
   - de la buget,
   - de la fondul de asigurări sociale.
5. Creşterea de înlesniri, în vederea copiilor (lei pe lună, numărul de beneficiari).

Pentru determinarea următorului set de ***Indicatori de asistenţă socială pentru populaţie, femei şi copii în articolele bugetului de cheltuieli,*** trebuie să culegem următoare date referitoare la:

1. Plăţi compensatorii pentru pensionari şi copii în loc de prestaţii în natură.
2. Înlesniri pentru ocrotirea mamei şi a copilului:
   - mâncare pentru copii, prânzuri la şcoală, sprijin pentru femeile gravide;
   - ocrotirea sănătăţii femeilor şi a copiilor (tipuri, reglementări, reţeaua de compensaţii).
3. Alte cheltuieli pentru copii de la buget (de recreare, de agrement, sport etc.) şi fondurile de asigurare (tipuri, reglementări, reţeaua de compensaţie).
4. Subvenţii pentru locuinţe.
5. Ajutoare pentru nevoiaşi (sărăci).
6. Dezvoltarea de instituţii sociale:
   - pentru copii (grădiniţe, activităţi extraşcolare),
   - pentru femei (Centre de familie de servicii sociale etc.)
7. Bugetul pentru servicii sociale pentru persoanele în vârstă şi cu handicap, inclusiv a copiilor cu dizabilităţi.
8. Măsuri sociale pentru populaţia rurală:
   - finanţare pentru instalarea apeductului, gazului,
   - furnizarea de coeficienţi raionali;
   - alte măsuri, ţinând seama de specificul raionului sau regiuni**i.**

Determinarea gender se deduce din setul de ***Indicatori de egalitate de gen:***

1. Raportul dintre salarii între bărbaţi şi femei.
2. Alocaţii din buget cu privire la protecţia împotriva şomajului (prestaţii de formare profesională, lucrări publice pentru femei).
3. Programul de sprijin pentru întreprinderi mici – suma per total.
4. Ponderea de femei-întreprinzător -%.
5. Cheltuielile bugetului de educaţie (primar, secundar, de învăţământ universitar, cu alocarea de procentul femeilor în instituţiile de învăţământ, suma).
6. Ponderea de femei cu studii secundare, superiore şi de educaţie specială – total şi pe sexe – numărul, %.
7. Raportul pe ocupaţii profesionale.
8. Ponderea de femei la toate nivelurile de guvernare – numărul, %.
9. Numărul de organizaţii ale femeilor, precum şi de membri în ele.
10. Alocaţii din buget pentru sprijinirea femeilor cu iniţiative sociale – total, % din buget ale cheltuielilor.

6. Programe republicane şi regionale pentru femei şi copii

- privind măsurile pentru orfani, copii cu handicap, fără domiciliu,
- de reducere a mortalităţii infantile,
- împotriva drogurilor, de informatizare a şcolilor, de locuinţe pentru tineri.

7. Standarde sociale şi reglementări financiare, diferenţiate pe sexe şi vârstă

Inactivităţile cu servicii publice (educaţie, sănătate, cultură).

Recomandările Proiectului Milenar al ONU cu privire la căile de realizare a obiectivului 3 „Egalitatea GENDER şi abilitarea femeilor"

Sarcina propusă – „Lichidarea inegalităţii genurilor în învăţământul primar si secundar, preferabil, către anul 2005, iar la toate nivelurile de învăţământ – către anul 2015"

- Rata fetelor faţă de cea a băieţilor în învăţământul primar, secundar şi terţiar;
- Rata femeilor analfabete, faţă de cea a bărbaţilor de 15-24 de ani;
- Cota femeilor salariate în sectorul neagrar;
- Cota mandatelor deţinute de femei în Parlament.
- Rata de absolvire de către fete/băieţi a tuturor nivelurilor de învăţământ;
- Indicatori specifici regionali – decalajele în venituri dintre femeile salariate şi care activează în sectorul informal, ratele diferenţiate pe bază de gen a şomajului, segregarea profesională etc.
- Numărul femeilor supuse violenţei domestice etc.

„Lichidarea inegalităţii genurilor în învăţământul primar şi secundar, preferabil, către anul 2005, iar la toate nivelurile de învăţământ – către anul 2015".

- Respectarea standardului gender nu doar la înrolarea în şcoală a copiilor, ci şi la absolvirea învăţământului;
- Implementarea unor strategii de atragerea a fetelor în şcoală şi de a face posibilă absolvirea de către acestea a cursului complet de educaţie primară şi secundară.
- Strategii care favorizează oferta – creşterea numărului de şcoli primare şi secundare, reducerea costurilor de şcolarizare, instituirea politicilor care ar favoriza frecventarea orelor de către fete (ex., fetele căsătorite), îmbunătăţirea securităţii şcolilor, a calităţii şi sensibilităţii – gender (gender-sensitivity) a curriculumului.
- Strategii care favorizează cererea – mobilizarea implicării părinţilor şi a comunităţii în monitorizarea calităţii studiilor, prin lansarea unor campanii de conştientizare a importanţei educaţiei fetelor. Sarcinile cantitative de măsurare a succesului diferitelor intervenţii nu sunt foarte utile.
- Investiţiile în politicile de educaţie a fetelor trebuie să aibă un impact direct atât asupra fetelor, cât şi asupra societăţii;
- Toate politicile din acest domeniu trebuie să fie susţinute de către membrii familiilor şi ai comunităţii;
- Politicile de educaţie trebuie să acorde prioritate fetelor din păturile marginalizate sau excluse ale populaţiei (grupurile etnice, comunităţile sărace).

2.2. Sistemul de clasificare adoptat la recomandarea Naţiunilor Unite

Sistemul de clasificare adoptat la recomandarea Naţiunilor Unite, conform domeniilor prioritare determinate în baza Platformei de Acţiune de la Beijing (1995), prevede:

Învăţământ în educaţia formală şi informală

- Numărul şi procentajul de persoane alfabetizate, pe sexe şi pe grupuri de vârstă;
- Anii de şcoală terminaţi, pe nivele de educaţie şi sexe;
- Acces la programe specializate de instruire (tehnică şi profesională) la nivel secundar şi după, pe sexe;
- % din numărul total de femei, respectiv bărbaţi absolvenţi în domenii ca drept/ştiinţe/medicină/IT
- Rata brută şi netă de înscriere în educaţia primară şi secundară pentru fete, respectiv băieţi;
- Rata brută şi netă de înscriere în educaţia terţiară şi universitară pentru femei, respectiv bărbaţi;

- Ratele de abandon şcolar la nivel primar, secundar şi terţiar pe sexe;
- % profesorilor pe sexe la nivel primar, secundar şi terţiar;
- % din directorii de şcoli şi şefii de catedre universitare sunt femei, respectiv bărbaţi;
- Rata brută a naşterilor este obţinută împărţind media femeilor de vârstă fertilă din populaţie, la nivelul unui an, la numărul de născuţi vii din aceeaşi perioadă de timp.

Sănătate, servicii de sănătate, nutriţie

- % din cheltuielile bugetului public sunt acordate nevoilor de sănătate ale femeilor în domeniile productive şi neproductive;
- Numărul/accesul la centre de sănătate primare pe sexe;
- Numărul de consultaţii medicale şi numărul de zile de spitalizare pe sexe; numărul de paturi de spital ca % din populaţie;
- Proporţia fetelor şi băieţilor vaccinaţi împotriva bolilor virale;
- Proporţia naşterilor asistate medical din total naşteri;
- Mortalitatea şi speranţa de viaţă pe sexe;
- Ratele mortalităţii materne (la 1 000 de născuţi vii);
- Rata mortalităţii infantile şi procentajul de fete/băieţi;
- Numărul şi/sau incidenţa bolilor transmisibile de importanţă pentru sănătatea publică, inclusiv HIV/SIDA, pe sexe;
- Consumul de calorii ca % din minimumul necesar pe sexe;
- % din venitul femeilor / bărbaţilor cheltuit pentru hrană;
- Accesul la igienizare şi apă potabilă, pe sexe.

Activităţi economice şi participarea forţei de muncă

- % din forţa de muncă feminină/masculină ocupată în agricultură, industrie şi servicii (cu vârsta de 15 ani şi peste);
- % din forţa de muncă feminină/masculină ocupată în poziţii manageriale şi profesionale;
- % din forţa de muncă feminină/masculină sunt lucrători familiali neplătiţi sau ocupaţi în sectorul informal (cu vârsta de15 ani şi peste);
- Rata de ocupare/inactivitate pe sexe, urban/rural;
- Timpul folosit în anumite activităţi (inclusiv munca domestică neremunerată şi îngrijirea copiilor şi/sau bătrânilor);
- Incidenţa tipului de muncă (normă întreagă/jumătate de normă) pentru femei, respectiv bărbaţi;
- Dreptul la concediu de maternitate/număr de săptămâni/% femei care beneficiază de acest drept;
- Dreptul la concediu parental/număr de săptămâni/% femei, respectiv bărbaţi care beneficiază de acest drept;

- % din creditele şi sprijinul financiar şi tehnic disponibil din surse guvernamentale şi neguvernamentale merge spre femei, respectiv bărbați;
- Diferențele de salarizare/venituri dintre femei şi bărbați pe ocupații şi domenii de activitate;
- Situația serviciilor de îngrijire a copiilor şi % din copiii cu vârsta de 0-3 ani şi 3-6 ani beneficiază de servicii de îngrijire.

Acces la proprietate, echipamente şi credite

- % şi distribuția proprietăților (pământ, locuințe, animale) pe sexe şi grupuri de venit;
- % din femei au acces la credite, comparativ cu bărbații;
- % gospodăriile rurale în funcție de sexul capului gospodăriei;
- % gospodăriilor fără proprietate asupra pământului, în funcție de sexul capului gospodăriei;
- Rata medie de venit a lucrătorilor în agricultură, pe sexe;
- % femeilor, respectiv bărbaților care au primit titluri de proprietate prin schemele de reformă a proprietății.

Clasa de indicatori sensibili la gen

Drepturi legale şi putere politică

- % din locurile din parlamentul național şi guvernământul local/organismele decizionale ocupate de femei, respectiv bărbați;
- Procentajul de femei şi bărbați în poziții de decizie în Guvern;
- Procentajul de femei şi bărbați pe listele electorale ale partidelor politice;
- % femei în administrația publică, la cel mai înalt nivel al departamentelor;
- % femei angajate în sectorul public sector, la nivel administrativ şi managerial;
- % femei, respectiv bărbați înregistrați ca alegători/% din femeile/bărbații care votează;
- % femei în poziții de decizie la nivel mediu/superior în sindicate şi patronate;
- % femei judecătoare, procurori şi avocate din total;
- % femei în poliție şi armată, pe grade.

Violența împotriva femeilor

- Numărul de cazuri raportate de violență domestică;
- Numărul cazurilor raportate de atacuri sexuale şi violuri;
- Numărul cazurilor raportate de hărțuire sexuală;
- Rata de condamnare a acuzaților de comportamente violente asupra femeilor;

- Numărul măsurilor de protecție imediată pentru asistarea femeilor agresate (ajutor juridic, asistență financiară, asistență psihologică, adăposturi, intervenții ale poliției, acțiuni ale ONG-urilor);
- Creşterea/descreşterea actelor de violență împotriva femeilor în timpul conflictelor armate.

