



Помагат ли на жените програмите за помощ за развитие?

Официалната помощ за развитие (ОПР) е главният инструмент, чрез който страните се стремят да изпълнят поетите от тях ангажименти, а именно да се справят със световните социални и икономически неравенства. Тя съдържа *ресурси, достъпни за правителствата при концесионни условия, с основна цел допринасяне за развитието и благосъстоянието на развиващите се страни.*¹ Тези ресурси са главно финансови, но включват също техническа помощ и пр. През 2004 г. и 2007 г. към най-големия доставчик на ОПР – Европейския съюз се присъединиха нови страни членки като България, Чехия, Полша, Румъния и Словакия. Като нови донори новите страни членки на ЕС сега осигуряват двустранна (директна) или многостранна (чрез международни институции) помощ на партньорските държави, като едновременно с това допринасят за определянето на позицията на ЕС, що се отнася до световните процеси, свързани с подкрепата за развитие.

Съществува общо съгласие, че правата на жените и равнопоставеността на половете трябва да бъдат ключови компоненти на всяка стратегия за намаляване на бедността. Заключителният документ от Срещата относно Целите на хилядолетието за развитие от 2010 г. отразява ангажимент, който се включва все по-често в политиките на донорство: *осъзнаваме, че равнопоставеността на половете, овластяването на жените, възползването на жените от всички човешки права и изкореняването на бедността са съществени елементи от икономическото и социалното развитие, включително постигането на всички Цели на хилядолетието за развитие.*² До момента намеренията на донорите да подкрепят равнопоставеността на половете и овластяването на жените не са се превърнали в реалност за жените и момичетата в развиващите се страни. Повече от 2,3 трилиона долара са били похарчени под формата на помощ през втората половина на миналия век; въпреки това повече от 1,2 милиарда от населението на земята все още преживяват с по-малко от 1 долар на ден и според приблизителни оценки 70% от тях са жени.³ В много страни по света жените биват системно лишавани от права заради пола им. В резултат на това те имат по-малко възможност за участие във взимането на решения, а достъпът им до ресурси като пари, земя, закрила от насилие и до основни услуги като образование и здравно осигуряване е ограничен.

Тази кратка информационна брошура се вглежда в равнопоставеността на половете като в основна цел за развитие, както и в това как настоящите модели на подкрепата за развитие подценяват защитата и прилагането на практика на правата на жените. Тя също така очертава някои препоръки относно това как помощта за развитие може реално да подобри по-тежкото социално положение на жените и да подкрепи овластяването както на жените, така и на мъжете в развиващите се страни, за да бъдат там постигнати значими промени.

¹ IBON International (2009) Учебник по ОПР и Ефективност на развитието, Може ли подкрепата да има ключов принос към развитието? Филипините: 3

² UNGASS (2010) Спазване на обещанието: Заедно за постигане на Целите на Хилядолетието за Развитие, достъпно на: http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/outcome_documentN1051260.pdf

³ UNIFEM (2009) Принципи на овластяването на жените, Равнопоставеността е бизнес: 8



1. Полът и бедността: цената на неравнопоставеността

Връзката между равнопоставеността на половете и бедността и начина, по който те взаимно се подсилват, е добре известна: неравенствата между жените и мъжете са плод на специфичните роли и отговорности, базирани на техния пол и на различната ценност, вложена в тях. Това определя степента, в която жените и мъжете могат да получат достъп и контрол върху ресурси като образование, здраве, земя, пари и пр. Незаплатеният труд на жената като домакиня например ограничава нейната възможност да извършва платен труд навън и ограничава достъпа ѝ до образование. Работата на мъжете често е по-добре възнаградена; жените получават заплати, които са средно със 17% по-ниски от тези на мъжете.⁴ Следователно те са по-изложени на опасността от бедност в резултат от неравния им статус на жени, и обратно, бедността намалява способността на жените да се възползват от възможности, които биха могли да намалят тяхното по-неблагоприятно социално положение. С цел да бъдат ограничени социалните и икономически неравенства, програмите за помощ за развитие неминуемо влизат във взаимодействие с тези неравни отношения и играят значителна роля за намаляването им, но също и за поддържането им.

