

# CONNECT!

## ЖЕНИТЕ ОТ ИЗТОК/ЗАПАД/ЮГ ЗА РАЗВИТИЕ

### Сътрудничеството за развитие и равнопоставеността на половете в новите страни членки на Европейския Съюз

#### **Катаржина Сташевска, Емили Есплен и Вероник Дион**

България, Чехия, Полша, Румъния и Словакия принадлежат към групата на 12-те нови членки на ЕС (ЕС-12), които се присъединиха към Европейския Съюз през 2004 и 2007 г.<sup>1</sup> Подписвайки договорите за присъединяване, те поеха правен и политически ангажимент да съгласуват националните си законодателства и да хармонизират външната си политика със стандартите на ЕС. Това включва и специфични правни и политически ангажименти в областта на международното сътрудничество за развитие, включително задължение-то да увеличат както количеството, така и качеството на тази помощ.

Дванайсетте страни на ЕС, наричани също Нови страни членки (NMS), се оказват в много интересно положение. Свикнали да бъдат третирани като получатели на помощи, те едновременно с това са запознати и с концепцията за Официална помощ за развитие (ОПР) и имат значителен опит в управление на помощите. В същото време, като нови донори от ЕС, те са изправени пред предизвикателството да изградят собствени национални системи за ефективно планиране, координация и предоставяне на международна помощ.

В съвременния контекст необходимостта европейските страни да изпълнят ангажиментите си по отношение на помощите е по-спешна отвсякога. Живеем в свят, където бедността и неравенството са широко разпространени и се задълбочават. Почти 40% от населението на света живее с по-малко от 2\$ на ден, като жените и момичетата са засегнати най-тежко.<sup>2</sup> Определянето на Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР)<sup>3</sup> преди десетилетие представляваше огромна стъпка напред в борбата да се премахне крайната бедност и неравнопоставеността, но пет години преди изтичане на крайния срок – 2015 година – прогресът е отчайващо малък. Настоящата глобална финансова криза направи неприятностите още по-тежки. Според оценките на Световната Банка в резултат на кризата развиващите се страни на момента са изправени пред финансова липса от 270-700 милиарда щатски долара<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Групата на ЕС-12 се състои от Кипър, Чехия, Естония, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения и Унгария, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и България и Румъния, които се присъединиха през 2007 г.

<sup>2</sup> Pereira, J.&J. Burnley (2009) Lighten the load, In a time of crisis European aid has never been more important, AidWatch CONCORD (достъпен он-лайн)

<sup>3</sup> ЦХР бяха приети по време на Срещата на върха на Хилядолетието през 2000 г., където борбата с бедността беше обхваната от правителствата и донорите в 8 ключови цели за намаляване бедността наполовина към 2015 г., като финансирането трябваше да се съсредоточи именно за постигане на тези цели. На Конференцията за Финансиране за развитие в Монтерей 2002 г. се сключи споразумение за допълнително финансиране. Най-бедните страни, особено тези в Африка, се ползваха с предимство при получаване на по-голямата част от това финансиране (GADN, 2008).

<sup>4</sup> Пак там

# CONNECT!

ЖЕНИТЕ ОТ ИЗТОК/ЗАПАД/ЮГ  
ЗА РАЗВИТИЕ

Жените често са най-засегнатите от кризи, което се дължи на съществуващата отпреди неравнопоставеност, което означава, че те разполагат с по-малко активи – като образование и ресурси – които да ги предпазват от финансови и екологични удари.

Независимо от тази мрачна картина, все пак има и добри възможности. За новите страни членки все още е рано – те са в процес на определяне на своите приоритети и изграждане на национални системи за предоставяне на международна помощ за развитие. Това е огромна възможност за гражданското общество да се включи в тези процеси, да търси отговорност от правителствата за изпълнение на техните ангажименти и да настоява равнопоставеността на половете да бъде един от приоритетите на развитието.

Тази статия разглежда сътрудничеството за развитие в пет от новите страни членки на ЕС: България, Чехия, Полша, Румъния и Словакия. Тя хвърля светлина върху основните предизвикателства и постигнатия напредък и идентифицира възможностите за поставяне на принципа на равнопоставеност на половете в сърцето на дневния ред за международно развитие на новите страни членки<sup>5</sup>.

## 1. Каква е действителността: Помощта в новите страни членки преди и след 1989

Обратно на това, което се предполага, новите страни членки имат зад гърба си значителна история в областта на сътрудничеството за развитие. Като част от комунистическия блок те бяха важни фигури в предоставянето на помощи в периода 1960-1980 г., когато помощите представляваха политическо и икономическо средство за изграждане на положителния образ на комунизма в целия свят. По време на периода на Студената война например, бившата Чехословакия беше един от най-големите донори на Съветския блок, предоставяйки 0,7%-0,9% от своя БНП<sup>6</sup> за международна помощ<sup>7</sup>. Що се отнася до Румъния, тя е предоставяла финансова помощ на не по-малко от 39 страни от Африка, 32 от Латинска Америка и 16 от Азия.<sup>8</sup>

След края на Студената война, в продължение почти на 2 десетилетия на преход от централно планирана социалистическа икономика към пазарна икономика<sup>9</sup>, новите страни членки се превърнаха по-скоро в получатели,

<sup>5</sup> За целите на тази статия ще използваме понятието „нови страни членки“, за да обозначим петте страни, които са във фокуса на тази статия. Понятието ЕС-12 ще използваме, за да обозначим всички страни, които се присъединиха към ЕС през 2004 и 2007 г.