Politici macroeconomice şi gen

- Cheltuielile de consum privat în gospodării în funcție de sexul capului gospodăriei;
- Totalul cheltuielilor bugetului public şi ca procent din PIB;
- Detalierea cheltuielilor bugetului public pe sectoare;
- Procentajul persoanelor aflate în situații de risc şi care beneficiază de diverse scheme de securitate/asistență socială, pe sexe şi mărimea gospodăriilor;
- Procentajul persoanelor potențial eligibile să primească asigurări/ asistență socială şi beneficii similare, pe sexe şi mărimea gospodăriilor.

2.3. Aspecte ale statisticii gender

Conform practicii internaționale, indicatorii cantitativi de gen, naționali şi internaționali, în special cei ce măsoară bunăstarea socială, utilizează două abordări:

- Datele sunt clasificate pe genuri, pentru a aprecia dacă rezultatele sunt asemănătoare pentru bărbați şi femei. În acest caz, evidențierea disparităților de gen permite decidenților politici de a focaliza atenția asupra sectoarelor ce necesită o acțiune.
- Altă abordare constă în evaluarea impactului egalității genurilor asupra bunăstării sociale la nivel național (agregat),corectând indicatorii în direcția micşorării, aplicând penalizări în caz de inegalitate de gen (exemplu ISDU elaborat de PNUD). O astfel de abordare denotă faptul că disparitățile de gen nu au numai un impact negativ asupra femeilor, ci şi un cost social manifestat printr-o scădere a bunăstării agregate.

Datele cantitative nu tot timpul sunt aşa de obiective, iar aparențele pot cauza interpretări discutabile. Una din problemele frecvent întâlnite, în special în economiile în tranziție, constă în incluziunea inversă, când bărbații şi femeile se resimt într-o situație mult mai rea ca înainte, iar datele arată un progres în materie de egalitate de gen, venituri, poziționare socială.

În economiile occidentale, mai des, doctrinele, după care activează decidenții politici, sunt mai aproape de principiul elaborat de Rawls (1972), conform căruia inegalitățile sunt tolerate în măsura în care interesele celor mai defavorizați nu sunt neglijate, sau dacă ele permit creşterea producției globale şi ameliorarea situației celor mai defavorizați. Din aceste considerente, o disparitate a veniturilor într-o

economie de piaţă este acceptată. Această inegalitate poate fi măsurată prin indicele concentrării veniturilor sau a cheltuielilor (coeficientul Gini), cu cât este mai aproape de unu valoarea acestui coeficient, cu atât mai inegal sunt repartizate veniturile (cheltuielile). Republica Moldova, în etapa actuală, se include în ţările cu nivel mediu al coeficientului Gini (G) după venituri ($0,3<G\leq 0,4$). În anul 1989, Republica Moldova se afla printre ţările cu un grad redus al inegalităţilor în venit. Coeficientul Gini constituind 0,25, e identic cu acest coeficient pentru Suedia în anul 2000, însă egalitatea coeficienţilor nu înseamnă acelaşi nivel de bunăstare, fiind evident faptul că veniturile în Republica Moldova erau mult mai mici, decât în Suedia, doar distribuirea veniturilor între membrii societăţii fiind aceeaşi. Inegalităţile mici în distribuirea veniturilor din aceea perioadă se explică prin faptul că marea parte a lor provenea din salarii, iar ele erau slab diferenţiate între diferite genuri de activităţi şi în cadrul uneia şi aceleiaşi activităţi, de asemenea. În 1992, apare inegalitatea între salarii şi creşte brusc, coeficientul Gini devenind 0,4. Inegalitatea dintre venituri continuă să crească, atingând un nivel destul de ridicat după criza din 1998, ulterior, se observă o tendinţă de micşorare a gradului de inegalitate între membrii menajelor. Pentru anul 2006, coeficientul Gini, după mărimea salariului, a constituit la bărbaţi 0,3949, iar la femei – 0,3585, inegalităţile fiind mai mari la bărbaţi decât la femei. Sub aspect teritorial, inegalităţile salariale se accentuează mai mult la sate, decât la oraşe mari sau mici (tabelul 5.2).

Tabelul 5.2

Coeficientul Gini după venituri specificat pe gen

Coeficientul Gini	bărbat	femeie
După mărimea salariului		
Gospodării casnice - total	0,3949	0,3585
din oraşe mari	0,3280	0,3189
din oraşe mici	0,3511	0,3396
din sate	0,4009	0,3540
După veniturile totale		
Gospodării casnice - total	0,5394	0,4950
din oraşe mari	0,4990	0,5112
din oraşe mici	0,5173	0,5030
din sate	0,5043	0,4522

Sursa: *Pe baza datelor cercetării bugetelor gospodăriilor casnice ale BNS al Republicii Moldova în 2006*

Tendinţa de inegalitate salarială, mai mare la bărbaţi decât la femei, se păstrează şi la sate, şi la oraşe. În ce priveşte inegalitatea după venituri, aspectul gender evident se manifestă în oraşele mari, unde coeficientul Gini, la bărbaţi (0,4990), e mai mic decât la femei (0,5112), în orăşelele mici, deosebiri mari în posibilitatea de a accede

la venituri între bărbaţi şi femei nu există, iar la sate inegalitatea e mai mare printre bărbaţi (0,5043), la femei fiind – 0,4592. Inegalitatea în veniturile totale este mai mare decât în cele salariale atât pentru bărbaţi, cât şi pentru femei, ce se explică prin faptul că structura salariilor este mai omogenă, decât cea a veniturilor, disparităţile mari nefiind permise prin însăşi legislaţia muncii. Vizualizarea gradului de inegalitate în venituri şi cheltuieli poate fi făcută prin intermediul curbei lui Lorenz. Poziţia curbei lui Lorenz, în raport cu diagonala, ilustrează gradul de inegalitate al distribuţiei: inegalitatea este cu atât mai puternică, cu cât curba este mai depărtată de linia de perfectă egalitate şi invers. Conform cheltuielilor de consum inegalităţile sunt mari, însă nu se observă deosebiri de tip gender (figura 5.2), curbele Lorenz pentru bărbaţi şi femei, practic, coincid, iar în repartizarea inegalităţilor după venituri, de la cei mai puţin asiguraţi spre cei cu venituri mai mari de l la 6 decile, inegalităţile sunt mai pronunţate printre bărbaţi, iar de la 7 decile spre venituri mai mari situaţia se inversează în defavoarea femeilor (figura 5.3).

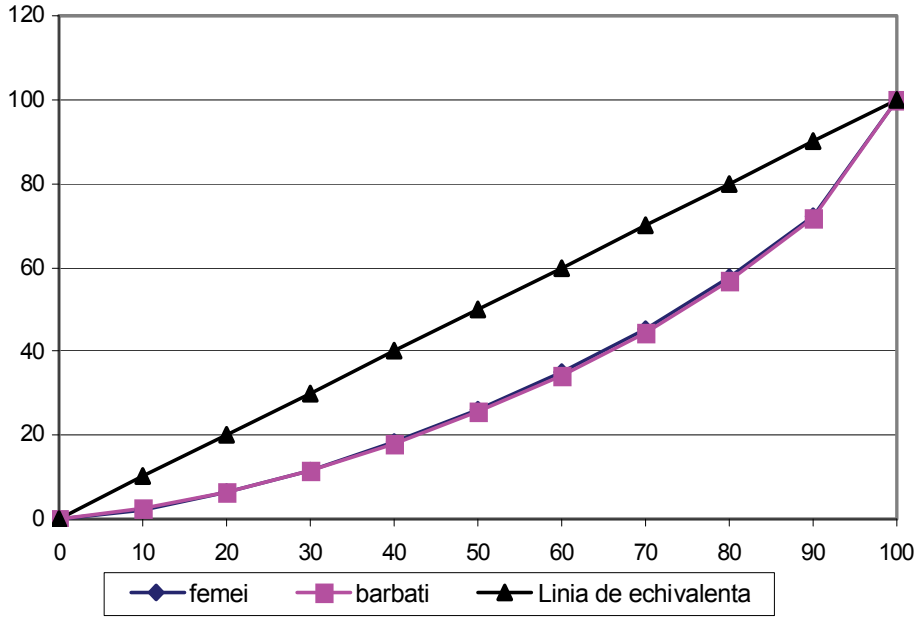


***Figura* 5.3. Curba lui Lorenz după cheltuielile de consum băneşti, anul 2006**

Sursa: *Pe baza datelor cercetării bugetelor gospodăriilor casnice ale BNS al Republicii Moldova în 2006*

La bărbaţi, la 50% dintre cele mai sărace gospodării, le revin 25,5% din cheltuieli, la femei –25,91% din cheltuieli, iar cheltuielile pentru ½ din menajele aflate în decilele superioare (6-10), pentru bărbaţi constituie 74,5%, pentru femei – 74,09%, iar 10% dintre cele mai bogate gospodării conduse de bărbaţi cheltuiesc 28,14% din totalul cheltuielilor, iar la femei, în această decilă, ele constituie 27,63% din total. Disparităţile după venituri sunt mai profunde între femei, astfel la 10%

din cele mai înstărite gospodării conduse de femei, le revin 31.86% din venit, iar la toate menajele de la decilele 1-5, doar 23,7%. La bărbaţi, 10% din cele mai bogate gospodării obţin 28,4% din venituri, iar 50% din cele mai sărace – 21,97%.

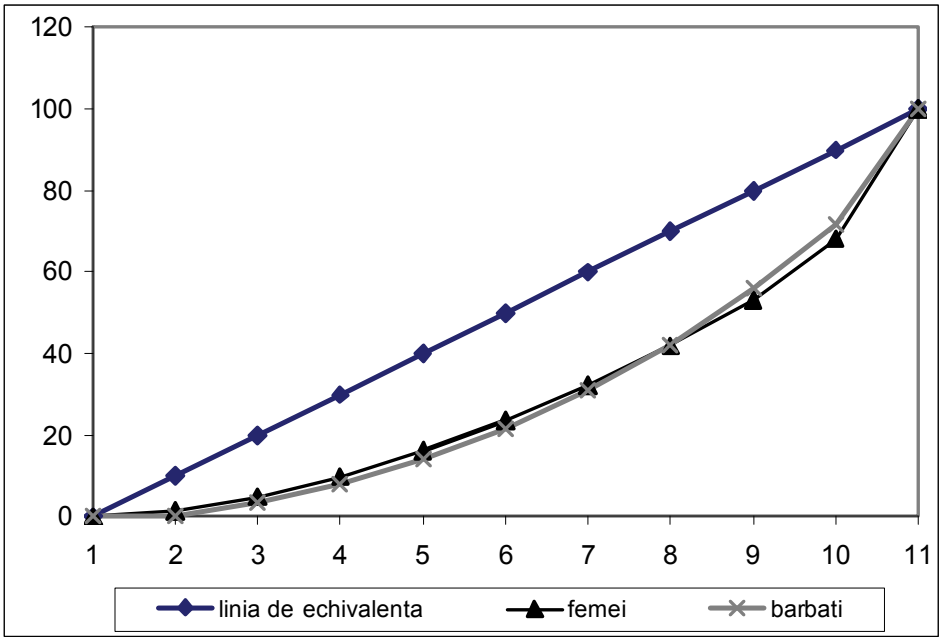


Figura 5.4. **Curba lui Lorenz după venitul disponibil bănesc, anul 2006**

Sursa: *Pe baza datelor cercetării bugetelor gospodăriilor casnice ale BNS al Republicii Moldova în 2006*

Luând în considerare inegalităţile acute care există astăzi în ţară, decidenţii politici trebuie să promoveze politici de reducere a inegalităţilor în venituri şi consum, deoarece e bine ştiut faptul că investitorii nu agreează tulburările sociale şi conflictele la locul de muncă, iar ţările unde inegalităţile în venituri şi consum sunt pronunţate mai slab au şi conflicte sociale mai puţin numeroase, ceea ce creează un climat favorabil pentru activitatea economică.