В действителност наблюдението от страни на състоянието на неравенствата между половете и начина, по който помощта им влияе, води до подценяване на потенциала на развитието да постигне по-добри резултати в областта на социалната и икономическа равнопоставеност. Скорошни проучвания показват по-ниска социална и икономическа възвръщаемост в резултат от дискриминацията срещу жените и момичетата в образованието, здравеопазването, финансовите услуги и човешките права:

- Неравнопоставеността на половете в образованието и наемането на работа потиска годишния растеж на глава от населението на Африка с 0.8%;⁵
- Непостигането на заложените в Цел на хилядолетието номер 3 нива може да доведе до по-нисък икономически ръст на глава от населението на държавите с 0.1-0.3 процентни пункта.⁶
- През 2007 г. оценките на едно Икономическо и Социално изследване в Азия и Тихоокеанския регион показват, че регионът е губел между 42-47 милиарда долара годишно заради ограничения достъп до наеман труд на жените, както и други 16-30 милиарда долара годишно в резултат на неравнопоставеността на жените в образованието.⁷

Коригирането на несправедливия достъп до ресурси и облагои и контрола върху тях е не само ключ към достигане на целите за развитие, но е също право на жените и въпрос на справедливост. Помощта за развитие трябва да изпълни задължението и ангажимента си да се бори с бедността, както и ангажиментите/задълженията, направени от държавите чрез ратификацията на инструменти за човешките права като Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW), Пекинската платформа за действие и пр. Тези ангажименти в момента не са осъществени на всички етапи на политическия процес, а текущата рамка на сътрудничество за развитие и помощ поставя бариери пред жените.

⁴ ITUC (2008) в UNIFEM (2009) Прогрес на жените по света: 55

⁵ Blackden, M. & C. Bhanu (1998) Равнопоставеност на половете, икономически ръст и намаляване на бедността: Специална програма за помощ за Африка, Технически документ на Световната Банка № 428

⁶ DESA (2009) Световно проучване на ролята на жените в развитието, достъпно на: <http://www.un.org/en/development/desa/financial-crisis/gender.shtml>

⁷ DESA (2009) Световно проучване на ролята на жените в развитието, достъпно на: <http://www.un.org/en/development/desa/financial-crisis/gender.shtml>



2. Текуща рамка на финансиране: отражение върху работата по правата на жените

В опит да се подсили работата за достигане ЦХР, страните донори поеха ангажименти за увеличаване на помощта за развитие, както и за осъществяване на реформа, водеща до по-ефективен план за действие. Рамката, която предвижда тази реформа в помощта за развитие обхваща Парижката декларация, Плана за действие от Акра и Споразумението за партньорство от Бусан за ефективно сътрудничество за развитие, всички те имащи специфични отговорности в работата по осъществяване на правата на жените.

Приетата през 2005 г. **Парижка декларация** (ПД) обвързва 141 развиващи се и развити страни, Европейската комисия и 27 международни донорски организации, за да реформират доставката и управлението на помощта според пет общи принципа – собственост, хармонизация, съгласуване, управление за по-добри резултати и взаимна отговорност (виж Каре 1). Обхващайки няколко обвързани със срокове действия, с цели и индикатори, ПД изяснява, че подкрепата за развитие трябва да бъде поддържана от партньорство между донори и партньорски държави и процесът трябва да бъде управляван от последните. Акцентът на ПД е по-скоро върху доставката на помощ, отколкото върху работата по подобряването на условията за ефективно намаляване на бедността и неравноправието. Тази промяна е отразена в механизмите, чрез които все по-често се предоставя подкрепата, а именно подкрепа за бюджета и подходи, обхващащи цели сектори (виж Каре 2), вместо да подкрепя индивидуални проекти. Водено от гореспоменатите принципи, прилагането се съсредоточава върху програмиране на държавно ниво чрез инструменти като Документът за държавна стратегия, Документи за стратегия за намаляване на бедността и национални планове за развитие. ПД е силно критикувана заради това, че не успява да постави ключовите за развитието цели, а именно, постигане на равнопоставеност на половете, човешки права, социална справедливост и устойчивост в сърцето на политиката за развитие и подкрепа.

Каре 1 – Петте принципа на Парижката декларация⁸

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

Хармонизация: Страните-донори ще се стараят техните действия да са по-хармонични, прозрачни и цялостно ефективни.

