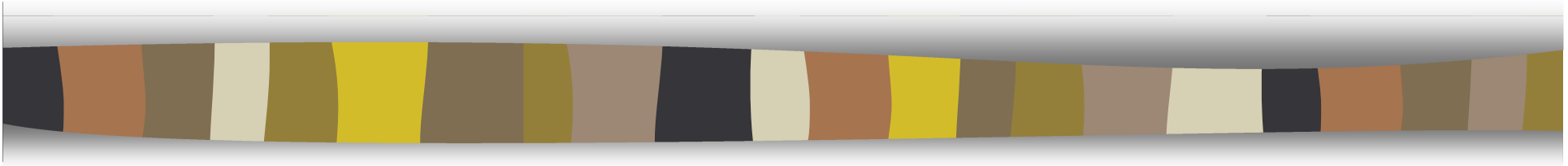


Bilancio di genere
Il suo utilizzo in Italia
e la sua importanza per le amministrazioni pubbliche



Giovanna Vingelli
Corso Donne, Politica e Istituzioni
Messina 23 novembre 2006





- Per "**bilancio sociale**" si intende un documento che rende conto a tutti i portatori di interessi (*stakeholder*) degli obiettivi dichiarati, delle azioni realizzate e dei risultati e degli effetti prodotti, considerando congiuntamente la dimensione economica, sociale e ambientale. Il bilancio sociale, pertanto, rende conto non solo delle attività svolte e della efficienza sull'uso delle risorse, ma anche degli effetti e degli impatti generati sul territorio in termini di soddisfacimento dei bisogni collettivi (efficacia).
Per "**bilancio partecipato**" si intende l'elaborazione del bilancio sociale con il coinvolgimento, attraverso tecniche e metodologie di tipo inclusivo, degli attori della comunità.
Il "**bilancio partecipativo**" è un modello più articolato che prevede l'istituzione di assemblee pubbliche di quartiere per la definizione degli obiettivi e delle attività prioritarie di investimento. Lo scopo del bilancio partecipativo è quello di condividere con parte della cittadinanza l'allocazione di risorse finanziarie destinata a specifici interventi proposti dalla comunità.





Bilancio sociale

- Mette in evidenza l'impatto sociale e ambientale delle azioni realizzate e la rete di relazioni instaurate con i diversi *stakeholder*.
- Il bilancio sociale rappresenta la complessità dell'azione di un ente pubblico, integrando dati patrimoniali ed economico-finanziari, indicatori quantitativi e descrizioni qualitative attraverso un percorso interno di condivisione, formazione e formalizzazione che consente la ricostruzione delle dinamiche organizzative e decisionali, la graduale integrazione con gli altri strumenti gestionali e comunicativi esistenti e il progressivo coinvolgimento dei diversi portatori di interessi.

- 
- **Mainstreaming e Gender Budget Analysis** sono due strategie sviluppate per perseguire equità, efficienza e trasparenza delle politiche pubbliche.
 - Entrambe le strategie utilizzano come categoria di analisi il **genere**, inteso come un insieme di caratteristiche, ruoli e modelli di comportamento che distinguono gli uomini dalle donne.
 - Il concetto di genere non fa riferimento soltanto alle relazioni fra uomini e donne, ma anche alle relazioni di potere che intercorrono fra loro.
 - Le relazioni di genere sono costantemente rinegoziate nei vari contesti (economico, sociale politico) e a livello locale e globale.

- 
- L'attenzione verso lo strumento della GBA riflette una recente rilettura critica della macro-economia nel suo complesso: l'analisi economica dominante si è tradizionalmente dimostrata *gender-blind*, ignorando o sottovalutando lo specifico contributo femminile all'economia.
 - Tradizionalmente, la spesa pubblica è disaggregata secondo divisioni funzionali, spese ordinarie e d'esercizio e altre voci di bilancio (personale, attrezzature ecc) che rendono difficile valutare quanto i bisogni di uomini e donne rispettivamente vengano valutati, e come uomini e donne possano beneficiare della spesa stessa.
 - Un'assunzione chiave della GBA è che il *gender* sia una categoria economica. La differenza di genere non è costruita solo nella sfera culturale, sociale ed ideologica, ma è anche "riprodotta e ri-modellata nelle pratiche materiali della produzione, con il risultato che il genere condiziona i prodotti dell'economia" (Catagay, Elson e Grown 1995: 1828)

- 
- **La scelta di analizzare i bilanci è giustificata dal fatto che essi (esplicitando come il governo mobilita e distribuisce le risorse pubbliche) formulano politiche, pongono priorità, e provvedono i mezzi per andare incontro ai bisogni sociali ed economici di tutti i cittadini: sono, in definitiva, non un'arida elencazione di cifre, ma una vera e propria cartina di tornasole dei “valori” di uno stato.**
 - **Il bilancio di uno stato riflette l'equilibrio dei poteri in una società. E' quindi una dichiarazione politica, non semplicemente un documento economico: chi ha potere decisionale in materia, ha il potere di definire le cifre, le voci di bilancio, le direzioni di spesa e le scelte di distribuzione, ratificando le priorità di uno stato nella scelta di un modello di sviluppo e la sua specifica relazione con i cittadini (paternalistica, liberale, di *welfare*).**
 - **Per questo motivo, i bilanci sono anche gli indicatori dell'attenzione e dell'impegno dei governi verso i bisogni specifici delle donne: “I bilanci governativi manovrano risorse sostanziali; attraverso i bilanci gli stati hanno il potere di governare le differenze di genere” (Sharp, 1999: 41).**