Datele cantitative nu tot timpul sunt aşa de obiective, iar aparenţele pot cauza interpretări discutabile. Una din problemele frecvent întâlnite, în special în economiile în tranziţie, constă în incluziunea inversă, când bărbaţii şi femeile se resimt într-o situaţie mult mai rea decât înainte, iar datele arată un progres în materie de egalitate de gen, venituri, poziţionare socială.

Aprecierea subiectivă a situaţiei de către femei este mult mai pesimistă, astfel, 28,0% din totalul capilor de familie femei au considerat că familiile lor trăiesc mai rău ca anul trecut, 2,7% – mult mai rău, în timp ce, în gospodăriile unde capii de familie sunt bărbaţi, mai rău ca anul trecut şi au plasat situaţia familiei 24,5%, iar mult mai rău 1,2% (vezi (15), pag. 14).

Tabelul 5.3

Aprecierea nivelului de trai de către capii gospodăriilor casnice (%)

Nivelul de trai comparativ cu anul trecut	bărbat	femeie	mediu
Mult mai bun	0,4	0,2	0,3
Mai bun	14,6	11,7	13,5
La fel	59,3	57,4	58,6
Mai rău	24,5	28,0	25,8
Mult mai rău	1,2	2,7	1,8
Total	100,0	100,0	100,0

Sursa: *Pe baza datelor cercetării bugetelor gospodăriilor casnice ale BNS al Republicii Moldova în 2006*

Datele cantitative nu pot reflecta, pe deplin, schimbările reale care se produc în legătură cu modificările relațiilor dintre sexe şi aici utilizarea indicatorilor calitativi devine inevitabilă. Printre metodele utilizate pentru colectarea datelor calitative, se întrevăd cele asociate metodologiilor participative ca discuții în grup, sau cartografia socială, anchete şi intervievări.

E de dorit ca datele calitative să fie cuantificate, deoarece cuantificarea lor ar permite furnizarea unor argumente convingătoare pentru promovarea anumitor politici de către decidenții politici. Informațiile calitative au limitele lor, deseori, ele fiind considerate ca nesigure de către decidenți, sau puțin convingătoare pentru a sta la baza formulării obiectivelor anumitor politici.

Indicatorii utilizați doar punctează situația creată, dar pentru a explica originile apariției şi a găsi căile de soluționare a disparităților apărute, trebuie apelat la analiza calitativă. Analiza calitativă serveşte la înțelegerea proceselor sociale: cum, când şi de ce a apărut situația dată şi cum poate fi modificată, ceea ce indicatorii cantitativi şi calitativi nu pot s-o facă. Analiza calitativă e importantă şi concluziile care se fac cu privire la evoluția fenomenelor sunt destul de relevante numai în cazul când se iau în considerare toate aspectele problemei. Astfel, pot exista situații când indicatorii cantitativi denotă o înrăutățire a situației, de exemplu, creşterea decalajului dintre salariile bărbaților şi femeilor în perioada de tranziție, iar perceperea situației de către femei în privința veniturilor obținute şi stării economice este mai pozitivă, decât în perioada precedentă, ceea ce poate fi explicat, utilizând analiza calitativă, prin faptul că trecerea la economia de piață le-a oferit femeilor o mai mare independență socială şi economică şi o mobilitate sporită.

Interpretarea calitativă a indicatorilor cantitativi permite o analiză mai fină, care reduce riscul distorsiunilor în rezultatele obținute, precum şi în concluziile elaborate. Analiza disparităților de gen în baza datelor din bugetele gospodăriilor casnice permite combinarea analizei calitative cu indicatorii cantitativi, de asemenea, având elemente de abordare participativă.

Din păcate, nu există indicatori pe care am putea să-i calificăm drept universali. Utilizatorii trebuie să folosească acei indicatori care răspund cel mai bine nevoilor proprii. Indicatorii trebuie să se bazeze pe date de referinţă, în funcţie de care să poată fi măsurat progresul sau regresul ce a avut loc.

Pentru elaborarea unei politici de gen viabile este necesară estimarea influenţei ei asupra bărbaţilor şi femeilor, atât cea presupusă, cât şi cea deja efectuată.

Îmbătrânirea populaţiei apare atunci când vârsta medie a populaţiei la nivelul unei ţări sau regiuni creşte. Îmbătrânirea populaţiei înseamnă o creştere a populaţiei la nivelul grupelor de vârstă înaintată. Astfel, o creştere a vârstei medii a populaţiei, o descreştere a proporţiei de populaţie compusă din copii sau o creştere a procentajului de populaţie vârstnică constituie toate aspecte ale procesului de îmbătrânire a populaţiei. Prognozele prezumă că până în 2025 această proporţie va fi de 0,59 persoane sub 20 de ani pentru fiecare persoană de peste 65 de ani. La nivel global cifrele sunt în creştere însă: în 1950 erau 23,9 persoane, în 2000 – 26,8 persoane, iar prognozele pentru 2050 indică 37,8 persoane sub 20 de ani pentru fiecare persoană de peste 65 de ani. Cauzele îmbătrânirii populaţiei constă în două fenomene demografice (posibil inter-relaţionate): creşterea speranţei de viaţă şi descreşterea ratei fertilităţii. O creştere a longevităţii creşte media de vârstă a populaţiei prin creşterea numărului de ani în care fiecare persoană este în vârstă în comparaţie cu numărul de ani în care este tânără. O descreştere a ratei fertilităţii creşte vârsta medie a populaţiei prin schimbarea echilibrului dinspre nou-născuţii recent spre persoanele născute în trecut. Dintre aceste două fenomene, declinul ratei fertilităţii este dominant în procesul de îmbătrânire a populaţiei la care asistăm. Mai clar vorbind, declinul ratei totale a fertilităţii din ultima jumătate de secol poartă responsabilitatea procesului de îmbătrânire a populaţiei care are loc la nivelul statelor dezvoltate. Însă, deoarece ţările aflate în curs de dezvoltare trec printr-o foarte rapidă tranziţie înspre scăderea ratei fertilităţii, vor experimenta în viitor procese de îmbătrânire a populaţiei chiar mai rapide decât statele dezvoltate. Îmbătrânirea populaţiei creşte câteva categorii de cheltuieli bugetare: cheltuielile de ocrotire a sănătăţii vor creşte dramatic pe măsură ce populaţia îmbătrâneşte. Guvernele se pot vedea în postura de a alege fie să crească nivelul taxelor, fie să se implice mai puţin în asigurarea serviciilor de sănătate. Sistemele de protecţie socială deja experimentează dificultăţi datorate creşterii longevităţii. Creşterea perioadei de pensie nu a fost încă contrabalansată cu o creştere a perioadei de ocupare pe piaţa muncii, ceea ce duce deja la o scădere a nivelului pensiilor, iar acest lucru tinde să continue. Analiza de gen a procesului de îmbătrânire a populaţiei şi a descreşterii protecţiei sociale ilustrează probleme specifice pe care le au femeile atât ca persoane vârstnice, cât şi ca persoane care îngrijesc vârstnici. Femeile constituie majoritatea persoanelor cele mai în vârstă din grupul persoanelor vârstnice; ele sunt cele mai expuse riscului de a le lipsi sprijin financiar; de a trăi cu membrii familiei fără soţ şi de a fi în grija femeilor din familie. (Vezi ((3), Pag. 31)).

Coeficientul de îmbătrânire al populaţiei în ultimii trei ani a variat mai mult la nivelul femeilor din mediul rural (de la 17,0 la 17,9 femei de peste 60 de ani la 100 de locuitori, comparativ cu 0,6 la bărbaţi de peste 60 de ani la 100 de locuitori, menţinându-se la un nivel cu mult mai inferior de 11,9) (vezi tabelul 5.4).

Tabelul 5.4

Coeficientul îmbătrânirii populaţiei

(numărul persoanelor în vârsta de 60 ani şi peste la 100 locuitori)

	2006		2007		2008	
	F	B	F	B	F	B
Total	**15,6**	**10,7**	**16,0**	**11,2**	**16,1**	**11,2**
Urban	13,6	9,8	13,3	9,7	13,9	10,3
Rural	17,0	11,3	18,0	12,2	17,9	11,9

Sursa: *BNS. Femei şi bărbaţi în Republica Moldova. Breviar statistic, 2008*

În 2007, femeile constituiau aproape jumătate din totalul populaţiei economic active (49,53%), iar în 2008 observăm o mică diminuare (49,41%). În ce priveşte mediul de reşedinţă, nu există diferenţe majore la nivelul ultimilor 2 ani: în 2007, 49,79% din totalul populaţiei urbane economic active erau femei şi 49,31% din totalul populaţiei rurale economic active erau femei, în vreme ce, în 2008, şi în mediul urban, şi în mediul rural, procentajul femeilor din totalul populaţiei economic active scade la 49,37%, respectiv 49,43% (vezi tabelul 5.5).

Tabelul 5.5

Repartizarea populaţiei de 15 ani şi peste după participarea la activitatea economică, *mii persoane*

	2007				2008			
	Urban		Rural		Urban		Rural	
	F	B	F	B	F	B	F	B
Populaţie economic activă	293,5	295,9	357,3	367,2	292,5	299,9	351,3	359,3
Populaţie ocupată	277,7	271,0	348,0	350,6	278,1	281,0	344,0	347,7
Şomaj	15,8	24,9	9,3	16,6	14,3	18,4	7,4	11,6
Populaţie economic inactivă	381,1	281,9	512,0	442,9	386,2	278,3	520,3	442,9

Sursa: *BNS, Ancheta Forţei de Muncă,2009*

În ce priveşte rata de ocupare, dacă comparăm datele existente la nivelul anului 2007 cu cele de la nivelul anului 2008 din perspectiva de gen, observăm că, la nivel urban, în 2008, rata de participare a femeilor s-a menţinut în jurul pro-

centajului de 40% (cu o scădere de 0,2 puncte procentuale), de asemenea, la nivel rural, aceasta a scăzut în 2008, cu 0,5 puncte procentual (de la 40,0% la 39,5%). În ce priveşte bărbaţii, în mediul urban observăm o creştere de 1,7 puncte procentuale, pe când în mediul rural o scădere de 0,6 procente punctuale. La nivelul ambilor ani analizaţi, rata şomajului în rândul femeilor este mai mică decât rata şomajului în rândul bărbaţilor (în 2007, era cu 3% mai mică în mediul urban şi cu 1,9% în mediul rural, iar în 2008 era cu 1,2% mai mică în mediul urban şi cu 1,1% în mediul rural). În 2008, se observă o continuă tendinţă generală de micşorare a ratei şomajului, indiferent de sex şi mediu de reşedinţă (vezi figura 5.4).