Съгласуване: Страните-донори ще основават цялата си подкрепа върху националните стратегии за развитие, институциите и процедурите на страните-получатели на помощите.

Управление за по-добри резултати: Всички държави ще управляват ресурсите си и ще подобряват процеса на взимане на решения с цел постигане на по-добри резултати.

Взаимна отговорност: Донорите и развиващите се страни се ангажират да бъдат взаимно отговорни за постигане на резултати в развитието.

⁸ 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 онлайн)



Планът за действие от Акра (AAA) обогатява ПД като приема, че подкрепата ще бъде ефективна ако повлияе на развитието: “Равнопоставеността на половете, уважението към правата на човека и екологичната устойчивост са крайъгълни камъни за постигането на дълготраен ефект върху живота и потенциала на бедните жени, мъже и деца. Жизнено важно е политиките ни да засягат тези проблеми по-систематично” (AAA, параграф 3). AAA не само подчертава, че равнопоставеността на половете трябва да бъде един от тематичните/трансверсални въпроси, но също така посочва, че и донорите, и развиващите се страни ще трябва да осигурят реализацията на политиките за развитие и програмите според международните ангажименти относно равнопоставеността на половете и човешките права. AAA също така набляга по-силно на правото на собственост на страните върху развитието, като ангажира донорите в широк диалог на национално ниво върху развитието, като по този начин засилва капацитета на партньорите от развиващите се страни да управляват развитието и да използват държавните си системи. Освен това се ангажира да работи повече с Парламентите (отваряне за шателен преглед), местните власти и организациите на гражданското общество. Последното е много важно, тъй като признава Организациите на гражданското общество за равноправни участници в процеса. Донорите обещават също да „разработят индивидуални планове за разширяване на помощта си“.

Каре 2 – Механизми за доставка на помощ

- 🌐 Подкрепата за бюджета се отнася до финансова помощ като принос към общия бюджет на дадена страна. В тази категория фондовете могат да бъдат съотнесени номинално към определени сектори, но няма официално ограничение върху това къде реално да бъдат похарчени.
- 🌐 Секторният Подход (СП) е съставен от донорска подкрепа за развитието на цял сектор като здравеопазване, образование или земеделие в дадена страна.
- 🌐 Стратегическите документи за намаляване на бедността (СДНБ) са въведени от Световната Банка (СБ) и Международния валутен фонд (МВФ) като предварително изискване преди предоставянето на заеми. Тяхната цел е да очертаят главната стратегия на страната за справяне с бедността. СДНБ трябва да бъдат използвани от правителството на партньорската страна по време на консултацията със СБ и МВФ.
- 🌐 Финансирането чрез кошница е начин на съвместно финансиране от няколко донора за програма, сектор или бюджетна подкрепа. Може да изисква споразумение на донорите по хармонизирани процедури.



Споразумението от Бусан за партньорство за ефективно сътрудничество за развитие е прието в Бусан, Южна Корея по време на последния преглед на постигнатото в резултат на ПД и ААА (ноември 2011 г.). Много аспекти на Бусанското партньорство могат да бъдат приети като постижения. Принципът на собствеността приема по-демократична ориентация, чрез съсредоточаване върху страни-те, вместо просто върху държавната власт, и определя по-включваща роля за всички участници в помощта за развитие (парламенти, местни правителства и НПО) при оформянето на политиката за развитие. За първи път в историята на процеса на проследяване на ефективността, НПО (представявани от Бетър Ейд⁹) заеха място на масата за преговори. Въпреки че Бусанското споразумение за партньорство все още акцентира върху „результатите“, неговата ориентация е по-дългосрочна и гледа към последствията, които имат *траен ефект върху изкореняването на бедността и намаляването на неравноправието*. Освен това прозрачността и отговорността излизат извън нивото на междуправителствените отношения и се превръщат в отговорност към бенефициентите и съответните граждани. Въпреки това все още няма определен ангажимент към възприемане на подхода на човешките права към развитието, а доброволните препратки към БРИК¹⁰ намаляват обвързаността с обикновените принципи.