- 
- Il bilancio è solitamente ritenuto lo strumento di politica economica neutrale per eccellenza, essendo disegnato in termini di aggregati finanziari (totali di uscite ed entrate e conseguente surplus o deficit).
 - Al suo interno, solitamente non c'è alcuna menzione di donne o uomini: l'obiettivo è servire l'interesse *pubblico* ed i bisogni degli *individui*. Questa apparente neutralità di genere è descritta da Elson come *cecità*: “Le differenze sono strutturate in modo da lasciare le donne in posizione diseguale rispetto agli uomini, ovvero con minore potere economico, sociale e politico” (Elson, 1997a: 1).



- Il modo in cui i bilanci pubblici sono presentati ignora completamente i ruoli sociali, le capacità e le responsabilità, differenti per uomini e donne. Queste differenze sono generalmente strutturate in modo da relegare le donne in una posizione di subordinazione rispetto agli uomini, che esercitano un maggiore potere sociale, economico e politico: “Il bilancio riflette i valori di uno stato [...] è il più importante strumento economico di un governo e tuttavia è spesso assunto come neutrale rispetto alle differenze: tratta gli individui equamente; serve l’interesse pubblico e i bisogni della persona in generale. Fino ad ora il cittadino medio considerato è stato bianco, maschio, Afrikaans e appartenente alla classe media. E tuttavia, in Sud Africa, il cittadino medio è nero, povero e donna” (Budlender 1996: 7).



- Disaggregare i bilanci, quindi, aiuta a demistificare l'apparente neutralità e, più specificamente, la neutralità rispetto al genere [1]. Questa operazione rende evidente come le tariffe, le relazioni industriali, le tassazioni, la formazione, le politiche di sviluppo ed industriali abbiano un impatto differente per le donne, a causa della loro posizione all'interno della famiglia e dell'economia. Gli stessi indicatori e dati statistici utilizzati per preparare i bilanci governativi sono spesso indifferenti rispetto al genere, non riconoscendo la sottostima del contributo del lavoro femminile all'economia nel suo complesso.

- [1] Secondo Gita Sen, inoltre gli esercizi di *gender budgeting* aiutano a demistificare l'apparente impenetrabilità dei bilanci e della macro-economia, che è solitamente avvolta in un "aura di *expertise* e mistero tecnico, che avvolge i suoi ministri un uno spesso velo di mistero" (Sen, 1999:12)



Cos'è l'analisi di genere del bilancio?

❖ è l'analisi del bilancio di un ente pubblico in una prospettiva di genere *per evidenziare i diversi effetti delle scelte di bilancio (entrate e spese) per uomini e donne (GA) e integrare la prospettiva di genere nel processo di definizione del bilancio (GB)*

❖ è quindi un potente *strumento di mainstreaming* di genere che consente di analizzare e contribuire a ridurre le disuguaglianze di genere attraverso un esercizio di trasparenza, democrazia e rendicontazione della gestione e distribuzione delle risorse pubbliche, *a vantaggio dell'intera collettività*

❖- *le scelte di bilancio non sono neutre* rispetto al genere: sono il prodotto di scelte politiche che definiscono priorità e obiettivi che possono avere un impatto diseguale su uomini e donne comportando perdite di equità (di genere), di efficienza (maggiori costi sociali) e di efficacia (rispetto agli obiettivi)

	Domande	Informazioni necessarie/Strumenti
1. Rendere visibili le differenze di genere	Chi sono i/le destinatari/e?	Statistiche disaggregate per sesso
2. Valutazione delle spese e delle entrate	Come sono distribuite fra uomini e donne?	Statistiche disaggregate per sesso
3. Valutazione dell'impatto di genere	<p>Quali sono le implicazioni di genere, nel breve e nel lungo periodo, della distribuzione delle risorse (denaro e tempo)? Quali implicazioni per quanto riguarda il lavoro retribuito e non?</p> <p>La distribuzione prevista risponde adeguatamente ai bisogni degli uomini e delle donne, rispettivamente?</p> <p>Le politiche adottate hanno effetti sui ruoli di genere esistenti?</p>	<p>Statistiche sul lavoro non retribuito e di cura (utilizzando anche le statistiche sull'uso del tempo)</p> <p>Analisi micro-economica della distribuzione dei redditi, dell'offerta di lavoro ed utilizzo di altri modelli sensibili alle differenze di genere (studio dei tassi di fertilità, ecc.)</p> <p>Attenzione all'impatto che hanno le politiche nella (ri)produzione della segregazione di genere e delle pratiche culturali</p>
4. Gender mainstreaming	<p>Come sono tenute in considerazione le differenze di genere nella formulazione, progettazione ed implementazione delle politiche?</p> <p>Quali priorità sono scelte per ridurre le disuguaglianze di genere?</p>	<p>Cooperazione fra le istituzioni all'interno dei processi di costruzione delle politiche</p> <p>Consapevolezza delle disuguaglianze ed abilità di analizzarne gli aspetti più nascosti</p>
		11