<sup>6</sup> Брутният национален продукт измерва богатството на дадена страна, посредством вътрешния икономически продукт и доходите, получени от други страни.

<sup>7</sup> Simunkova, B. (2009) *Gender Questions in Development Cooperation: Emerging issues in the Czech Republic's Bilateral Programmes*, The Hague (достъпно он-лайн)

<sup>8</sup> Oprea M & R. Novac (2009). *It's Our Turn to Help Development Cooperation in Romania*, FOND, Bucharest (достъпно он-лайн)

<sup>9</sup> Този преход се характеризира с икономическа либерализация, включително пазарно определяне на цени, а не от държавата, премахване на търговските бариери, приватизация на държавните предприятия и ресурси и създаване на финансов сектор за улесняване на движението на частния капитал.

отколкото в донори на помощ, разчитайки до голяма степен на финансовата подкрепа на ЕС за тяхното собствено развитие. Независимо от разнообразието в новите страни членки опитът, който те придобиха както като получатели, така и като донори безспорно определя техните политически приоритети и подходи към развитието днес.

## 2. Съвременният контекст: нова световна структура на помощите

През последното десетилетие механизмите и процесите, през които се разпределят помощите, претърпяха сериозни промени с въвеждането на нови, по-ефикасни и по-ефективни пътища за предоставяне и управление на помощите, наречени с общото име „нови условия за помощи“ (NAMs)<sup>10</sup>. Тези NAMs включват **Стратегическите програми за намаляване на бедността** (PRSPs), които са подготвени от правителствата на партньорите – получатели на помощи и очертават основните стратегии на дадена страна за справяне с бедността; **Общи фондове**, където различни донори финансират заедно дадена програма, сектор или бюджет, и **Пряка подкрепа за бюджета**, когато помощта е насочена направо към бюджета на дадено правителство.

Новите условия (NAMs) са подкрепени от набор от принципи, залегнали в Парижката декларация за ефективност на помощите – рамка за международно сътрудничество, приета от членове на Комитета за Помощите за Развитие (DAC) на Организацията за Икономическо Сътрудничество и Развитие (ОИСР) през 2005 г. Парижката декларация създава глобални, обвързани със срокове ангажименти за донорите и страните партньори, да подкрепят по-ефективната помощ в контекста на значително увеличаване на международната помощ за развитие.<sup>11</sup> Идеята е да се реформира предоставянето и управлението на помощите, за да се подобри тяхната ефективност и да се постигнат по-съществени резултати по отношение на развитието. Парижката декларация има пет ключови принципи, посочени по-долу. В Акра, Гана, през септември 2008 г. донорите и правителствата на страните партньори направиха преглед на напредъка в прилагането на Парижката декларация и се договориха за нов „План за действие“ от Акра (AAA).

<sup>10</sup> Esplen, E. & Brody, A. (2010) *Gender review of the external environment for development: impacts on poverty reduction and implications for Irish Aid policy on aid and gender equality*, BRIDGE, Institute of Development Studies, Brighton

<sup>11</sup> OECD-DAC (2008) *Making the linkages: Gender Equality, Women's Empowerment and the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Issue Brief 1 (достъпно он-лайн)

<sup>12</sup> Тук там

## Принципи на Парижката декларация относно ефективността на помощите<sup>13</sup>

Парижката декларация относно ефективността на помощите очертава пет принципа, на които трябва да се подчинява предоставянето на помощ:

**СОБСТВЕНОСТ:** Развиващите се страни ще имат водеща роля по отношение на политиките и стратегиите за развитие и ще координират дейностите, свързани с развитието;

**СЪГЛАСУВАНЕ:** Страните донори ще основават цялата си подкрепа върху националните стратегии за развитие, институциите и процедурите на страните – получатели на помощите;

**ХАРМОНИЗАЦИЯ:** Страните донори ще се стараят техните действия да са по-хармонични, прозрачни и цялостно ефективни;

**УПРАВЛЕНИЕ ЗА ПО-ДОБРИ РЕЗУЛТАТИ:** Всички държави ще управляват ресурсите си и ще подобрят процеса на вземане на решения с цел постигане на по-добри резултати; и,

**ВЗАИМНА ОТГОВОРНОСТ:** Донорите и развиващите се страни се ангажират да бъдат взаимно отговорни за постигане на резултати в развитието.

## 3. Сътрудничеството за развитие в България, Чехия, Полша, Румъния и Словакия

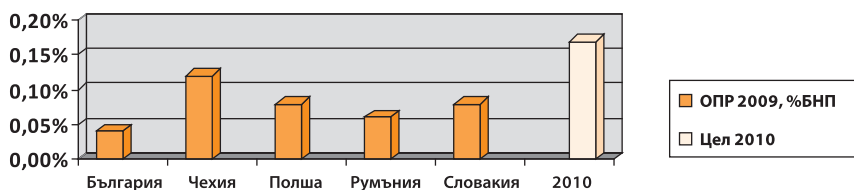
Присъединявайки се към ЕС, всички нови страни членки подписаха Парижката декларация и Плана за действие от Акра и се съгласиха да постигнат ниво на Официалната помощ за развитие (ОПР) от 0,17% от БНП до 2010 г. и 0,33% до 2015 г.<sup>14</sup>, и да подобрят качеството (или въздействието) на тяхната помощ. Те също се обвързаха правно и политически с ангажиментите да предоставят помощ, произтичаща от Международните договори по правата на човека и Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР). Но до каква степен се справят новите страни членки с тези ангажименти?