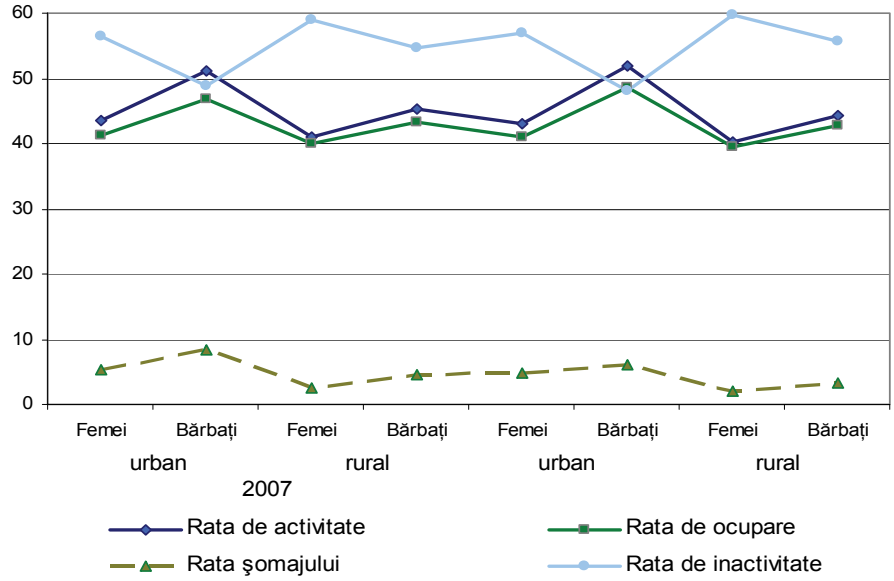


***Figura 5.4.* Repartizarea populaţiei de 15 ani şi peste după participarea la activitatea economică.**

Sursa: *BNS, Ancheta Forţei de Muncă,2009*

Procentul de populaţie inactivă la nivelul Republicii Moldova se menţine la cote ridicate, înregistrându-se doar uşoare fluctuaţii pe întreaga perioadă 2003-2008. În toată această perioadă, atât rata populaţiei inactive feminine, cât şi cea inactivă masculină nu a scăzut sub 40%, însă a crescut de multe ori peste 50% şi, întotdeauna, rata de inactivitate a populaţiei feminine a fost mai mare decât rata de inactivitate în rândul bărbaţilor. Şi pentru ultimii 2 ani, situaţia se menţine: la nivel urban rata de inactivitate a femeilor a crescut în 2008 comparativ cu 2007, cu 0,4 puncte procentuale, iar la nivel rural cu 0,8%. Şi în cazul bărbaţilor, rata de inactivitate a crescut în 2008, comparativ cu 2007, atât în mediul urban, cât şi în mediul rural.

Observăm că deşi rata de ocupare la nivelul tinerilor (15-24 ani) s-a menţinut cea mai mică, în 2008 observăm că tendinţa de descreştere s-a stopat în

comparație cu 2007, în timp ce la nivelul celorlalte grupe fluctuațiile fiind nesemnificative (Vezi figura 5.5).

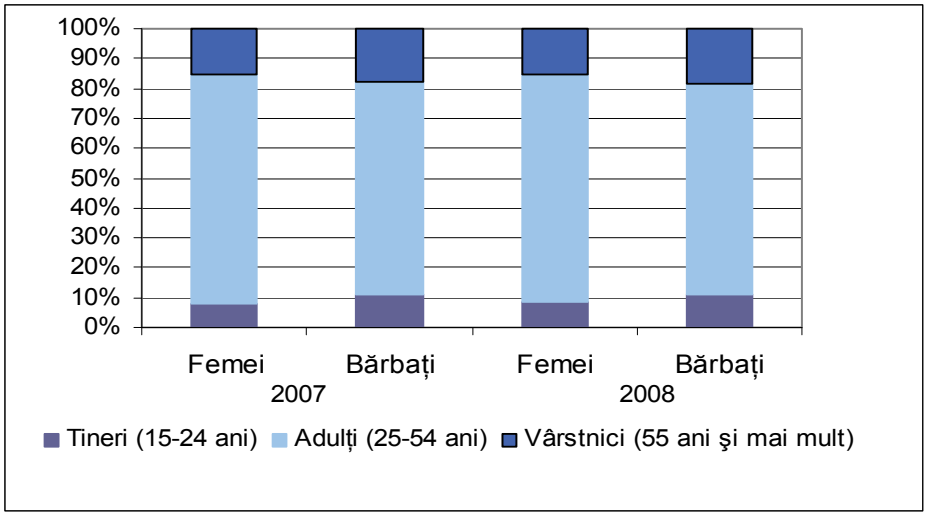


***Figura 5.5.* Populația ocupată după grupe de vârstă.**

Sursa: *BNS, Ancheta Forței de Muncă,Femei şi bărbați în Republica Moldova, 2009*

Observăm că majoritatea populației ocupate are un nivel mediu de educație, procentajul persoanelor ocupate având un nivel scăzut de educație fiind comparativ cu cel al persoanelor cu nivel superior de educație. În ce priveşte ratele de ocupare în funcție de nivelul de educație, acestea cresc pe măsură ce creşte şi nivelul educației. Există, totuşi, diferențe din perspectivă de gen şi în funcție de mediul de reşedință. Astfel, rata de ocupare a femeilor cu studii superioare, medii de specialitate şi secundare profesionale este mai mică decât cea a bărbaților cu acelaşi nivel de educație în mediul urban, însă este mai mare în mediul rural. Şi în mediul urban şi în cel rural rata de ocupare a femeilor cu studii liceale, gimnaziale şi primare/fără şcoală este mai mică decât cea a bărbaților cu acelaşi nivel de educație (Vezi tabelul 5.6).

Tabelul 5.6

Populația ocupată după nivelul de educație, *mii persoane*

	2007				2008			
	Urban		Rural		Urban		Rural	
	F	B	F	B	F	B	F	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Populație ocupată, total	**277,7**	**271,0**	**348,0**	**350,6**	**278,1**	**281,1**	**344,1**	**347,7**
Superior	99,7	87,8	35,8	24,0	101,5	90,3	37,8	26,2
Mediu de specialitate	71,1	39,9	62,3	38,0	67,5	44,8	60,0	34,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Secundar profesional	48,2	77,8	63,4	119,2	51,1	82,3	62,4	123,2
Liceal; mediu general	43,6	48,8	89,2	72,0	42,4	46,6	92,6	70,7
Gimnazial	14,7	16,0	87,3	87,3	15,1	16,4	85,0	86,5
Primar sau fără şcoală	0,3	0,7	10,0	10,0	0,0	0,0	6,4	7,0

Sursa: *BNS, Ancheta Forţei de Muncă,Femei şi bărbaţi în Republica Moldova, 2009*

În funcţie de activităţile economice, distribuţia de gen a populaţiei ocupate se menţine conform segregării tradiţionale a pieţei muncii: cele mai multe femei lucrează în sectorul administraţiei publice, învăţământului, sănătăţii şi asistenţei sociale, urmat îndeaproape de sectorul de comerţ şi hoteluri şi restaurante, în vreme ce bărbaţii lucrează, în special, în construcţii, industrie, servicii şi agricultură. După grupe de ocupaţii, structura de gen a populaţiei ocupate în funcţie de mediul de reşedinţă este următoarea:

- cele mai multe femei din mediul urban – sunt specialişti cu nivel superior de calificare şi lucrători în servicii, gospodăria de locuinţe şi deservire comunală, comerţ şi asimilaţi; în mediul rural, cele mai multe femei sunt lucrători calificaţi în agricultură, silvicultură, economia vânatului, piscicultură şi pescuit.
- cei mai mulţi bărbaţi se încadrează la categoria alte ocupaţii, muncitori calificaţi în întreprinderi industriale mari şi mici, în meserii de tip artizanal, în construcţii, transporturi, telecomunicaţii, geologie şi prospectarea geologică şi conducători ai autorităţilor publice de toate nivelurile, conducători şi funcţionari superiori din unităţile economico-sociale şi politice.
- la nivelul populaţiei ocupate există mai mulţi bărbaţi decât femei muncitori necalificaţi.

Tabelul 5.7

Populaţia ocupată după activităţi economice, *mii persoane*

	2007				2008			
	Urban		Rural		Urban		Rural	
	F	B	F	B	F	B	F	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Populaţie ocupată, total	**277,7**	**271,0**	**348,0**	**350,6**	**278,1**	**281,1**	**344,1**	**347,7**
Agricultură, economia vânatului, silvicultură, pescuit	5,8	10,7	182,3	209,8	5,2	11,8	171,6	200,1
Industrie	45,1	55,6	25,2	32,2	46,1	58,3	28,8	30,2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Construcţii	4,8	38,4	2,3	30,2	7,1	40,2	2,4	33,1
Comerţ cu ridicata şi cu amănuntul; hoteluri şi restaurante	85,2	59,3	31,8	21,5	87,5	64,8	34,3	22,3
Transporturi şi comunicaţii	13,3	33,9	6,5	15,1	12,3	35,4	5,3	17,7
Administraţie publică; învăţământ; sănătate şi asistenţă socială	86,2	39,9	89,9	34,4	83,6	39,4	89,3	35,9
Alte activităţi	37,2	33,2	10,0	7,3	36,3	31,2	12,5	8,5
din total: Activităţi non-agricole	**271,8**	**260,3**	**165,7**	**140,8**	**273,0**	**269,3**	**172,5**	**147,6**

***Sursa**: BNS, Ancheta Forţei de Muncă,Femei şi bărbaţi în Republica Moldova, 2009*

În ultimii 2 ani, marea majoritate a populaţiei ocupate din Republica Moldova au fost salariaţi (aproape 70% dintre femei şi mai mult de 63% dintre bărbaţi). Mai mulţi bărbaţi decât femei au lucrat pe cont propriu (33,9% bărbaţi şi 26,3% femei). În ceea ce priveşte procentajul de patroni, acesta este foarte mic şi aproape egal la nivelul întregii populaţii feminine, respectiv masculine ocupate – aproximativ 1%. Însă, atunci când vine vorba despre populaţia ocupată cu statut de ajutor familial neremunerat, femeile formează marea majoritate, în special femeile din mediul rural (cu 16.300 de femei din mediul rural mai multe decât bărbaţii în 2006 şi cu 12.700 mai multe în 2007). Deşi mai multe persoane lucrează în sectorul privat decât în cel public, indiferent de sex sau mediul de reşedinţă, numărul femeilor care lucrează în sectorul de stat este mai mare decât cel al bărbaţilor, iar situaţia se inversează în cazul sectorului privat. Din nou, acest lucru confirmă încă o dată atitudinile şi relaţiile de gen existente la nivelul societăţii: femeile mai degrabă decât bărbaţii preferă stabilitatea locului de muncă, chiar dacă aceasta poate implica un salariu mai mic (aşa cum de multe ori este salariul în sectorul public), în vreme ce bărbaţii, mai mult decât femeile, urmăresc un salariu mai mare chiar şi în condiţiile unei instabilităţi crescute a locului de muncă (aşa, cum de multe ori, este cazul în sectorul privat). Alt indicator ar fi decalajul dintre salariile bărbaţilor şi ale femeilor. Astăzi, există o diferenţă destul de mare între aceste salarii. Dacă privim diferenţele medii de salarizare în funcţie de activităţile economice, observăm că, în absolut toate domeniile economice, la nivelul ambilor ani analizaţi, femeile câştigă mai puţin decât bărbaţii cu excepţia pescuitului, care este o activitate deosebit mică, iar numărul femeilor este foarte mic, fiind de doar 100 de femei.