Definizione

- Un bilancio di genere risponde ad una domanda molto semplice: i bisogni e gli interessi delle donne sono inclusi nel bilancio?
- Un bilancio di genere riconosce che i bisogni, i privilegi, i diritti e i doveri che donne e uomini hanno nella società sono diversi.
- Riconosce il diverso contributo delle donne e degli uomini nella produzione di beni e servizi e di capitale umano nel mobilitare e distribuire risorse
- E' uno strumento di analisi per disaggregare i bilanci e per analizzare gli effetti delle spese pubbliche specialmente sugli individui delle classi piu' povere. ¹²



- “E’ importante sottolineare che i ‘women’s budgets’ o i ‘gender-sensitive budgets’ non sono bilanci separati per le donne. Piuttosto, i bilanci di genere intendono disaggregare i bilanci governativi rispetto al loro differente impatto per gli uomini e per le donne (e differenti gruppi di uomini e donne) con un’attenzione evidente per le relazioni di genere che attraversano la società” (Sharp, 1999: 2).

- 
- La GBA si presenta come strumento di trasparenza nella gestione dei fondi pubblici, di innovazione complessiva della visione macroeconomica e di democrazia nelle relazioni e nelle negoziazioni fra i soggetti per quanto riguarda la distribuzione delle risorse.
 - La pratica del *gender budgeting* vuole evidenziare le differenze di rappresentanza e potere e le tensioni relative alla distribuzione delle risorse: richiede la volontà di nominare le tensioni e di trovare nuove mediazioni e diversi processi di negoziazione sociali. L'obiettivo finale non è necessariamente l'individuazione di risorse aggiuntive per le donne, ma una gestione più trasparente e una distribuzione delle risorse più equa ed efficiente.

- 
- Non sono bilanci separati per donne e uomini
 - Ma interviene sui bilanci pubblici, poiché spesso non sono neutrali rispetto al genere, dato che hanno un impatto diverso su uomini e donne, sia a livello di entrate che di uscite.
 - Implica che , all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche di bilancio, le entrate e le uscite siano valutate e ristrutturate in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne siano prese in considerazione come quelle degli uomini



Definizione del Consiglio d'Europa

‘Il Gender Budgeting è una applicazione del *mainstreaming* di genere al processo di definizione del bilancio pubblico. Il bilancio viene costruito in un’ottica di genere, strutturando entrate e spese in modo da promuovere le pari opportunità”.

Contribuisce anche al raggiungimento di altri obiettivi:

- Efficienza
- Efficacia
- Trasparenza
- Accountability



Relazione sul *Gender Budgeting* al Parlamento Europeo - 2003

Gender Budgeting = applicazione del principio di *gender mainstreaming* nella procedura di bilancio

Adottare una valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne



La *Gender Budget Analysis* muove quindi da una serie di domande sulle voci di bilancio:

- Chi sono i/le destinatari/e di ogni spesa o entrata?
- Come sono distribuite spese ed entrate fra uomini e donne?
- Quali sono le implicazioni di genere della distribuzione delle risorse (denaro e tempo)?
- E quali le implicazioni per il lavoro retribuito e non?
- La distribuzione delle risorse prevista risponde adeguatamente ai bisogni sia degli uomini che delle donne?
- Le politiche adottate hanno effetti sulla divisione dei ruoli tra uomini e donne?
- La formulazione, progettazione ed implementazione delle politiche di bilancio tengono effettivamente in considerazione le differenze di genere?



Perché è importante il GB?

L'analisi di genere del bilancio consente di:

- Promuovere la *consapevolezza* degli *amministratori pubblici* sull'impatto di genere delle decisioni di allocazione delle risorse realizzate dalle politiche e dai bilanci pubblici;
- Contribuire a ridurre le *disuguaglianze* di genere attraverso una distribuzione più equa delle risorse finanziarie;
- Rafforzare la *trasparenza* nell'utilizzo delle risorse collettive e la *partecipazione della società civile* nella comprensione delle implicazioni delle scelte di bilancio;
- *Far emergere le esigenze di donne e uomini* nel territorio di riferimento e verificare la coerenza, l'efficacia e l'efficienza della risposta dell'ente in termini di politiche e servizi;
- *Migliorare la conoscenza del territorio* in termini di priorità ed esigenze anche mediante *basi informative disaggregate per genere e indicatori gender sensitive*;



Obiettivi

I quattro obiettivi alla base della ***Gender Budget Analysis*** (GBA) sono: **equità, efficienza, trasparenza, consapevolezza.**

In relazione all'*equità*, si sottolinea la solo apparente neutralità delle decisioni di bilancio: poiché le spese più importanti per il genere riguardano spesso spese di tipo corrente (in particolare quelle relative ai servizi: asili, servizi d'assistenza socio-economica e trasporti), che possono essere maggiormente oggetto di eventuali tagli di bilancio, si può generare un' azione non equa rispetto ai generi.

In relazione all'*efficienza*, la *Gender Budget Analysis* presuppone la verifica della coerenza tra la domanda espressa dal territorio e dalla popolazione di riferimento e l'offerta di servizi dell'ente, che può condurre ad un utilizzo più efficiente (ed efficace) delle risorse a disposizione. Si offre una maggiore conoscenza del proprio territorio e quindi un migliore impiego delle risorse ed un maggiore coordinamento tra gli enti competenti.

In relazione alla *trasparenza* si evidenziano le aree d'intervento maggiormente interessate dalle disparità di genere, ed i margini di discrezionalità.