### А) Количество и качество на помощите и предоставянето им

Целите, поставени за 2010 г., едва ли ще бъдат достигнати. В петте разглеждани нови страни членки отделената през 2009 г. Официална помощ за развитие варира от 0,04% в България до 0,12% в Чехия. Освен това статистиката в тези 5 страни се изкривява, тъй като в нея се включва не само помощта за развитие такава, каквато е определена в критериите на OECD-DAC, но също и елементи като опрощаване на дългове и предоставяне на стипендии за студенти и бежанци в новите страни членки.

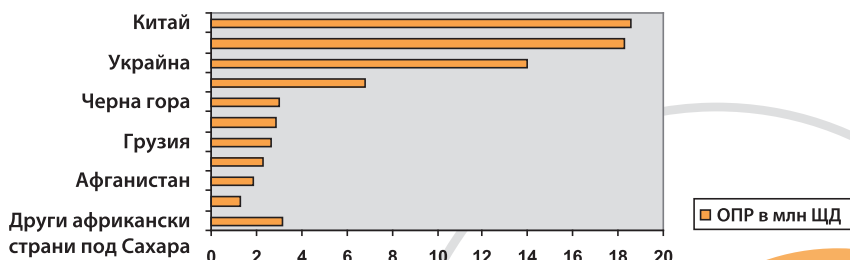
<sup>13</sup> Това каре е взето директно от AWID (2008) Primer 1: An Overview of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the new Aid Modalities on aid effectiveness and women's rights (достъпно он-лайн)

<sup>14</sup> CEE (2005) Council Conclusions: Accelerating progress towards achieving the Millennium Development Goals, Brussels (достъпно он-лайн).



Фиг. 1. Обем на ОПР на ЕС5 през 2009<sup>15</sup>

Освен малките обеми ОПР, в новите страни членки съществува и тенденцията за ориентиране на помощите в подкрепа на политически интереси и регионална стабилност, която преобладава пред тенденцията за намаляване на бедността и изпълнение на ЦХР. Това много ясно се вижда при изплащането на ОПР. Въпреки че на теория развиващите се страни трябва да се ползват с приоритет при предоставянето на ОПР от страна на новите страни членки, на практика само минимална част от средствата се насочват към развиващите се страни – по-голямата част от ОПР на новите страни членки се насочва към Източна Европа, за да подкрепи прехода от планирана към пазарна икономика. Например Полша е увеличила финансовата подкрепа за съседните страни като Беларусия и Украйна (виж фиг.2). Въпреки че Танзания е една от приоритетните за полската ОПР държави, тя е получила 50 пъти по-малко финансиране от Беларусия.<sup>16</sup> Икономическата криза утежни още повече положението в Полша, където помощта за проекти (помощта, изпращана директно към проекти за развитие на място, често чрез неправителствени организации) за Африка е отрязана наполовина, докато финансирането за Украйна и Беларусия е намаляло незабележимо.<sup>17</sup> Подобни тенденции се наблюдават и в Словакия и Чехия, където помощта се ориентира към Сърбия, а за Румъния Молдова е най-големият получател на ОПР.<sup>18</sup> Тези страни наистина се нуждаят от подкрепа на собственото си развитие, но те вече получават финансова подкрепа в рамките на Европейската политика за съседство, която подкрепя европейската интеграция чрез предоставяне на финансова помощ на страните в рамките на тъй нареченото Европейско съседство.



Фиг 2: Получатели на полската двустранна ОПР през 2009<sup>19</sup>

<sup>15</sup>Източник: CONCORD Aid Watch report 2009

<sup>16</sup>DAC Questionnaire On Aid Flows From Non-DAC Donors, 2009 edition

<sup>17</sup>Wojtalik, M. (2010) Polish government cuts aid to Africa, Policy analysis, Institute of Global Responsibility, Warsaw (достъпно он-лайн)

<sup>18</sup>Pereira, J. & A. Bozzini (2010), Penalty against poverty. More and Better EU aid can score Millennium Development Goals, AidWatch CONCORD (достъпно он-лайн)

<sup>19</sup>DAC questionnaire on Aid flows from non-DAC donors 2009

По-нататъшната критика се отнася до факта, че огромната част от помощта за развитие от страна на новите страни членки се насочва с посредничеството на международните институции като ЕС<sup>20</sup>, ООН, Световната Банка и Международния Валутен Фонд (многостранна помощ), вместо да се дава направо от една страна на друга (двустранна помощ)<sup>21</sup>, което означава, че се изплащат по-малко помощи за развитие за борба с бедността, особено на африканските страни. Например през 2009 г. България почти не е предоставяла двустранна помощ. Полша планира да увеличи ОПР за страните от под-сахарска Африка през 2011 г. през Европейския фонд за развитие, а не чрез увеличаване на двустранните помощи<sup>22</sup>. Както беше подчертано в изявление на Полското Министерство на външните работи<sup>23</sup>, няма да има увеличение на двустранната ОПР за страните от подсахарска Африка през идните години. На практика, сътрудничеството за развитие в тези нови страни членки ще се сведе до издаването на годишен чек към ЕС и другите многостранни международни организации.