Diferenţa de salarizare în defavoarea femeilor se menţine, inclusiv în acele domenii economice, unde femeile constituie majoritatea salariaţilor, precum învăţământul, sănătatea şi asistenţa socială.

În 2008, diferenţă de salarizare s-a redus la construcţii, transport, hoteluri, administraţie publică, sănătate, celelalte activităţi, iar pentru celelalte activităţi acest decalaj pentru salarizarea femeilor s-a adâncit. Pentru determinarea cauzelor, este necesară o analiză în profunzime a modificărilor de politici în domeniu survenite în 2008, precum şi a datelor statistice dezagregate în funcţie de sex pe nivele ierarhice şi poziţii. Dacă analizăm cele mai bine plătite domenii, comparativ cu cele mai slab plătite, vom observa următoarele:

- cele mai mari salarii se câştigă în domeniul activităţilor financiare, iar diferenţa de salarizare medie dintre femei şi bărbaţi s-a mărit în 2008, comparativ cu 2007,
- cele mai mici salarii se câştigă în agricultură, unde diferenţele de gen în salarizare sunt între 17-16%.

Tabelul 5.8

Salariul mediu în luna septembrie după activităţi economice, *lei*

	2007		2008	
	F	B	F	B
Salariaţi, total	**1808,6**	**2489,9**	**2134,0**	**2910,1**
Agricultură, economia vânatului şi silvicultură	1140,3	1352,6	1342,7	1611,8
Pescicultura	1650,0	1297,6	1367,3	1108,6
Industrie	2136,9	2965,4	2502,5	3600,2
Construcţii	2832,0	3529,3	3265,7	3977,7
Comerţ cu ridicata şi cu amănuntul; repararea autovehiculelor, motocicletelor, a bunurilor casnice şi personale	1852,8	2278,6	2195,3	2753,7
Hoteluri şi restaurante	1730,6	2421,8	2127,2	2666,4
Transporturi şi comunicaţii	2896,1	3243,5	3218,5	3537,8
Activităţi financiare	3330,0	4400,9	4100,2	5857,3
Tranzacţii imobiliare	2690,5	2857,4	3098,2	3436,4
Administraţie publică	1934,7	2457,4	2309,5	2702,8
Învăţământ	1411,9	1721,6	1551,6	1934,6
Sănătate şi asistenţă socială	1649,8	2247,1	2126,2	2628,9
Alte activităţi de servicii colective, sociale şi personale	1466,2	1966,8	1744,8	2295,7

Sursa: *BNS, Cercetarea statistică privind Repartizarea efectivului de salariaţi conform mărimii salariului calculat pentru luna septembrie în unităţile economico-sociale cu numărul de salariaţi de 20 şi mai multe persoane.*

Rata şomajului este mai mică în rândul femeilor decât în rândul bărbaţilor, în ambii ani analizaţi, atât în mediul urban, cât şi în mediul rural. Indiferent de gen, rata şomajului a scăzut în 2007 comparativ cu 2006. Interesant de observat este faptul că

în 2007, rata şomajului la nivelul femeilor din mediul rural aproape s-a înjumătăţit. Cauzele acestui fenomen trebuie analizate însă în profunzime prin studii cantitative şi calitative speciale, întrucât acest lucru se poate datora şi faptului că rata de inactivitate a femeilor din mediul rural este în creştere, la fel ca şi procentajul de femei vârstnice, ceea ce ar însemna că micşorarea ratei şomajului la nivelul femeilor din mediul rural nu este datorată unor politici mai active de ocupare, ci faptului că mai multe femei au ajuns la vârsta pensionării iar altele au devenit casnice. În ce priveşte clasificarea şomajului după grupa de vârstă, rata cea mai mare a şomajului, indiferent de gen, de mediul de reşedinţă şi de an este cea mai mare la nivelul grupei de vârstă 15-24 de ani. Prin urmare, tinerii sunt cei mai afectaţi de şomaj. Pentru perioada 2003-2007, rata şomajului a fluctuat uşor, cu o scădere ceva mai vizibilă în 2007. Diferenţa de gen s-a menţinut aceeaşi în toată această perioadă şi, indiferent de grupa de vârstă, mai mulţi bărbaţi decât femei sunt şomeri.

Datele despre formarea profesională a şomerilor înregistraţi la agenţiile pentru ocuparea forţei de muncă arată că mai mult de 2 ori mai multe femei decât bărbaţi au absolvit cursuri de instruire (calificare, recalificare, perfecţionare). În consecinţă, mai multe femei decât bărbaţi din această categorie au fost plasate în câmpul muncii. Totuşi, dacă analizăm procentajul de femei plasate în câmpul muncii din totalul femeilor şomere care au absolvit cursuri de instruire, comparativ cu acelaşi procentaj la nivelul bărbaţilor, vom observa, că în 2006, doar 66,5% dintre femeile şomere, care au făcut cursuri de instruire, au fost plasate în câmpul muncii, comparativ cu 75% bărbaţi, iar, în 2007, diferenţa ajunge la 10 procente (71,8% dintre femeile şomere care au făcut cursuri de instruire au fost plasate în câmpul muncii, comparativ cu 82,2% bărbaţi).

Tabelul 5.9

Personal didactic pe tipuri de instituţii, *mii pers.*

	2006/2007		2007/2008	
	F	B	F	B
Instituţii de învăţământ primar şi secundar general (de zi)	31,9	8,1	31,2	7,4
Instituţii de învăţământ secundar profesional	1,3	1,2	1,2	1,2
Instituţii de învăţământ mediu de specialitate (colegii)	1,4	0,6	1,4	0,6
Instituţii de învăţământ superior	3,6	3,0	3,5	2,9

Sursa: *BNS, Ancheta Forţei de Muncă,Femei şi bărbaţi în Republica Moldova, 2009*

Pentru anul de învăţământ 2006 – 2007, în învăţământul primar şi secundar general, numărul elevilor de gen masculin a fost cu cca 100 persoane mai mare faţă de cel al numărului de elevi de gen feminin, iar în anul următor (2007/2008), numărul se egalează. În cel secundar profesional, numărul băieţilor este de aproape două ori mai mare. În ceea ce priveşte cuprinderea în sistemul de învăţământ primar, secundar general şi secundar profesional, băieţii în vârstă de 7-16 ani consti-

tuie 98,8% din rândul elevilor din instituţiile de învăţământ primar, secundar general şi secundar profesional, iar fetele constituie 99,7%, ţinând cont de faptul că la 1 ianuarie 2008, populaţia masculină în vârstă cuprinsă între 7 şi 16 ani inclusiv constituia 249,5 mii persoane, pe când cea feminină 239,7 mii.

Constatăm o orientare profesională pronunţat diferită în funcţie de gen. Băieţii se orientează spre instituţiile de învăţământ secundar profesional mai degrabă decât fetele, care se orientează mai mult spre învăţământul mediu de specialitate sau cel superior, unde fetele predomină numeric cu mult faţă de băieţi.

De-a lungul întregii perioade 2004-2007, mai multe femei decât bărbaţi au intrat în categoria pensionarilor. Deşi în fiecare an numărul pensionarilor a fost relativ acelaşi (17,2-17,3% din totalul populaţiei), ponderea femeilor pensionate, comparativ cu bărbaţii, cunoaşte o uşoară tendinţă de creştere (de la 20,4% în 2004 la 21,2% în 2007). De asemenea, dacă analizăm structura de gen existentă la nivelul beneficiarilor de pensii, observăm că diferenţele dintre procentajul de femei şi bărbaţi pensionari este în jurul a 8%. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că, aşa cum se observă din datele furnizate la capitolul „Populaţie", femeile trăiesc mai mult decât bărbaţii, speranţa lor de viaţă fiind cu aproape 8 ani mai mare decât cea a bărbaţilor.

Tabelul 5.10

Numărul pensionarilor după sexe şi categorie de pensionare, *mii pers.*

	2007			2008		
	T	**F**	**B**	**T**	**F**	**B**
Total pensionari	**619,4**	**393,9**	**225,5**	**621,4**	**399,7**	**221,7**
inclusiv:						
Pentru limită de vârstă	452,3	316,8	135,5	455,3	322,9	132,4
De invaliditate	129,7	65,8	63,9	131,2	66,3	64,9
De urmaşi	28,7	6,2	22,5	26,3	5,6	20,7
Alte categorii	8,7	5,1	3,6	8,6	4,9	3,7

Sursa: *BNS, Ancheta Forţei de Muncă,Femei şi bărbaţi în Republica Moldova, 2009*

Diferenţele dintre mediul urban şi rural se menţin şi în cazul pensiilor, în defavoarea mediului rural la nivelul tuturor grupelor de vârste, cu diferenţe notabile între femei şi bărbaţi: în grupele de vârstă 50-54 şi 55-59 de ani femeile din mediul rural au pensia mai mică decât a celor din mediul urban, care, la rândul lor, au pensia mai mică decât a bărbaţilor din mediul rural (bărbaţii din mediul urban au pensii mai mari decât cei din mediul rural). Deşi formează majoritatea pensionarilor, mărimea medie a pensionarilor din sectorul agricol este mai mică decât cea a celor proveniţi din sectorul neagricol.

Tabelul 5.11

Numărul pensionarilor pentru limită de vârstă şi mărimea medie a pensiilor după sectorul economic

	2007			2008		
	T	F	B	T	F	B
Total pensionari, mii persoane	452,2	316,7	135,5	455,2	322,9	132,3
inclusiv:						
pensia lucrătorilor din sectorul agricol	251,9	155,2	96,7	221,8	152,3	69,5
pensia lucrătorilor din sectorul neagricol	200,3	161,5	38,8	233,4	170,6	62,8
Mărimea medie a pensiei pentru limită de vârstă	565,8	543,3	618,6	666,3	637,9	735,6
inclusiv:						
angajaţi sectorul agricol	509,6	497,3	529,2	597,0	579,1	636,3
angajaţi sectorul neagricol	636,6	587,4	841,6	732,0	690,3	845,4

Sursa: *BNS, Ancheta Forţei de Muncă, Femei şi bărbaţi în Republica Moldova, 2009*

Dacă analizăm datele referitoare la raportul dintre mărimea media a pensiei pentru limită de vârstă şi salariul mediu pe economie, ne putem pune, pe bună dreptate, întrebarea: Deşi datele ne arată că femeile au pensie mai mică decât bărbaţii, cum se poate ca raportul dintre mărimea media a pensiei femeilor comparativ cu salariul mediu să fie mai mare decât în cazul bărbaţilor?