La *consapevolezza* implica la necessità che gli amministratori siano partecipi di questa iniziativa, ne condividano le finalità in modo da aggiungere la prospettiva di genere tra gli strumenti di decisione e programmazione della loro azione politica.

Bilanci pubblici

Categorie di spesa

Categoria 1

Spese dirette in modo specifico a uomini e donne

Categoria 2

Spese per misure di pari opportunità
per gli occupati e sul mercato del lavoro

Categoria 3

spese generali non inserite nelle prime due
che hanno impatto diretto o indiretto sui generi



Metodi

La valutazione del bilancio in un'ottica di genere considera sia le spese che le entrate.

L'analisi delle **spese** si basa su specifici sistemi di riclassificazione, il più diffuso è quello adottato per la prima volta per l'*Australian Women's Budget*:

- *spese dirette specificamente alle donne* (o agli uomini): sussidi alle madri sole, programmi per la salute, progetti contro la tratta e antiviolenza etc.;
- *programmi per le Pari Opportunità*;
- *spese senza diretto riferimento al genere* (generalmente concentrano più del 90% della spesa e che richiedono analisi dettagliate per valutarne il potenziale impatto di genere.

La valutazione delle **entrate** in un'ottica di genere considera l'impatto di genere delle diverse forme di tassazione (diretta e indiretta) e entrate di bilancio.

L'analisi può essere condotta in modo trasversale (la valutazione complessiva del bilancio) o settoriale (solo alcuni dipartimenti, settori, servizi etc.).



Metodi (2)

Il metodo che viene generalmente utilizzato parte sempre da una ricognizione dell'esistente, e si compone di quattro fasi:

- a) **analisi della popolazione** per genere secondo variabili demografiche, lavorative, disoccupazionali e reddituali, mirata a evidenziare le disparità di genere nel territorio;
- b) **riclassificazione e analisi di bilancio secondo l'ottica di genere**, e individuazione delle aree tematiche *gender sensitive*
- c) **analisi dei servizi offerti**:
 - domanda di servizio: analisi della domanda potenziale di servizio da parte dell'utenza
 - offerta di servizio: descrizione quantitativa-qualitativa dei servizi offerti
 - analisi entrate-spese del servizio
- d) **analisi del bilancio per genere** espressa attraverso indici di efficacia e di efficienza di genere per aree tematiche.



3 categorie di spesa nei bilanci pubblici

Cat. 1

Spese dirette in modo particolare a uomini o donne

Esempi

Programmi per la salute

Consulenza psicologica agli uomini che compiono violenze domestiche

Sussidi a madri sole

Donne nel settore agricolo



Categoria 2

- Spese per introdurre misure di pari opportunità tra gli occupati e nel mercato del lavoro

Esempio

Corsi di formazione in qualifiche basse dove predominano le donne

Congedi parentali

Politiche che rendono a tempo indeterminato il lavoro *part time*



Categoria 3

- Spese generali che non sono nelle precedenti due categorie ma che hanno impatto di genere

Esempio

Effetti delle riforme sulle:
pensioni delle donne
riduzione dei servizi
Sussidi
Poverta'
Capitale sociale
Istruzione



- La terza categoria e' la più difficile perché racchiude il 99% delle spese.



Entrate: 3 categorie

Prima categoria

Diverso impatto delle politiche fiscali su
uomini e donne

Esempio:

Imposte dirette (reddito)

Imposte indirette (consumi, IVA)

Effetto del cumulo dei redditi familiari



Categorie di entrate: 2

Prestiti e finanziamenti
Impatto di genere dei fondi UE



Categorie di entrate: 3

Altre entrate


Vendite di beni pubblici

Pagamento servizi

Affitti, donazioni.

Esempi

Tickets, rette servizi vendite di immobili e
di aree verdi..

- 
- Finora la maggior parte delle esperienze di *gender budgeting* si è concentrata sulle spese.



CATEGORIE DI SPESA

Categoria 1

Spese dirette in modo specifico a donne o a uomini.

Per esempio: programmi per la salute; consulenza psicologica agli uomini che compiono violenze domestiche; sussidi a madri sole, etc.



Categoria 2

Spese per introdurre misure di pari opportunità tra gli occupati e nel mercato del lavoro.

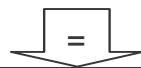
Ad esempio: corsi di formazione in qualifiche basse dove predominano le donne; congedi parentali, etc.



Categoria 3

Valutazione del diverso impatto su uomini e donne delle politiche macroeconomiche e di sviluppo adottate dai governi e dalle amministrazioni pubbliche.

Ad esempio: impatto del pagamento degli interessi sul debito; effetti delle riforme sulle pensioni delle donne (anzianità, vecchiaia, sociali, invalidità, integrazione al minimo, cumulo dei redditi); su riduzione dei servizi, sussidi, assistenza a esclusione e povertà, e su capitale sociale.



SPESA TOTALE

CATEGORIE DI ENTRATE

IMPOSTE

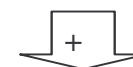
Diverso impatto delle politiche fiscali sui redditi di uomini e donne.

Ad esempio: imposte dirette (sul reddito) indirette (su consumi, IVA). Effetti del cumulo dei redditi familiari, esenzioni, etc.



PRESTITI E FINANZIAMENTI

Ad esempio: impatto di genere dei fondi UE; valutazione delle causali dei prestiti (armi o sanità?), etc.