От предоставената двустранна помощ по-голямата част се разпределя от министерствата, чиято първа грижа не е намаляването на бедността. Във всички разглеждани 5 страни от ЕС Министерствата на външните работи (МВНР) изпълняват ролята на управляващи органи за съставянето и изпълнението на програмите за развитие, Министерствата на финансите вземат решенията относно бюджета. Въпреки водещата си роля Министерствата на външните работи в новите страни членки координират около 30% от общата двустранна помощ. Останалите 70% се управляват от други министерства като министерството на земеделието или Министерството на образованието, които докладват своите дейности като ОПР. През 2008 г. например, в Чехия, министерствата на промишлеността и търговията, на околната среда и на селското стопанство заемат 78% от бюджета за двустранна помощ за развитие. На ниво приложение по-голямата част от проектите попадат в ръцете на частния сектор (44%), държавните и свързаните с държавата организации поемат 26% от средствата, а неправителствените организации за развитие – едва 22%.<sup>24</sup> Малкият дял от общия бюджет на помощите, контролиран от Министерството на външните работи, подценява неговата водеща и координираща роля, както и принципа, че помощта за развитие трябва първо и преди всичко да се използва за намаляване на бедността.

### **В) Законодателни и институционални промени**

Един от крайгълните камъни за ефективна помощ представлява ефективната законодателна и политическа рамка, управляваща кога може да бъде предоста-

<sup>20</sup> Петте нови страни членки, обсъждани в този документ все още не са дали своя принос в Европейския фонд за развитие (EDF), но са внесли финансови средства в Инструмента за сътрудничество за развитие. Първата вноска в европейския фонд EDF се планира през 2011 г.

<sup>21</sup> Многостранна помощ съществува, когато организация като ЕС или Световната Банка събират и разпределят средствата от правителствата на различни страни.

<sup>22</sup> Данните са взети от Въпросника на изследването „От Монтерей до Доха и по-нататък – Напредъкът на ЕС във финансирането за развитие и ЦХР“. Според авторите на независимото полско издание „Наблюдател на полската помощ“, има съвсем малко за казване относно ангажиментите, които е поела Полша в Европейския консенсус за развитие (2005). Въпросникът е попълнен от Полското министерство на външните работи и изпратен на Европейската Комисия през февруари 2009 г.

<sup>23</sup> Изявление по време на конференция, посветена на мястото на Полша в международната система за сътрудничество за развитие, което последва представянето на доклада от Комитета по помощта за развитие (DAC) на ОИСР, 17 май 2010 г.

<sup>24</sup> Simunkova, B. (2009), *Gender Questions in Development Cooperation: Emerging Issues in the Czech Republic's Bilateral Programmes*, Research Paper, International Institute of Social Studies, The Hague (available online).

вена хуманитарна и друга помощ за развитие, под каква форма и при какви условия. Законодателството е особено важно по отношение на впитането в закон на принципа, че помощта трябва да спомогне за постигането на основната цел – намаляването на бедността. Това помага за осигуряване помощта да не бъде обвързана с търговски и политически интереси или да бъде отклонявана за други цели. Законите могат също да постановят Агенцията за помощ за развитие да докладва редовно за това колко пари са били похарчени за помощ, колко ефективна е била тя при намаляването на бедността и каква част от тези средства е била насочена към бедните страни.

В новите страни членки все още няма такова законодателство. До този момент от петте нови страни членки, разглеждани в тази статия, само в Чехия и Словакия има закон за сътрудничеството за развитие. Словашкият закон за помощите за развитие влезе в сила на 1-ви февруари 2008 г. Законът определя основните цели на словашката официална помощ за развитие, (намаляване на бедността и глада в развиващите се страни на първо място) и определя правомощията на съответните министерства, правителствени органи и новосъздадената Словашка Агенция за международно развитие и сътрудничество (SAIDC).

Наскоро Чехия прие подобен закон за сътрудничеството за развитие и хуманитарната помощ, който влезе в сила през юни 2010 г. Чешкото сътрудничество за развитие премина през институционално реструктуриране с цел от 2011 г., когато се очаква процесът да завърши, по-голямата част от двустранната помощ да бъде определяна само от Министерството на външните работи, а не от множество различни министерства. Реструктурирането доведе също до създаването на Чешка Агенция за Развитие (CDA) и Чешки съвет за сътрудничество за развитие (CCDC), който представлява междуминистерски консултативен орган, предназначен да осигури по-добра координация на чешката ОПР. В Полша процесът на разработване на правна рамка наскоро беше ускорен и има надежда пред септември 2010 г. да бъде одобрен проектозакон за сътрудничеството за развитие. В Румъния и България подобни процеси все още не са започнали.

Освен законодателство агенциите за сътрудничество за развитие се нуждаят и от обща рамка за своята работа, която да отразява напълно основните международни ангажименти и да насочва към основните области на действие в средносрочен и дългосрочен план. През последните няколко години новите страни членки на ЕС започнаха да създават подобни рамки в консултации с неправителствени организации и цялото общество. Независимо от това, положителните промени в някои от новите страни членки не могат да компенсират липсата на такива в останалите. Например Словакия има рамкова концепция за сътрудничество за развитие, средносрочна стратегия (2009-2013) и годишни програми, но ѝ липсва държавна стратегическа програма, която да определи как агенцията за сътрудничество за развитие ще допринесе за намаляване на бедността и постигане на ЦХР в определени страни. За разлика от Словакия България

<sup>25</sup> Национален съвет на словашката република (2007). *Закон за сътрудничеството за развитие и хуманитарната помощ (наличен он-лайн)*

<sup>26</sup> OECD-DAC (2010), *DAC special review of Poland*



# CONNECT!

## ЖЕНИТЕ ОТ ИЗТОК/ЗАПАД/ЮГ ЗА РАЗВИТИЕ

има концепция за сътрудничество за развитие и проект за средно срочна стратегия, но всичко останало ѝ липсва. Нито една от петте разглеждани страни членки на ЕС няма въведена система за оценка – оценката често се бърка с мониторинга и се ограничава до обикновено докладване за финансираните инициативи, без да се прави оценка на въздействието, какъвто е случаят в Полша.