Deşi pare ilogic, rata de acoperire a salariului mediu din pensie este mai mare în cazul femeilor deoarece femeile au salariu mai mic decât bărbaţii, diferenţa dintre salariul mediu al femeilor şi bărbaţilor fiind şi mai mare decât este la nivelul pensiilor, iar în momentul în care se raportează pensia medie a femeilor la salariul mediu al femeilor indicii arată mai bine decât în cazul bărbaţilor.

România a trecut recent printr-o reformă a sistemului de pensii, privatizând parţial sistemul de pensii publice. Acest lucru înseamnă că o parte, din ce în ce mai mare, din contribuţia plătită de salariat către fondul de pensii publice începe să se transfere către un fond de pensii privat. În aparenţă, reglementările legislative ale planurilor de pensii private sunt aceleaşi pentru femei şi bărbaţi, însă, la o privire mai atentă, apar diferenţe între nivelurile de pensie: Studiile realizate la nivelul diferitelor state care şi-au reformat sistemul de pensii arată că există diferenţe care, în general, defavorizează femeile:

- În general, femeile înregistrează rate mai mici de participare pe piaţa muncii, participând mai mult la muncă domestică – femeile lucrează în sistem de muncă salarizată, în medie, doar jumătate din anii pe care îi lucrează bărbaţii; aceasta şi din cauza întreruperilor legate de concediile de maternitate şi de creştere şi îngrijire a copiilor;

- Salariile mai mici, datorate valorizării mai slabe a muncii femeilor şi apartenenței lor la domenii economice mai slab plătite – până la vârsta adultă femeile câştigă, în medie, 2/3 din cât câştigă bărbații;
- Dacă nivelul pensiei depinde de contribuții şi contribuțiile depind de salarii, tipul de muncă şi numărul de ani de muncă, femeile primesc pensii mai mici decât bărbații;
- Femeile sunt cele care preiau responsabilitățile familiale (creşterea şi îngrijirea copiilor şi vârstnicilor) ceea ce determină întreruperi în munca lor salariată;
- Problemele demografice şi reglementările referitoare la pensionarea anticipată amplifică diferențele:
- Femeile trăiesc, în medie, cu 3-5 ani mai mult decât bărbații şi sunt mai tinere decât soții/partenerii lor, deci în foarte multe cazuri le supraviețuiesc acestora din urmă;
- Femeilor li se permite adesea să se pensioneze cu 5 ani mai devreme decât bărbații. Este tentant, însă acest lucru înseamnă că ele acumuleze mai puține rezerve pentru perioada de pensie;
- Dacă adăugăm şi faptul că trăiesc mai mult decât soții/partenerii lor, riscul de sărăcie este şi mai mare – trăiesc o perioadă mai lungă de timp din rezerve mai mici.

Rolul speranței de viață este important în stabilirea beneficiilor de pensie pentru femei şi bărbați, conform sistemului de pensii private, întrucât pe baza speranței de viață se calculează costul anuităților (mecanismului financiar de plată lunară a pensiei). Dacă sistemul copiază practicile asigurărilor private de a folosi tabele diferite pentru speranța de viață a femeilor şi a bărbaților, atunci femeile pot ajunge să primească doar jumătate din cât primesc bărbații. Pentru România, estimările făcute în legătură cu impactul de gen al reformei pensiilor, indică faptul că numărul mai mic de ani de muncă, câştigurile mai mici şi speranța de viață mai mare pot conduce la o reducere a pensiei medii a femeilor cu aproximativ 34%, în comparație cu cea din sistemul public, dacă situația rămâne neschimbată. *Raportul „Dimensiunea de gen a reformei sistemului de securitate socială din România", coordonat de Marian Preda, finanțat de ILO-CEET.*

Diferențele dintre mediul urban şi rural se mențin şi în cazul pensiilor, în defavoarea mediului rural la nivelul tuturor grupelor de vârste, cu diferențe notabile între femei şi bărbați: în grupele de vârstă 50-54 şi 55-59 de ani, femeile din mediul rural au pensia mai mică decât a celor din mediul urban, care, la rândul lor, au pensia mai mică decât a bărbaților din mediul rural (bărbații din mediul urban au pensii mai mari decât cei din mediul rural). Deşi formează majoritatea pensionarilor, mărimea medie a pensionarilor din sectorul agricol este mai mică decât cea a celor proveniți din sectorul neagricol. O analiză a datelor de mai sus denotă că

femeile ies la pensie mai devreme decât bărbaţii, de multe ori chiar mai repede decât cei 5 ani prevăzuţi în sistemul legislativ. De asemenea, aşa cum am văzut, femeile trăiesc mai mult decât bărbaţii şi se căsătoresc cu bărbaţi mai în vârstă decât ele. Acest lucru înseamnă că femeile ies mai repede de pe piaţa muncii, câştigă mai puţin pentru mai mult timp (pensia medie acoperă mai puţin de 30% din salariul mediu) şi trăiesc mai mult, dar în condiţii de calitate a vieţii foarte scăzută. Mai multe femei decât bărbaţi supravieţuiesc soţilor şi astfel venitul familiei se micşorează. Prin urmare, pentru femei există un risc semnificativ mai mare de sărăcie la bătrâneţe decât pentru bărbaţi. Riscul de sărăcie severă este şi mai mare în cazul femeilor în vârstă din mediul rural.

2.4. Utilizarea statisticii Bugetelor sensibile la gen (BSG)

O problemă des întâlnită în lucrările aferente BSG se referă la lipsa de date statistice de gen. Statistica de gen include date dezagregate pe sex, precum şi date importante din perspectiva de gen (cum ar VBG sau mortalitatea maternă), care ar putea avea reprezentanţii unui singur sex. De cele mai dese ori, lipsesc sau sunt deja învechite datele cu privire la utilizarea timpului. Acest fapt împiedică efectuarea măsurărilor cantitative vizând impactul politicilor guvernamentale şi a bugetelor aferente asupra activităţii neremunerate de îngrijire desfăşurată de femei şi bărbaţi.

Lipsa unor date statistice dezagregate pe sex nu ar trebui să constituie un impediment pentru activitatea BSG. Totuşi, disponibilitatea unor date statistice adecvate sunt de un mare folos pentru activitatea BSG la diferite etape ale procesului, de la descrierea iniţială a situaţiei ce urmează a fi abordată, până la monitorizarea şi evaluarea finală.

Un aspect al BSG s-ar putea astfel concentra pe explorarea datelor existente, contribuind astfel la generarea de date noi. Referindu-ne la generarea de date noi – aceasta ar putea implica aşa activităţi ca realizarea unor sondaje de o singură dată. Ba chiar mai mult, această activitate ar putea include şi crearea de sisteme care ar genera continuu date cu privire la gen, în special, indicatorii de produs care, în mod ideal, ar trebui să fie generaţi de un sistem administrativ, deoarece aceşti indicatori trebuie să fie disponibili mai rapid decât datele dintr-o cercetare. Acest fapt este foarte important, deoarece indicatorii de produs trebuie să se refere la anul în care banii au fost efectiv cheltuiţi, adică anul bugetar care tocmai s-a terminat. în cazul indicatorilor de rezultat, rapiditatea nu este atât de importantă, deoarece rezultatele, de obicei, nu se manifestă instantaneu şi nu se referă la o activitate sau program specific.

În general, este mai uşor de folosit indicatori standard, deoarece datele pentru aceşti indicatori sunt, deseori, disponibile şi publicul va înţelege argumentele expuse, dacă vom folosi concepte binecunoscute. Totuşi, indicatorii standard nu trebuie acceptaţi fără examinare prealabilă.

La etapa de promovare, BSG trebuie să fie deosebit de precaute cu modul de utilizare a datelor statistice. Uneori, promotorii ideii BSG caută cifrele cele mai mari şi cele mai şocante pentru a le utiliza ca mijloc de convingere a oamenilor despre necesitatea de a cheltui mai mulți bani. Această tactică ar putea fi periculoasă, dacă oponenții pot demonstra că unele din cifrele prezentate nu sunt corecte, toate argumentele invocate ar putea fi puse sub semnul întrebării.

În sfârşit, ar trebui să spunem ceva şi despre dezagregarea datelor în cadrul principalelor cifre din buget. Analiştii BSG sunt, deseori, frustrați de faptul că informația din buget este prezentată astfel, încât este foarte dificil, sau chiar imposibil, de a separa alocațiile de care sunt interesați. De exemplu, este puțin probabil să poți găsi în cadrul bugetului poliției o linie bugetară separată aferentă interdicțiilor de violență domestică, deoarece acelaşi personal din cadrul poliției care s-a ocupat de cazurile de interdicție de violență domestică s-a mai ocupat şi cu multe alte cazuri şi probleme şi în majoritatea cazurilor au folosit şi aceleaşi oficii. în mod similar, dacă eşti cointeresat să afli cât este alocat pentru persoanele care apelează la serviciile medicale în caz de HIV/SIDA, ai putea găsi poate unele alocări separate pentru anumite articole, cum ar fi antiretrovirale, testele sau campaniile de informare, însă cheltuielile care sunt menite pentru personal, materiale şi alte chestii necesare pentru a trata pe cei care suferă de această infecție nu vor fi separate de cheltuielile utilizate pentru tratarea altor boli.

Faptul că nu există o linie bugetară separată nu înseamnă că nu putem monitoriza dacă Guvernul utilizează bugetul pentru a aborda problemele noastre prioritare. Pentru a examina utilizarea resurselor este de ajuns de a cere indicatorii de produs şi cei de rezultat, care se referă la problema prioritară investigată.

Uneori, elaboratorii de politici justifică lipsa de politici sau bugete pentru probleme specifice prin prisma argumentelor ce indică că astfel de politici sau bugete ar afecta un număr mic de persoane şi astfel nu sunt prioritare. Acest fel de argument poate fi invocat în cazul unor astfel de probleme, cum ar fi violența în bază de gen, deoarece este o problemă „ascunsă" şi este dificil de evaluat o astfel de problemă. Argumentarea utilizată de BSG pentru astfel de probleme poate fi consolidată, dacă s-ar găsi metode creative de a genera date incontestabile.