ALTRE ENTRATE

Vendite di beni pubblici, pagamento servizi, affitti, donazioni.

Ad esempio: tickets, rette servizi, vendite di immobili e aree verdi, etc.



ENTRATE TOTALI



Ciclo di budget e GB

L'analisi di genere del bilancio dovrebbe riguardare *tutte le fasi del ciclo di budget*, per influenzare le procedure di bilancio e le scelte di allocazione delle risorse sulla base di nuove priorità volte all'uguaglianza di genere.

Spesso si parte dall'analisi dei bilanci a consuntivo (Gender Auditing) per accrescere la consapevolezza dei diversi impatti di genere delle scelte di bilancio.

Su questa base si può successivamente avviare l'internalizzazione dell'approccio di genere nella fase di redazione del bilancio (*Gender Budgeting*).

L'analisi e riclassificazione del bilancio per aree sensibili alla dimensione di genere può essere utilmente accompagnata dall'analisi:

- dei Documenti di Programmazione e del contesto;
- della rappresentanza e delle risorse umane a disposizione dell'ente in un'ottica di genere;
- di aspetti specifici rilevanti per il genere: impatto di tassazione e sussidi, utilizzo e valutazione servizi (alla persona, trasporti, etc.), bilanci del tempo in un'ottica di genere etc.



Chi avvia e gestisce il GB

Modello interno alle istituzioni: Australia, Filippine, paesi scandinavi:

Punti di forza: maggiore accesso a dati e informazioni rilevanti, possibilità di modificare l'organizzazione interna per trasformare l'esperienza di GBA in prassi consolidata;

Punti di debolezza: limitato o assente coinvolgimento della società civile, elevata dipendenza da scelte politiche.

Modello esterno alle istituzioni: paesi anglosassoni e paesi in via di sviluppo

Punti di forza: capacità di diffondere la consapevolezza sull'utilità della GBA presso la società civile e le amministrazioni pubbliche, mantenendo la propria indipendenza;

Punti di debolezza: ridotte risorse finanziarie, scarsa capacità di influenza all'interno dell'ente, difficoltà ad ottenere dati e informazioni.

Modello misto (Sudafrica):

La collaborazione tra società civile e amministrazioni pubbliche consente di integrare i punti di forza dei due modelli precedenti, limitando gli elementi di debolezza.

Modello "sponsored" (Commonwealth, UE);

Un livello istituzionale "superiore" promuove e finanzia iniziative di GBA tra i paesi membri.


Modello esterno alle istituzioni NGO	Bangladesh	2001
	UK	1994
	Svizzera	2002
	Canada	1993
	Tanzania	1997
	Zimbabwe	1999
	India	2000
	Israele	1997
	Kenya	1998
	Messico	1999
	Perù	2001
Scozia	1993	
Modello misto	Sud Africa	1995
	Cile	2001
	Spagna (Paesi Baschi)	2000
	Uganda	1997
Modello interno alle istituzioni Governo	Australia	1984
	Filippine	1996
"Sponsored" / Commonwealth	Sri Lanka	1998
	Barbados	1999
	Fiji	2001
Modello partecipativo	Porto Alegre (Brasile)	1989



Strumenti operativi


Dalle ormai numerose esperienze internazionali sono stati sviluppati alcuni strumenti operativi che evidenziano i diversi approcci utilizzati nella GBA:

- **Valutazione dell'impatto di genere delle politiche di bilancio**
- **Valutazione dei benefici percepiti da uomini e donne della politica di bilancio;**
- **Valutazione dell'incidenza della spesa pubblica per genere;**
- **Valutazione dell'incidenza delle entrate di bilancio per genere;**
- **Analisi disaggregata per genere dell'impatto della spesa pubblica sull'utilizzo del tempo (considerando nei costi il tempo non pagato di donne e uomini);**
- **Sviluppo di politiche di bilancio di medio periodo (bilanci multi-annuali) in un'ottica di genere.**




Tool 1: Valutazione disaggregata per sesso dell'erogazione di servizi pubblici e delle priorità delle politiche di bilancio (Gender-disaggregated beneficiary assessments of public service delivery and budget priorities).

- Questo strumento intende raccogliere e analizzare le opinioni dei cittadini su come l'attuale fornitura di servizi pubblici sia adeguata ai loro bisogni, e la struttura della spesa pubblica conforme alle loro priorità. La strumentazione che viene proposta consente la raccolta e l'analisi delle opinioni dei cittadini sulla rispondenza dei servizi pubblici di cui sono diretti beneficiari (e dei conseguenti modelli di spesa pubblica) rispetto ai loro bisogni e alle loro priorità. Metodologicamente questo strumento, attraverso sondaggi, inchieste, questionari ed altri metodi qualitativi (focus groups, osservazione partecipante, interviste narrative) vuole indagare come i cittadini ripartirebbero la spesa pubblica relativamente ad una o più voci. I risultati sono comparati con le voci effettive di bilancio, per valutare quanto queste riflettano effettivamente rifletta le priorità espresse dalla popolazione. Dal punto di vista empirico, è difficile valutare il grado di informazione dei rispondenti. Gli incontri con gli utenti, inoltre, non sono statisticamente significativi perché spesso vi partecipa una minoranza autoselezionata. In ogni caso, lo strumento qualitativo offre informazioni importanti su come funzionino i servizi pubblici.