За да се осигури демократично усвояване на програмите за развитие и отчетност на резултатите от тези програми, всички стратегически документи трябва да бъдат съгласувани с гражданското общество на национално ниво и на ниво страни на партньорските организации. Докато качеството на диалога между управляващите и гражданското общество в новите страни членки варира, диалогът с управляващите и гражданското общество в приоритетните страни изобщо не съществува. Това пречи сериозно на усвояването от страна на партньорите на помощта за развитие, пренебрегвайки един от основните принципи на Парижката декларация. Взаимната отговорност на донорите и страните партньори за резултатите от програмите за развитие – още един ключов принцип на Парижката декларация, също е отслабена, тъй като гражданското общество не може да осъществи своята роля на коректив.

### Ключови елементи на качествената стратегическа рамка за сътрудничество за развитие и равнопоставеност на половете

- Добре определена законодателна рамка на международното сътрудничество за развитие;
- Ясно определени общи стратегически цели и намерения;
- Средно срочни (3-5 години) стратегически планове: очертани принципи и приоритети на сътрудничеството за развитие в средносрочен план;
- Документи на държавната стратегия (CSPs) (понякога се наричат също Държавни планове за помощи или просто Държавни планове): разработени с допитване до партньорите и местните участници, държавните планове определят как Агенцията за сътрудничество за развитие има намерение да допринесе за намаляване на бедността и постигане на ЦХР в дадена страна. Те започват с анализ на нуждите на дадена страна от помощ за развитие, отчитайки собствената стратегия и планове на дадената страна за намаляване на бедността. Обикновено тези планове са със срок от три до пет години, определят дадени теми, планове за действие и стратегии, както и колко помощ ще бъде отпусната, как ще бъде похарчена и какво е очакваното въздействие. Понякога се съставят и регионални планове;
- Годишни оперативни планове: определят специфичните цели и дейности за годината, в съответствие със средносрочната стратегия;
- Оценителски и мониторингови доклади и системи: до голяма степен част от горепосочените документи, системата за оценка и мониторинг и редовното подаване на доклади са критично важни за оценката на това как и дали резултатите са били постигнати и какви са поуките за бъдещето;
- Политика или стратегия за равнопоставеност на половете и овластяване на жените и други общовалидни проблеми като сътрудничество за развитие и планове за действие, посочващи как политиката ще бъде приложена на практика.



#### 4. Равнопоставеността на половете и правата на жените в сътрудничеството за развитие

##### **А) Защо равнопоставеността на половете и правата на жените трябва да бъдат в центъра на сътрудничеството за развитие**

“Насърчаването на равнопоставеността на половете и правата на жените са не само критично важни сами по себе си, но те са и основно човешко право и въпрос на социална справедливост, а също представляват важен инструмент за постигането на ЦХР” *Европейски Консенсус за Развитието 2005.*

Опитът на жените и мъжете се формира от социалните очаквания, които им определят различни и неравни роли, отговорности и права въз основа на техния пол. В резултат на това жените и мъжете имат неравнопоставен достъп до ресурсите и до управлението им, включително до пари, образование, земя и собственост, вземане на решения и политическа власт. Тази неравнопоставеност трябва да се отчете и да бъде поправена чрез прилагането на политики и отпускане на бюджетни средства на всички нива. Това е от ключово значение за това политиките и обществените средства да посрещнат различните нужди и приоритети на жените и мъжете и да трансформират, а не да възпроизвеждат отново половите стереотипи и неравнопоставеност.

В резултат на тези ограничения, определени от пола, жените и момичетата често са най-тежко засегнатите от бедността. Например момичетата имат по-малко шансове по отношение на образованието и професионалното обучение, което намалява и перспективите им за заетост, в резултат на което жените често са съсредоточени в неформалния сектор на пазара на труда, където условията на труд са по-лоши и заплащането е ниско. От жените и момичетата се очаква също да поемат основната отговорност за домакинския труд и грижите за семейството, което ограничава икономическата им активност и затруднява оставането им или излизането им на пазара на труда, или пък ги обрича на ниско платена работа или на работа с намалено работно време.<sup>27</sup> Може би най-важното е, че на жените им липсва едно от основните средства за подобряване на живота – власт.

Ето защо равнопоставеността на половете и правата на жените трябва да бъдат в центъра на сътрудничеството за развитие, защото целта на развитието е намаляването на бедността, а по-голямата част от най-бедните хора по света са жени – това е резултатът от постоянната неравнопоставеност на половете. Освобождаването потенциала на всички жени и момичета е ключ и към ефективността на развитието, намаляването на бедността и икономическия ръст. Бедността няма да се свърши, докато жените не постигнат равнопоставеност с мъжете (виж карето по-долу). Най-важното е, че правата на жените трябва да бъдат в центъра на развитието, тъй като постигането на равнопоставеност на половете и овластяването на жените са основни морални задължения, а отричането на правата на човека само поради пола си е чиста несправедливост.

<sup>27</sup> Espen, E. (2009) *Cutting Edge Pack: Gender and Care*, BRIDGE, Institute of Development Studies, Brighton

### Защо равнопоставеността на половете е в основата на развитието <sup>28</sup>

- В някои африкански държави децата, родени от майки, които са посещавали училище поне пет години, имат 40% по-голям шанс да оживеят до 5-годишна възраст и да пораснат;
- В Индия, ако отношението между работещите жени и мъже се увеличи с 10%, брутният вътрешен продукт на страната ще се увеличи с 8%;
- В страните от подсахарска Африка е изчислено, че производителността в селското стопанство би могла да се повиши с близо 20%, ако достъпът на жените до ресурси като земя, семена за посев и торове беше равен на този на мъжете;
- Жените инвестират наново 90% от своя доход в семействата и общностите си, докато мъжете инвестират в семействата едва 30% до 40% от доходите си.