Statistica demografică şi statistica populației reprezintă probleme-cheie pentru UNFPA. În majoritatea țărilor, recensământul populației este sursa cea mai importantă de date pentru estimarea tendințelor pe termen lung în rândul populației. Analiştii recensământului ne pot prezenta un şir de constatări şi modele care au implicații asupra bugetului. Problema corelațiilor de sex este analizată în continuare, în unele țări în curs de dezvoltare mai există şi un proces continuu numit „îmbătrânirea populației". Mulți definesc termenul dat drept o proporție mai mare de persoane în etate în rândul populației. Acest fapt are implicație de gen conform următoarelor: (a) majoritatea persoanelor în etate sunt femei şi (b) mai

cu seamă femeile (mai tinere şi cele de vârstă medie) sunt cele care au grijă de persoanele în etate. Totuşi, noţiunea de îmbătrânire a populaţiei are un înţeles mai larg. Acest termen mai implică şi faptul că proporţia de copii în cadrul populaţiei va fi mai mică, iar proporţia adulţilor mai tineri şi de vârstă medie va fi mai mare. Aceasta presupune şi reducerea alocaţiilor bugetare pentru educaţie şi majorare a alocaţiilor pentru sănătate şi alte scopuri.

Recensământul populaţiei este realizat, de obicei, o dată la zece ani sau, în cel mai bun caz, o dată la cinci ani. Adiţional, recensământul tinde să includă cât mai puţine întrebări pentru a nu lungi interviul cu fiecare gospodărie din ţară. Multe ţări realizează cercetări periodice în domeniul demografiei şi sănătăţii pentru a prezenta mai multă informaţie în perioadele dintre recensăminte.

După cum s-a menţionat de la bun început, nu există un singur model de BSG. Dimpotrivă, BSG reprezintă o perspectivă şi metodă utilizată la abordarea integrată a dimensiunii de gen care răspunde la următoarea întrebare: „Care este impactul bugetelor publice asupra femeilor şi bărbaţilor, fetelor şi băieţilor"?

Astăzi, Registrul Naţional, precum şi legăturile pe care acesta le oferă altor registre administrative, prin metode de numerotare a identităţilor personale, oferă un exemplu de sursă importantă de analiză statistică a diferenţelor dintre bărbaţi şi femei. Studii simple, precum studiul privind utilizarea timpului, studiul privind forţa de muncă ş.a. sunt exemple de alte surse de date, ce contribuie la înţelegerea noastră a distribuţiei resurselor financiare între bărbaţi şi femei. Multe servicii publice produc statistici oficiale, dar BNS este organul principal pentru colectarea, procesarea şi mediatizarea acestor statistici. Biroul Naţional de Statistică trebuie să aibă un coordonator special al egalităţii de gen, a cărui funcţie să fie de a ajuta la focalizarea asupra dimensiunii de gen şi menţinerea contactelor cu producătorii statisticilor, precum şi cu mediile de cercetare în diferite departamente de specialitate. Scopul urmărit este de a avea toate statisticile legate de persoane divizate după gen. Drept exemple de domenii cuprinse de statistici sensibile la dimensiunea de gen din cadrul BNS sunt considerate educaţia, piaţa forţei de muncă, reprezentarea în funcţii de conducere, salarii ş.a. Statisticile gender sunt accesibile pe http://www.statistica.md. BNS publică anual culegeri de date, rapoarte care încearcă să sintetizeze diferiţi indicatori, direcţi sau indirecţi, ai egalităţii de gen, care arată în ce măsură femeile şi bărbaţii participă în politică, educaţie şi viaţa de serviciu.

Întrebări de autoverificare:

1) Mărimea populaţiei pe sexe, total şi % sub 15 ani;
2) Populaţia pe sexe (procentul de femei şi bărbaţi);
3) Naşteri şi decese pe sexe anual (număr şi rate la 1.000);
4) Rata netă a migraţiei internaţionale pe sexe;

5) Caracteristicile locuințelor diferă în funcție de sexul capului gospodăriei – femeie sau bărbat?
6) Mortalitatea şi speranța de viață pe sexe;
7) % din venitul femeilor / bărbaților cheltuit pentru hrană;
8) Accesul la igienizare şi apă potabilă, pe sexe
9) Există obstacole culturale şi de altă natură în privința accesului femeilor şi fetelor la servicii de sănătate şi de planificare familială? Dacă da, care sunt?
10) % din forța de muncă feminină/masculină ocupată în agricultură, industrie şi servicii (cu vârsta de 15 ani şi peste);
11) % din forța de muncă feminină/masculină ocupată în poziții manageriale şi profesionale;
12) % din forța de muncă feminină/masculină sunt lucrători familiali neplătiți sau ocupați în sectorul informal (cu vârsta de 15 ani şi peste);
13) Rata de ocupare/inactivitate pe sexe, urban/rural;
14) Timpul folosit în anumite activități (inclusiv munca domestică neremunerată şi îngrijirea copiilor şi/sau bătrânilor);
15) Incidența tipului de muncă (normă întreagă/jumătate de normă) pentru femei, respectiv bărbați;
16) Dreptul la concediu de maternitate/număr de săptămâni/% femei care beneficiază de acest drept;
17) Dreptul la concediu parental/număr de săptămâni/% femei, respectiv bărbați care beneficiază de acest drept;
18) Există domenii de lucru predominant masculine şi feminine? Există stereotipuri de gen în ocuparea forței de muncă?
19) Există profesii, care prin lege sau prin tradiție, tind să fie predominant ocupate de femei / bărbați?
20) Femeile primesc plată egală cu bărbații pentru muncă de valoare egală?
21) Munca casnică a femeilor este contorizată în statisticile naționale? Statisticile naționale reflectă rolul femeilor în sectorul economic?
22) Ce măsuri s-au luat pentru asigurarea faptului că recensămintele şi alte cercetări reflectă cu acuratețe rolul economic al femeilor în interiorul şi în exteriorul gospodăriei?
23) Cheltuielile de consum privat în gospodării în funcție de sexul capului gospodăriei;
24) Totalul cheltuielilor bugetului public şi ca procent din PIB;
25) Ce procent din cheltuielile gospodăriei sunt direcționate spre cumpărarea hranei, educație şi sănătate? Cine controlează bugetul gospodăriei şi ce cuvânt au de spus femeile în legătură cu modul în care se fac cheltuielile?
26) Cât din cheltuielile bugetului public sunt direcționate spre domenii prioritare pentru femei, ca educația şi sănătatea? Ce rol au femeile în planificarea bugetului public la nivel național?

27) Sistemele de educaţie şi de sănătate sunt privatizate şi dacă da, care sunt implicaţiile de gen?
28) Când se face planificarea bugetului public la nivel naţional se acordă suficientă atenţie grupurilor aflate în situaţii de risc (mame singure sărace şi gospodării conduse de femei)?
29) Ce înseamnă „indicatori sensibili la gen"? Daţi câteva exemple.
30) Cum se calculează IDU luând în consideraţie factorul de gen. Daţi interpretarea acestui indicator. În care cazuri se foloseşte?
31) În ce constă cerinţele de bază ale organizaţiilor internaţionale faţă de statistica gender naţională ? În ce măsură ele se respectă în cazul Republicii Moldova?
32) În ce măsură politica demografică a statului poate influenţa relaţia dintre sexe?

Bibliografie:

1. Lege pentru aprobarea Strategiei naţionale de dezvoltare pe anii 2008-2011 Nr.295-XVI din 21.12.2007. Monitorul Oficial al R. Moldova nr.18-20 din 29.01.2008.
2. Biroul Naţional de Statistică, (2009) *Set armonizat de indicatori de dezvoltare sensibili la dimensiunea de gen în contextul Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului*, cu suportul *PNUD, UNIFEM, UNFPA,* Chişinău
3. Biroul Naţional de Statistică, *Femei şi Bărbaţi în Republica Moldova*, (2008) *Culegere statistică,* cu suportul *PNUD, UNIFEM, UNFPA,* Chişinău
4. *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. (2004) Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Council of Europe – Directorate General of Human Rights, Strasbourg
5. Grown C., Rao Gupta G., Kes A., Taking Action: *Achieving Gender Equality and Empowering Women. UN Millennium* (2005), Project Task Force on Education and Gender Equality, London and Sterling, VA: Earthscan
6. *Documentul de politici „*Politica Naţională de asigurare a egalităţii de gen în Republica Moldova, 2009-2015", Proiect, www.mpsfc.md
7. Datele CBGC ale BNS al Republicii Moldova în 2006.
8. Kabeer N. *Reflections on the Measurement of Women's Emprowerment, in Sisask A. (ed) Discussing Women's Empowerment: Theory and Practice,* Asdi, Stockholm, 2001:17-57 http://www.sida.seshared/ jsp/f=sidastudiestNo3.pdf$a=2080
9. Malhondra A, Schuller S., Boender C., *"Measuring women's empowerment as a variable in international development",* Seminar idei şi acţiuni ICRW (International Council for Research on Women), Washington, DC, 12 noiembrie 2003
10. Menon-Sen K, *En Route to Equality: a Gender Review of National MDG Reports, Bureau of Development Policy* , New-York PNUD,2005

11. Moldova în cifre, breviar statistic, Chişinău, 2006-2009.
12. Organizaţia Naţiunilor Unite, site a ONU – indicatorii şi obiectivele de dezvoltare ale mileniului, (2007), http://mdgs.un.org/unsd/mdg/ Default.aspx
13. Piaţa forţei de muncă în Republica Moldova (2007) Culegere statistică, Biroul Naţional de Statistică al Republicii Moldova, Chişinău
14. Planul Naţional de Dezvoltare 2008-2011 (2007) Strategie, Chişinău, www.pnd.md
15. Pârţachi I., Cara E., Pârţachi Il. (2008) Inegalitatea de gen în venituri şi alţi indicatori de bunăstare a populaţiei (în baza datelor cercetării bugetelor gospodăriilor casnice), Chişinău, 111 p.
16. Rao A., Kelleer D. (2005) *„Is there life after gender mainstreaming?",* Gender and Development 13.2,2005: 57-69.
17. Recensământul populaţiei, 2004: Culeg. Statistică: (în 4 vol.)- Birul Naţional de Statistică al Rep.Moldova. -Ch.:Statistica,2006
18. Sharp, R (2003) Bugetarea echitabilă, Iniţiative GRB în cadrul unui buget bazat pe performanţă, UNIFEM, NY.
19. UNIFEM (2002) Iniţiative GRB: Strategii, Concepte şi Experienţei, New York.
20. UNDP,UNIFEM, *Problemele de gen în contextul ODM în R.Moldova,* Chişinău, 2009
21. Vaileanu C., Rusu V., Cantarji V. *Ghidul utilizatorilor de date statistice dezagregate în funcţie de sex,* Ed. "Elan Poligraf" SRL, Chişinău, 2008, www.un.md/UNIFEM
22. Ржаницина, Лидия *«Гендерное измерение бюджета – российский опыт»,* учебное пособие, РАГС, Москва, 2006

GLOSAR

Abordare de gen/Gender approach – abordarea sau teoria gender cunoaşte trei direcţii importante.

Teoria construirii sociale a genului/gender se bazează pe două postulate: 1) genderul se construieşte prin socializare, diviziunea muncii, sistemul rolurilor de gen, familie, mass-media; 2) genul/gender este construit de înşişi indivizii prin acceptarea normelor şi rolurilor impuse de societate.

Genul/gender ca modalitate de stratificare a societăţii este una din modelele relaţiilor de putere în societate. Este analizată în totalitate cu alte categorii, cum sunt clasa, rasa, naţionalitatea ş.a.