- In Gran Bretagna, il Dipartimento dei Trasporti ha sperimentato un processo di *auditing* settoriale per quanto riguarda il trasporto pubblico. Il *gender auditing*, in questo caso, si è rivelato uno strumento attraverso il quale gli operatori pubblici, nel campo dei trasporti, hanno potuto verificare se e quanto i servizi da loro offerti tengano in adeguata considerazione gli specifici bisogni dei loro passeggeri (uomini, donne, bambini). Le indagini preliminari hanno mostrato come uomini e donne abbiano priorità differenti anche per quanto riguarda i trasporti: ad esempio, fanno un uso differente del trasporto pubblico, hanno un diverso accesso al trasporto privato, modalità che riflettono, quindi, diversi status lavorativi e responsabilità familiari.




Nella fase della ricerca sul campo, sono state utilizzate diverse metodologie, e sono stati individuati diversi settori di indagine, quali l'organizzazione: le procedure e le *routines* organizzative:

- - Comprendere i passeggeri”: la metodologia ha compreso questionari, indagini di mercato e la raccolta dei reclami dei passeggeri
- - La valutazione dell'accessibilità e della convenienza: ha inteso osservare la “realtà” degli utenti attraverso indicatori quali la regolarità del servizio, la disponibilità di informazioni, la sicurezza a bordo ecc.
- - La valutazione diretta del servizio: la ricerca si è svolta a bordo dei veicoli, per “osservare” direttamente le modalità del viaggio e dell'esperienza a bordo.




- La novità della ricerca è stata l'adozione, per la prima volta, di una prospettiva di genere da parte del Ministero britannico. Secondo i dati del Ministero dei Trasporti, infatti:
- - Le donne utilizzano l'automobile per percorsi più brevi e per finalità diverse rispetto agli uomini (meno per recarsi al lavoro, più per svolgere compiti collegati al lavoro di cura;
- - gran parte dell'incremento dell'uso dell'automobile negli ultimi venti anni è dovuto all'acquisto di una seconda auto in famiglia da parte delle donne.



Parte integrante degli obiettivi del futuro piano di sviluppo del settore è la riduzione sia dell'inquinamento che delle perdite di tempo legate alla congestione del traffico. Ridurre l'uso dell'automobile significa, quindi, disincentivare l'acquisto della seconda macchina e promuovere un uso efficiente dell'automobile all'interno della famiglia. Fra le indicazioni offerte dalla ricerca:

- - una razionalizzazione dei servizi pubblici che tenga conto di percorsi, orari e gusti delle donne;
- - una politica dei parcheggi e della circolazione volta a scoraggiare l'uso dell'automobile per chi si reca al lavoro in aree urbane, in quanto il viaggio al posto di lavoro può essere svolto con altri mezzi (autobus, piedi, motorino, passaggio di colleghi);
- - una politica dei parcheggi e della circolazione che accetti l'uso del mezzo individuale nei casi in cui non possa essere sostituito dal mezzo pubblico (trasporto di pacchi pesanti della spesa, trasporto di bambini piccoli e persone con difficoltà a camminare etc.) (UK Department of Transport, 2000).



Tool 2: Analisi della distribuzione dei benefici della spesa pubblica disaggregati per sesso (Gender-disaggregated public expenditure benefit incidence analysis)

Obiettivo di questo strumento è valutare quanto (e possibilmente come) i cittadini di ciascun sesso beneficino della spesa in pubblici servizi, mettendo a fuoco la relazione fra questi e le eventuali disparità di genere. Questo tipo di analisi è solitamente utilizzato per valutare l'equità delle politiche economiche nei confronti di minoranze linguistiche, famiglie disagiate etc., e si concentra, solitamente, sui settori della salute, della formazione, dell'agricoltura, al fine di valutare l'impatto della spesa pubblica ed i benefici derivanti per uomini e donne, rispettivamente. Nel caso della GBA, la metodologia utilizza in special modo i dati derivanti da indagini sulle famiglie, misurando il totale della spesa per uno specifico servizio. Le analisi economiche tradizionali di questi settori hanno trascurato la dimensione delle differenze di genere, che invece assumono grande importanza nella reale comprensione dei risultati delle politiche di spesa, del loro effettivo impatto, e del loro significato politico.



Attraverso questo strumento quantitativo si identifica, quindi, la distribuzione dei benefici derivanti dai pubblici servizi, disaggregata per genere, attraverso la misurazione di:


- - I costi unitari di fornitura di un particolare servizio (ad esempio, il costo di un posto in una scuola elementare per un anno);
- - L'utilizzo unitario del servizio da parte degli uomini e delle donne

Moltiplicando il costo unitario per il numero dei beneficiari appartenenti ad un dato gruppo si ottiene la quota destinata a quel gruppo, che, in generale dipende da:

- a) la distribuzione della spesa pubblica tra i servizi pubblici;
- b) la distribuzione tra i gruppi delle possibilità di accesso ai servizi pubblici.