### Б) Какви са правните и политически рамки за постигане на напредък в сферата на равнопоставеност на половете и правата на жените

Съществуват важни международни правни и политически ангажименти за насърчаване на равнопоставеността на половете и борба с дискриминацията, основаваща се на пола. Сред най-значимите са Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW), описана като международна „харта на правата на жените“, която е приета от Генералната Асамблея на ООН през 1979 г. Към 30-я рожден ден на Конвенцията през 2009 г. тя е ратифицирана от повече от 90% от 186-те държави членки на ООН. Тези държави са правно обвързани да прилагат на практика нейните разпоредби.

Друг знаков политически документ е Пекинската платформа за действие (BPfA), която се роди на Четвъртата Световна Конференция на ООН за жени през 1995 г. Този документ дава глобална политическа рамка на процеса на напредъка към равнопоставеност на половете. По-съвременен документ представляват Целите на хилядолетието за развитие (MDGs или ЦХР), определени през 2000 г.<sup>29</sup>, които предизвикаха смесени чувства в средите на застъпниците на равнопоставеността на половете. Цел №3 от ЦХР се съсредоточава върху насърчаването на равнопоставеността на половете и овластяването на жените, посочвайки признанието от страна на страните членки на ООН на критичното значение на равнопоставеността на половете за човешкото развитие. Все още обаче напредъкът в тази сфера е неравномерен и бавен. Съществува и критика на самата рамка на ЦХР, която се съсредоточава несъразмерно върху обхващането на момичетата от образователната система, изключвайки ги в същото време от другите важни области, формиращи неравнопоставеност като насилието спрямо жените например.

<sup>28</sup> OECD-DAC Ръководни принципи за ефективност на международната помощ, Равнопоставеност на половете и овластяване на жените (наличен он-лайн)

<sup>29</sup> All are commitments led by United Nations

На европейско ниво приемането на Европейския Консенсус за Развитие през 2005 г. признава, че равнопоставеността на половете е цел сама по себе си и в същото време е един от петте общи принципи на сътрудничеството за развитие на ЕС. *Съобщението относно равнопоставеността на половете и овластяването на жените в програмите за сътрудничество за развитие (2007)* и по-нататъшните *Заключения на съвета* осигуряват строга рамка за напредък в равнопоставеността на половете. Наскоро приетият *Джендър план за действие на ЕС (2010)* представлява първата стъпка към координиран европейски подход към насърчаване на равнопоставеността на половете. В светлината на тези строги ангажименти както на международно, така и на европейски ниво всички членове на ЕС са задължени да насърчават овластяването на жените и равнопоставеността на половете като основен компонент на тяхното сътрудничество за развитие.

### **В) Какви стратегии могат да бъдат използвани, за да се насърчи равнопоставеността на половете и овластяването на жените в програмите за сътрудничество за развитие на новите страни членки**

Преди 1989 г. признанието за наличие на неравнопоставеност на половете отсъстваше от обществения дебат в новите страни членки. Социалният пол (джендър) като категория за анализ не се използваше често и феминизмът се разглеждаше като западна идеология, нерелевантна за социалистическите страни. Въпреки че процесът на преход и присъединяването към ЕС изведе неравнопоставеността на половете в новите страни членки на преден план, той не доведе до съществени промени в положението на жените по отношение на мъжете – в много отношения неравнопоставеността на половете дори беше изострена поради икономическия преход към свободна пазарна икономика. Ограниченото внимание към равнопоставеността на половете в национален аспект, в комбинация със слабите връзки между правителствените органи, отговорни за равнопоставеността на национално ниво и отделите, отговарящи за сътрудничеството за развитие в министерствата на външните работи, се отразява във външните политики и политиките за международна помощ на новите страни членки, които в повечето случаи игнорират социалния пол.

Подходът на двустранно проследяване (twin-track) се използва най-често от агенциите за развитие, за да бъдат интегрирани проблемите на равнопоставеността на половете и правата на жените във всички области на дейностите за развитие. Този подход представлява комбинация от цели и инициативи, предвидени специално, за да насърчат равнопоставеността на половете, както са например програмите за повишаване на чувствителността на жените по отношение на техните човешки права, както и интегрирането или вплитането на равнопоставеността на половете във всички инициативи, свързани с развитието.

<sup>30</sup> Документите са налични он-лайн

# CONNECT!

ЖЕНИТЕ ОТ ИЗТОК/ЗАПАД/ЮГ  
ЗА РАЗВИТИЕ

Интегрирането на равнопоставеността (Gender mainstreaming) е стратегия за постигане на целта – равнопоставеност на половете, определена като „процес на оценка на въздействието върху жените и мъжете на което и да е планирано действие (във всички политически, икономически и социални сфери), така че и жените, и мъжете да могат да се възползват еднакво и неравенствата да не се възпроизвеждат и увековечават“.<sup>31</sup> Това означава осигуряване на поставяне на перспективата на равнопоставеността в центъра на разработването на политики, планиране, прилагане, мониторинг и оценка на програмите и проектите.