Genul/gender ca simbol al culturii. Diferenţierea sexuală biologică este reprezentată în cultură prin simbolica începuturilor bărbăteşti sau femeieşti. Astfel „bărbătescul"/„masculinul" se asociază cu dumnezeiesc, creativ, lumină, raţionalitate, iar „femeiescul"/„femininul" – cu natura, întuneric, subordonare, haos, pasivitate.

Analiza de gen/Gender analysis – studierea diferenţelor între femei şi bărbaţi referitor la: condiţii, necesităţi, rata de participare, acces la resurse şi dezvoltare, participare la luarea deciziilor; analiza şi aprecierea politicilor şi programelor în vederea respectării principiilor egalităţii de gen. Esenţa analizei de gen este de a urmări consecinţele pentru femei şi bărbaţi a deciziilor politice, economice, sociale adoptate, de aceea, analiza de gen trebuie să devină o parte componentă a analizei social-economice a politicii de stat.

Asimetrie de gen/Gender asymmetry – reprezentarea inegală a femeilor şi bărbaţilor în diverse domenii: astfel, bărbaţii prevalează în sferele de conducere a statului, politică, luare a deciziilor, businessul mare şi mijlociu; femeile prevalează în sectoarele puţin plătite.

Analiza bugetului sensibilă la dimensiunea de gen – analiza impactului cheltuielilor şi veniturilor (guvernamentale) asupra poziţiei sociale şi oportunităţilor pentru femei şi bărbaţi, fete şi băieţi, şi relaţiile sociale dintre ei. Analiza bugetară axată pe gen ajută la luarea deciziilor privitor la modalitatea de modificare a politicilor pentru a atinge un impact maximum, şi direcţiile de re-alocare a resurselor pentru a atinge egalitatea de gen şi dezvoltarea umană.

Buget – un plan privind modul în care banii vor fi obţinuţi şi cheltuiţi într-o perioadă specifică de timp, sau pe o activitate specifică. Este cel mai important instrument de politici al guvernului, deoarece, fără bani, Guvernul nu poate implementa cu succes nicio politică.

Buget sensibil la dimensiunea de gen – tehnologie socială nouă

- care presupune încadrarea în politica Guvernului a principiului evidenţierii diferenţiate a intereselor după criteriul socio-sexual;
- care permite de a ţine cont în cadrul politicii sociale interesele femeilor şi bărbaţilor, de a prevedea posibilele consecinţe sociale de la luarea unor decizii economice;
- care presupune includerea unei abordări de gender în procesul bugetar;
- care asigură ca necesităţile şi interesele indivizilor din diverse grupuri sociale (sex, vârstă, rasă, etnie, locaţie) să fie

abordate în cadrul politicilor de cheltuieli şi venituri;
- *Buget sensibil la dimensiunea de gen* nu reprezintă:
- bugete separate pentru femei sau bărbaţi (mai degrabă sunt nişte bugete care implică izul conştientizării aspectului de gen în politicile, planurile, programele şi bugetele tuturor agenţiilor guvernamentale);
- o proporţie de 50% pentru bărbaţi: 50% pentru femei (se referă la o modalitate de bugetare care intenţionat direcţionează resursele şi colectează veniturile într-o manieră ce abordează problemele ce ţin de dezavantaje şi excludere).

Bugetul pe programe – program de activităţi (grupuri de activităţi) majore, pentru care sunt definite scopuri, obiective, descriere narativă şi indicatori de performanţă şi pentru realizarea căruia sunt alocate resurse respective.

Biodeterminism – individul este determinat de biologie şi fiziologie, care stau la baza diferenţelor dintre bărbătesc/masculin şi femeiesc/feminin.

Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu – este:
- metodă strategică şi cuprinzătoare de planificare a veniturilor şi cheltuielilor publice;
- instrument de corelare a politicilor şi strategiilor guvernamentale cu alocările de resurse;
- document aprobat anual de către Guvern, care stabileşte politica bugetar-fiscală pe termen mediu.

Discriminare/Discrimination – când individul este tratat mai puţin favorabil din cauza sexului său. Discriminare directă: atitudine şi apreciere inegală faţă de femei şi bărbaţi bazată pe legislaţie şi acte normative. Discriminare indirectă – normele şi practicile care, la prima vedere, par a fi neutre în aspect gender, în realitate, lezează reprezentaţii unui sex (de exemplu, anunţurile despre posturile vacante „sunt angajaţi bărbaţi/femei).

Emanciparea femeilor/Women's emancipation – iniţial, semnifica eliberarea sclavilor de dominaţia stăpânului. Începând cu mijlocul sec. XIX, emanciparea a fost introdusă referitor la mişcarea femeilor pentru drepturile juridice. Emanciparea semnifică independenţa, eliberarea de convenţiile morale şi sociale.

Egalitatea gender/gender equality – este bazată pe premisa că bărbaţii şi femeile trebuie trataţi în acelaşi fel. Aceasta nu recunoaşte că tratamentul egal nu produce rezultate echitabile, deoarece femeile şi bărbaţii au diferită experienţa de viaţă.

Echitatea gender/gender equity – ia în consideraţie diferenţele ce sunt în vieţile femeilor şi bărbaţilor şi recunoaşte că diferitele abordări sunt necesare pentru a genera rezultate echitabile.

Identitate de gen/Gender identity – procesul conştientizării şi acceptării caracteristicilor masculinităţii şi feminităţii, care există în cadrul unei culturi concrete, în care se naşte şi se dezvoltă persoana; atribuirea sa la femei sau bărbaţi şi valorificarea rolurilor şi reprezentărilor de gen (Eu sunt bărbat, Eu sunt femeie).

Iniţiative bugetare axate pe gen – iniţiative focalizate pe examinarea şi analiza bugetelor pentru a obţine o imagine a implicaţiilor pentru (diferite grupuri de) femei şi bărbaţi, şi a dezvolta strategii îndreptate spre egalitatea de gen.

Feminism – termen care provine de la latinescul femina – femeie, semnifică apăra-

rea drepturile femeii în aspect practic şi teoretic. Feminismul este ideologia egalităţii femeilor şi bărbaţilor, teorie care încearcă să contureze fundamentele sociale ale inegalităţii şi să propună căi de soluţionare a acestei probleme.

Feminism liberal/Liberal feminism – este primul curent al feminismului, care consideră că cauza inegalităţii femeii este lipsirea femeii de drepturi politice şi social-economice. Pentru soluţionarea acestei probleme, sunt necesare reforme social-economice şi juridice, în vederea asigurării egalităţii între femei şi bărbaţi.

Feminism radical/Radical feminism – cauza problemei asupririi femeilor este patriarhatul – sistemul de dominare a bărbaţilor asupra femeilor. Postulatul de bază susţine că societatea construieşte bărbătescul/masculinul ca normă culturală pozitivă, iar femeiescul/femininul – ca o abatere de la normă.

Feminitate/Femininity, feminity – ansamblu de trăsături care constituie specificul caracterului unei femei.

Gen/Gender – un construct social, un ansamblu de caracteristici determinate de cultură, care identifică comportamentul social al bărbaţilor şi femeilor, precum şi relaţiile dintre ei. Genul se construieşte prin sistemul de socializare, diviziune a muncii, norme, roluri, stereotipuri culturale acceptate de societate.

Masculinitate/Masculinity – totalitatea caracteristicilor comportamentului bărbatului, acceptate de societatea concretă. Ansamblu de trăsături care constituie specificul unui bărbat.

Planificare bugetară – planificarea veniturilor şi cheltuielilor pe o perioadă anumită de timp, inclusiv stabilirea priorităţilor.

Planificare bugetară sensibilă la dimensiunea de gen – .aplicarea perspectivei de gen la planurile bugetare şi la procesul de planificare bugetară, prin luarea în considerare a necesităţilor şi priorităţilor (diferitelor grupuri de) femei şi bărbaţi, ţinând cont de diferite roluri pe care ei le au acasă, la locul de muncă sau în societate.

Politica bugetar-fiscală – politica ce ţine de modificarea cheltuielilor şi veniturilor publice cu scopul menţinerii echilibrului economic şi stimulării dezvoltării unor ramuri ale economiei naţionale.

Politici fiscale – politici guvernamentale în care impozitul este implicat pentru a atinge anumite scopuri politice, cum ar fi redistribuirea venitului, creşterea economică, echitatea sau dezvoltarea durabilă.

Procesul bugetar – activitatea autorităţilor publice privind elaborarea, examinarea, aprobarea, executarea şi concluderea bugetelor centrale şi locale, reglementate prin legislaţie.

Program – succesiune de operaţiuni concrete, care servesc drept instrument de implementare a politicilor, conţinând obiective clar definite, resurse necesare, grupuri-ţintă prestabilite şi termene de realizare.

Relaţii de gen/Gender relationshipes – relaţii care se caracterizează prin repartizarea inechitabilă a puterii, resurselor şi drepturilor între femei şi bărbaţi.

Roluri de gen/Gender roles – comportamente pe care societatea le asociază cu fiecare sex. Se manifestă prin comportamente, domenii de activitate, maniere, gesturi etc. pe care societatea le desemnează ca fiind feminine sau masculine.

Sex – caracteristici anatomice şi fiziologice (biologice), care împart indivizii în femei şi bărbaţi.

Sistem de gen/gender/Gender system – totalitatea instituţelor sociale, ideologiei şi normelor culturale, care determină comportamentul, rolurile, conştiinţa şi interacţiunea oamenilor în dependenţă de sex. Sistemul gender reflectă aprecierile şi aşteptările adresate indivizilor în dependenţă de sexul lor.

Socializare de gen/Gender socialization – valorificarea de către individ a normelor şi regulilor socioculturale de comportament, acceptate în societate, asimilarea normelor şi modelelor „masculinităţii" şi „feminităţii". Procesul socializării de gen presupune, pe de o parte, asimilarea modelelor acceptate de comportament, relaţii, valori, norme, stereotipuri de gen ale bărbaţilor şi femeilor; iar, pe de altă parte, influenţa societăţii şi mediului social asupra procesului acceptării normelor prin verificarea şi sancţionarea individului.

Stereotipuri de gen/Gender stereotypes – sisteme de credinţe, convingeri, opinii referitoare la caracteristicile femeilor şi bărbaţilor, în legătură cu trăsăturile dezirabile ale masculinităţii şi feminităţii. Trăsăturile asociate femeilor şi bărbaţilor nu sunt numai descriptive, ci şi normative, ele ne arată nu numai cum sunt percepuţi bărbaţii şi femeile, dar şi cum ar trebui ei să fie. Indică caracteristicile şi comportamentele care corespund „femeilor adevărate" sau „bărbaţilor adevăraţi".

Stratificare de gen/Gender Stratification – procesul de stratificare (repartizare) socială a indivizilor după sex. Indiferent de normele şi rolurile femeilor şi bărbaţilor în cadrul unei culturi concrete, femeile şi „femeiescul" sunt apreciate şi remunerate mai puţin decât bărbaţii.

Studii de gen/Gender studies – abordare ştiinţifică interdisciplinară în analiza sistemelor gender şi relaţiilor de gen; aplicarea abordării gender pentru cercetarea fenomenelor şi proceselor sociale, culturale, economice şi politice.