L'analisi settoriale della distribuzione dei benefici è stata applicata in Ghana nel 1992, attraverso lo studio della spesa pubblica in servizi sanitari. Da questa analisi, risulta chiaramente come una delle principali fonti di ineguaglianza, in Ghana, sia la dimensione di genere. Complessivamente, le donne ricevono maggiori sussidi sanitari rispetto agli uomini, e tuttavia continua a permanere un'asimmetria di genere a loro sfavore, in quanto portatrici di bisogni differenti. In particolare, la popolazione più povera usufruisce meno dei servizi assicurati dagli ospedali. Inoltre, usufruire dei servizi ospedalieri include anche altri costi (trasporti, tempo ecc.) che, ancora una volta, svantaggiano le donne a basso reddito. Disaggregando le statistiche di utilizzo dei servizi ospedalieri, si nota come le donne con un basso reddito usufruiscano dei servizi ospedalieri in maniera più che proporzionalmente inferiore agli uomini delle stesse classi di reddito, mentre le donne con reddito più alto utilizzano questi servizi più degli uomini con reddito simile. I meri dati statistici, se non disaggregati per reddito e per genere, risultano quindi distorti. Attualmente, infatti, in Ghana il 20% della popolazione più povera usufruisce del 12 % della spesa pubblica per i servizi sanitari. Questo dato è leggibile anche come risultato dei comportamenti all'interno delle famiglie a basso reddito, che scoraggiano l'accesso ai servizi sanitari da parte delle donne. Il non distinguere contemporaneamente per sesso e classe di reddito fa perdere una informazione importante sulla spesa pubblica come fonte di perequazione, ma anche di ineguaglianza.



Tool 3: Valutazione della spesa pubblica per settore da una prospettiva di genere (Gender-aware policy evaluation of public expenditure by sector).

- L'ottica in questo caso è parziale: l'obiettivo è valutare le politiche che sono alla base degli stanziamenti di spesa per settore (trasporti, salute, istruzione ecc.), al fine di identificare il loro probabile impatto sugli uomini e sulle donne. Applicare un tale strumento significa guardare alle politiche e ai servizi forniti con un obiettivo preciso: tali politiche (e la conseguente allocazione delle risorse) sono destinate a ridurre, aumentare o lasciare invariate le ineguaglianze di genere?

- 
- Una delle aree di *policy* che è stata spesso oggetto di questo tipo di analisi è il mercato del lavoro, quindi le politiche dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione.




Tool 4: Analisi complessiva di bilancio da una prospettiva di genere (Gender-aware budget statement expenditure).

- Per il suo carattere generale, questo strumento rappresenta un vero e proprio documento alternativo di bilancio, esplicitando come le implicazioni attese della spesa pubblica (totale e settoriale) risultino influenzate dalle asimmetrie di genere.
- Storicamente *l’Australian Women’s Budget* è stata la prima applicazione di questo strumento, e ben ne riassume le caratteristiche: rappresenta una sorta di allegato/commento alla legge finanziaria, disaggregandone le voci di bilancio (e riportandone una valutazione complessiva dal punto di vista delle donne). Solitamente è calibrato su bilanci di almeno tre anni, descrivendo gli obiettivi del governo ed esplicitando il contesto economico all’interno del quale questi obiettivi si pongono, e le risorse che saranno utilizzate per perseguirli. L’esperienza australiana si è basata sull’ipotesi che solo gli organi normalmente preposti alla stesura del bilancio, (o comunque sempre attraverso la loro collaborazione, siano essi il Ministero delle Finanze, o l’Assessorato al Bilancio dei vari governi locali) possano prevedere una diversa disaggregazione delle voci del bilancio ufficiale, per effettuare la quale occorrono informazioni che solo chi ha redatto lo stesso bilancio possiede



- Nella pratica, diverse esperienze mostrano come, in assenza di un documento alternativo redatto dal governo, organizzazioni esterne ad esso possono sostituirvisi in parte, ad esempio usando le informazioni contenute nel bilancio ufficiale per disaggregare alcune delle voci più rilevanti da una prospettiva di genere, studiarne l'andamento nel tempo o semplicemente monitorare l'effetto di alcuni provvedimenti confrontando le previsioni ufficiali con gli esiti effettivi.
- E' quanto hanno fatto molte organizzazioni non governative, fra cui il *Women's Budget Group* in Inghilterra, la *Women's International League for Peace and Freedom* in Canada, o l'organizzazione *Engender* in Scozia. La stessa esperienza australiana ha mostrato come l'eccessiva "fiducia" nella capacità delle istituzioni di cercare alternative al loro interno, e l'incapacità di concertare azioni con la "società civile", siano state fra le cause della debolezza di questo approccio



Tool 5: Analisi disaggregata per sesso dell'impatto della spesa pubblica sull'utilizzo del tempo. (Gender-disaggregated analysis of the impact of the budget on time use).

- Questo strumento intende identificare la relazione tra le politiche di bilancio (a livello statale) e l'utilizzo del tempo, in modo da evidenziare le implicazioni macroeconomiche del lavoro di riproduzione sociale non retribuito (tempo dedicato alla cura nelle famiglie e nella comunità, alla cura dei soggetti deboli, ai lavori domestici ecc.). Il modello si propone di identificare il rapporto tra il bilancio statale ed i tempi di lavoro domestici, in modo da esplicitare le implicazioni macro-economiche del lavoro di riproduzione sociale non retribuito .