Дебатът, относно това дали стратегията на интегрирането на равнопоставеността на половете е успешна или не, продължава. Една от опасностите е, че когато равнопоставеността е оставена като грижа единствено на интегрирания подход, а не е отговорност на специфичен отдел или дирекция, тя обикновено се забравя. Друго предизвикателство е осигуряване спазването на ангажиментите по отношение на интегрирането на равнопоставеността на политическо ниво да не се изпари на нивото на прилагането. Ясна поука, произтичаща от оценките на интегрирания подход на равнопоставеността, е, че той е ефективен единствено само когато се използва в комбинация с целеви инициативи, за да задоволи специфичните нужди и приоритети на жените и момичетата (подход на двустранното проследяване “twin track”).

В новите страни членки равнопоставеността на половете и овластяването на жените получават слабо внимание в стратегическите рамки за сътрудничество за развитие. Когато те се споменават, обикновено се третират като отделна политическа област и не са реално интегрирани в политиката за развитие и в програмите за приложението ѝ. Чешката държавна стратегическа програма (CSPs) признава равнопоставеността на половете за общовалиден проблем, но едно по-внимателно проучване на осемте стратегически документа показва, че само в стратегията за Виетнам равнопоставеността на половете е посочена като приоритет и тя е интегрирана в един единствен подсектор (социалния сектор). Интегриране на равнопоставеността на половете в другите сектори не се предлага.<sup>32</sup> В Словакия равнопоставеността на половете се приема като всеобщ проблем в Държавната стратегическа програма за Афганистан (2011-2013) и правителството използва парите за ОПР, за да финансира проекти, насочени към овластяване на жените. Равнопоставеността на половете е изискване в търга за проектни предложения, обявен в Словакия, Полша и Чехия - ръководните насоки препоръчват всички организации-изпълнителки да признаят съществуването на различни интереси на жените и мъжете и да гарантират равнопоставения им достъп до резултатите от проекта. На практика обаче степента, в която тези ръководни насоки се превръщат сериозно в действия, зависи от отделните неправителствени организации-изпълнители – препоръките нито „влизат в сила“, нито се подлагат на мониторинг. Не е изненада в такъв случай, че резултатите

<sup>31</sup> ECOSOC (1997), *Интегриране на перспективата на равнопоставеността на половете във всички политики и програми на системата на ООН*

<sup>32</sup> Прегледаните специфични за държавата програми CSPs се отнасят до Ангола, Босна и Херцеговина, Сърбия, Молдова, Монголия, Виетнам, Йемен и Замбия. За повече информация: Simunkova, B. (2009), *Gender Questions in Development Cooperation: Emerging Issues in the Czech Republic's Bilateral Programmes, Research Paper, International Institute of Social Studies, The Hague*

са неравномерни и откъслечни: от петте нови страни членки, анализирани в тази статия, проектите, подкрепени от ОПР, варират от инициативи, които ясно са насочени към премахване на неравнопоставеността на половете и допринасят за овластяването на жените, до инициативи, които са напълно „слепи“ по отношение на равнопоставеността – т.е. те изобщо не се занимават с проблема на равнопоставеността и понякога дори засилват съществуващите неравенства.

Все още е твърде рано – новите страни членки са едва в началото на своя път на предоставяне на отговорна, равнопоставена и ефективна ОПР. Засилването на участието на женските организации и разработването на механизми за равнопоставеност може да засили вниманието към правата на жените и равнопоставеността на половете в новите страни членки, както във вътрешната им политика, така и по отношение на външните работи.

## 5. Ключови предизвикателства и пътища напред

### А) Подсилване на институционалния капацитет

Напредъкът в подобряването на количеството и качеството на помощите не може да се постигне без да има добре развита рамка, която да определя стратегическите цели и ясно да обвързва помощите за развитие с основната цел – намаляването на бедността.

#### **Препоръки**

#### **Отговорните институции в новите страни-членки трябва:**

- Да посветят сериозни финансови и човешки ресурси за развитие на институционалната структура за планиране, осигуряване, мониторинг и оценка на ОПР;
- Да подсилват координиращата функция на МВНР да осигурят съгласуваност с различните министерства, предоставящи помощ за развитие;
- Да започнат официален и смислен диалог с НПО, включително с женските организации;
- Да сътрудничат с по-опитните организации (напр. ПРООН, УНИФЕМ, DFID) за засилване на капацитета и общите действия с други страни от ЕС и многостранни донори.

#### **Организациите на гражданското общество в новите страни-членки трябва:**

- Да лобират правителствата да разработят ефективна институционална, законодателна и политическа рамка;
- Да следят напредъка и да посочват неуспехите;
- Да се застъпват активно за създаването на официални и смислени пространства за консултации и диалог с политиките.

## **Б) Поставяне на намаляването на бедността в центъра на сътрудничеството за развитие**

Много нови страни-членки са оставили настрана основната цел на помощта за развитие - облекчаване на бедността в полза на по-мотивиращите политически и икономически помощи, предназначени за подкрепа на демокрацията в съседните страни, както и за засилване на сигурността.

### **Препоръки**

#### **Отговорните институции в новите страни-членки трябва:**

- Да се съсредоточат върху намаляване на бедността като основна задача на сътрудничеството за развитие, в съответствие с правните и политически ангажименти;
- Да подкрепят отделите за сътрудничество за развитие в МВНР, за да се засили фокуса върху развитието на другите министерства, предоставящи ОПР;
- Да предоставят необходимите ресурси, за да изпълнят ангажимента си да заделят 0,17% от БНП като ОПР до 2010 г. и 0,33% от БНП до 2015 г. и да осигурят качествена ОПР;
- Да работят в по-тясно сътрудничество с партньорите от юга, за да увеличат усвояването от тях на резултатите от сътрудничеството за развитие.