- Come abbiamo visto, buona parte del lavoro di cura risulta “invisibile” per le statistiche nazionali (nonostante il suo carattere economico necessario, e spesso complementare) in quanto non retribuito. Questo strumento intende, quindi, rendere visibile il legame fra il bilancio statale ed i “bilanci di tempo” (*time budgets*) delle famiglie, in modo da rilevare le implicazioni macro-economiche del lavoro non retribuito nel processo di riproduzione sociale. La metodologia per analizzare l’impatto del bilancio pubblico sull’utilizzo del tempo generalmente prevede sondaggi fra le famiglie o analisi di dati disaggregati per genere ed età. Inoltre, è essenziale la redazione di *time-use surveys* per rilevare l’utilizzo del tempo da parte dei membri delle famiglie[1].

[1] Questi dati sono generalmente raccolti dagli Istituti di Statistica nazionali. In Italia l’ISTAT conduce, periodicamente l’Indagine Multiscopo sulle Famiglie, che permette di ‘incrociare’ informazioni su uso e costi del tempo, con aspetti importanti della vita quotidiana, caratteristiche della famiglia ecc



- Le ricerche italiane sull'uso del tempo (con particolare riferimento alla variabile di genere e alla qualità della vita) sono state condotte dall'ISTAT utilizzando una serie di indicatori, fra cui la composizione familiare; il contesto abitativo (sia strutturale, sia legato agli aspetti soggettivi di qualità della vita: condizioni dell'abitazione, inquinamento dell'area di residenza, ecc.); la mobilità all'interno della famiglia; la formazione e le attività extra-scolastiche; il lavoro domestico e non domestico, i movimenti giornalieri (orari, tempi di lavoro, utilizzo dei trasporti pubblici); il tempo libero; le relazioni con parenti ed amici; la partecipazione sociale; gli stili di vita (con particolare riferimento agli aspetti legati alla salute) (ISTAT: 1993). Questo tipo di rilevazioni consente di stimare un bilancio (un "Prodotto Lordo" delle famiglie) parallelo al tradizionale bilancio statale (basato sul Prodotto Interno Lordo). Il confronto e l'interazione fra questi due bilanci può favorire cambiamenti di politica economica che tengano conto dei tempi di lavoro familiari.



. Tool 6: *Elaborazione di politiche economiche di medio periodo in un'ottica di genere (Gender-aware medium term economic policy frameworks).*

Attraverso questo strumento si individuano misure e scenari di politica macroeconomica di medio periodo che tengano conto della diversità di ruoli economici fra uomini e donne, e che possano incorporare la categoria di genere nell'attività economica. Politiche di questo tipo sono formulate con l'aiuto di un'ampia varietà di modelli economici ed econometrici, che, come si è sottolineato, sono tradizionalmente *gender-blind*: introdurre la variabile di genere significa, da un lato, disaggregare le variabili già presenti nel modello, dall'altro prevedere la creazione di nuovi modelli che includano l'economia domestica e di cura.



Introdurre la dimensione di genere è possibile, ad esempio, attraverso:

- - La disaggregazione per sesso, dove possibile, delle variabili disponibili o l'introduzione di nuove variabili
- - La costruzione di nuovi modelli che includano il sistema macro-economico tradizionale (basato sul reddito nazionale) ed il sistema di relazioni di genere (basato sui redditi familiari da lavoro non retribuito)
- - L'introduzione di una lettura di genere per le stesse istituzioni, nelle quali la presenza femminile è sempre minoritaria.



- Non è semplice individuare lo strumento più adeguato per promuovere il *gender auditing* nei diversi contesti possibili. Le soluzioni varieranno, prevedibilmente, in ogni stato che deciderà l'applicazione del GBA; fra le variabili possibili rientrano, infatti, il livello di sviluppo, le tradizioni, il tipo di disuguaglianze di genere esistenti, la loro ampiezza, la disponibilità di dati statistici, la presenza o meno di movimenti di rivendicazione femminile, la sensibilità della burocrazia statale, la disponibilità dell'Amministrazione Pubblica ad operare consistenti cambiamenti nel proprio bilancio ecc. Qualunque 'tool kit', quindi, non può che limitarsi a fornire ispirazione e una base di partenza, poiché ogni nuova esperienza dovrà inventare strumenti oltre che adattare quelli esistenti al contesto specifico.



Esperienze Internazionali

- Paesi industrializzati: Australia, Canada, Gran Bretagna, Stati Uniti, Svizzera.
- Paesi in via di sviluppo: Barbados, Fiji, Kenya, Malawi, Mozambico, Namibia, Filippine, Sud Africa, Sri Lanka, St. Kitts, Tanzania, Uganda, Zambia e Zimbabwe.
- Caso particolarmente rilevante e' il Sud Africa: esperienza istituzionalizzata; Women's Budgets pubblicati ogni anno dal 1996
- Primo paese ad introdurre il Gender budgeting: Australia nel 1984



Contesto di applicazione

A livello internazionale ed europeo

L'adozione in fase di analisi o programmazione dei bilanci pubblici in una prospettiva di genere è raccomandata da:

- Piattaforma d'Azione di Pechino
- Commonwealth Secretariat;
- UNIFEM
- Sostegno europeo al mainstreaming di genere (soprattutto Consiglio d'Europa);
- Parlamento Europeo (relazione on. Ghilardotti, giugno 2003) e risoluzione del Parlamento Europeo n. 1.3.30 del 3 luglio 2003;

A livello nazionale

- linee Guida nazionali VISPO;
- contabilità pubblica sempre più orientata all'accountability;