#### **Организациите на гражданското общество в новите страни-членки трябва:**

- Да лобират правителствата си да съсредоточат помощта за развитие върху намаляването на бедността, включително чрез предоставяне на повече ресурси, както е според ангажиментите на ЕС и да следят потоците на помощта, за да са сигурни, че ангажиментите се прилагат на практика;
- Да създават подкрепа за сътрудничеството за развитие, включително чрез изграждане на връзки с депутати от националните и от европейския парламент, медиите и цялото общество, за да се повиши чувствителността относно сътрудничеството за развитие и по-специално значението на поставянето на правата на жените като приоритет на външната политика.

## **В) Определяне на приоритет за равнопоставеността на половете и овластяването на жените в сътрудничеството за развитие**

Успехите в намаляването на бедността и постигането на ЦХР са възможни само ако равнопоставеността на половете и правата на жените са в центъра на програмите за развитие. Ангажиментите, вплетени в *Европейския консенсус за развитие (2005)* и *Съобщението на ЕК* относно равнопоставеността на половете и овластяването на жените в сътрудничеството за развитие (2007), трябва да бъдат приложени на практика. Това означава, въвеждане на механизми за подкрепа на чувствителни по отношение на равнопоставеността планове за развитие, бюджетни линии за постигане на равнопоставеност на

половете и овластяване на жените и оценка на различното според пола въздействие на програмите и проектите за развитие, включително чрез задължително включване на чувствителни по отношение на пола индикатори в системите за мониторинг. Това от своя страна ще зависи от строгата политическа воля на политиките и застъпничеството на гражданското общество.

### **Препоръки**

#### **Отговорните институции в новите страни-членки трябва:**

- Да интегрират равнопоставеността наполовете и овластяването на жените като общовалиден проблем и равноправна цел във всички практики за развитие;
- Да разработят политика на равнопоставеност и план за действие за осигуряване на интегрирането на равнопоставеността наполовете и овластяването на жените като общовалиден проблем и цел сама по себе си във всички политики и практики на сътрудничеството за развитие;
- Да инвестират и подкрепят действия, които създават знания за социалния пол сред тях и други заинтересовани институции, обвързани с доставката на ОПР.

#### **Организациите на гражданското общество в новите страни-членки трябва:**

- Да засилят връзките между женските организации и платформите от НПО за развитие, за да може опитът им на национално ниво да служи за основа на сътрудничеството за развитие;
- Да повишават чувствителността по отношение на равнопоставеността наполовете на представителите на правителството и други заинтересовани;
- Да лобират МВНР да поемат ангажимент относно равнопоставеността наполовете и овластяването на жените като основен компонент в процеса на формулиране на политиките и програмите за сътрудничество за развитие.
- Да се свързват с НПО и женски организации от Юг и Север, за да се поучат от техния опит в застъпничеството за чувствителни по отношение на пола програми в политиките и практиките на сътрудничеството за развитие. Това е важно също с оглед отразяването от страна на организациите на гражданското общество в новите страни членки на нуждите и приоритетите на организациите на жените от юга за тяхната застъпническа работа.

#### **Г) Насърчаване на участието на гражданското общество**

НПО и платформите за развитие на новите страни-членки вече са положили значителни усилия да накарат правителствата да поемат отговорност за ангажиментите за развитие, под които са се подписали с присъединяването си към ЕС. Тези организации са неделима част от европейските програми за сътрудничество за развитие, техният глас трябва да се чуе и опитът им да се използва пълноценно. Потенциалът обаче няма да бъде реализиран,



# CONNECT!

ЖЕНИТЕ ОТ ИЗТОК/ЗАПАД/ЮГ  
ЗА РАЗВИТИЕ

ако техният принос остане недооценен от политиките, а също и ако възможностите за растеж и разширяване към други организации със специфичен опит (като женските организации например) не бъдат използвани поради неадекватно финансиране на неправителствения сектор.

## Препоръки

### Отговорните институции в новите страни-членки трябва:

- Да признаят опита на гражданското общество, включително този на женските организации, и важната роля, която се играе от НПО и националните платформи за развитие на НПО в процеса на сътрудничеството за развитие за увеличаване на отговорността по отношение на равнопоставеността на половете;
- Да създадат официални и приобщаващи пространства за диалог с гражданското общество, обръщайки специфично внимание на представителството на женските организации;
- Да работят съвместно с гражданското общество от страните-партньори, включително с местните женски организации;
- Да осигурят достатъчно финансиране за гражданското общество, включително институционална подкрепа за НПО. В светлината на намаляващото финансиране за женските организации по целия свят, особено с оглед на отнемването към новите условия на предоставяне на помощи, финансирането на женските организации трябва да се превърне в приоритет.

### Организациите на гражданското общество в новите страни-членки трябва:

- Да консолидират националните платформи и да разширят сътрудничеството с женски организации и други НПО, ориентирани към правата на жените;
- Да лобират правителствата за процес на приобщаващ диалог – включително съвместна работа с НПО от страните партньори;
- Да разширят съществуващите и да изградят нови връзки с други организации, работещи в сферата на развитието, равнопоставеността на половете и правата на жените, както и по проблеми като демократично участие, устойчива природа и т.н., за да отговорят на предизвикателствата и изискванията за ефективно международно сътрудничество.



Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Отговорност за съдържанието на документа носят само OWA и Коалиция КАРАТ. При никакви обстоятелства то не може да се разглежда като позиция на Европейския съюз.