Със споразумението от Бусан за партньорство равнопоставеността на половете става нещо повече от чисто тематичен проблем, както е в ААА. Параграф 20 от Споразумението от Бусан за партньорство подчертава нуждата от намаляване на неравнопоставеността на половете, *от една страна заради самото право на равнопоставеност, а от друга – като предпоставка за устойчив и включващ растеж*. Там са поставени и конкретни цели за достигане равнопоставеността на половете като механизми за отговорност, призови за събиране и анализ на данни, разделени по пол, за да бъде по-информиран обществения процес на съставяне на политики, а освен това се изисква включване на проблемите на равнопоставеността на половете във всички инициативи за развитие. Равнопоставеността на половете обаче все още остава на ключова позиция в икономическия модел, вместо да постави правата на жените в центъра на самата идея за развитие. Въпреки това параграф 20 може да играе ролята на начална точка за постигане плана за действие относно равнопоставеността и да спомага за изпълнение на международните ангажименти, както и да осигури по-голяма легитимност на застъпничеството в тази област.

Друга новост в Бусанския Форум на високо ниво и в неговата подготовка е участието на новите страни-членки на ЕС. Този ангажимент обаче е ограничен, тъй като правилата и ангажиментите на Бусан не са приложими за новите страни-членки на ЕС, като се има предвид статусът на сътрудничеството за развитие в тях. Организациите на гражданското общество са ангажирани най-вече чрез Национални платформи и европейската платформа КОНКОРД и с изключение на Полша (заради президенство в ЕС) делегациите на държавите-членки се състоят от посланици вместо от ключови фигури в създаването на политиките в съответните министерства.

⁹ BetterAid обхваща над 700 организации на гражданско общество, занимаващи се с развитие и се бори за ефективност на подкрепата от януари 2007 г. BetterAid е начало на много от дейностите на гражданско общество включително вътрешни за държавите консултации, изследвания и мониторинг.

¹⁰ БРИК се отнася до Бразилия, Русия, Индия и Китай, за които се смята, че са нови силно развити икономики на приблизително едно и също ниво на развитие.



Някои промени обаче в самата концепция на подкрепата за развитие имат безспорно влияние върху организациите, занимаващи се с правата на жените и работещи за равнопоставеност на половете. Това води до отстъпване от поставените цели на развитието, свързани с равнопоставеността.

Намаляване на финансирането и достъпа до фондове

Новите и/или предпочитани механизми за предоставяне на помощ отдават предпочитанията си на директното финансиране от правителства на правителства. Въпреки че предоставя повече пари чрез националните правителства с цел засилване на чувството за собственост на държавите и изграждане на партньорски връзки между донори и страни-партньори, то представлява заплаха за работата в областта на правата на жените. Този тип финансиране може да направи по-трудна работата върху по-чувствителни проблеми, като сексуалните и репродуктивни права например, ако те не са национален приоритет. Този проблем е обект на силно лобиране от страна на Руанда и други Африкански правителства по време на преговорния процес по пътя към Бусан и несъмнено ще повлияе живота на жените. В споразумението от Бусан за партньорство тежестта, дадена на държавата като подразбиращ се участник е важна и е много вероятно тя да ограничи достъпа до финансиране за работа върху равнопоставеността на половете и средствата за организациите, занимаващи се с правата на жените.

Принципът на очакване на ефективност/стойност срещу вложените пари намалява възможностите за работа върху равнопоставеността на половете

Все повече се очаква помощта за развитие да има видими резултати. Донорите изискват бързи резултати, които да се представят като готов продукт на данъкоплатците. Това обаче е несъвместимо с реалните действия, предвидени да променят неравните отношения между жените и мъжете, които в същността си са продължителни и сложни. Споразумението от Бусан за партньорство запазва модела, ориентиран към растеж и поставя по-голям акцент върху финансирането чрез частния сектор. Освен това резултатите в тази област по-често са невидими и трудни за долавяне. Събирането на информация за подобни резултати в краткия срок на оценяване на проектите/програмите е невъзможно, което затруднява организациите да покажат конкретността и дълготрайността на работата в областта на правата на жените, а донорите – да оценят достойнствата на инвестициите в равнопоставеността на половете.

Ограничената собственост и участието на жените в определянето на националните приоритети

Главната цел - собственост на партньорските държави върху резултатите от програмите за развитие - осигурява възможност за по-голямо участие в крайното оформяне на плана за действие при предоставяне на подкрепа. Концепцията за собственост върху резултатите обаче трябва да се простре отвъд правителствата на партньорските държави. Участието на гражданите на всяка нация, особено на жените, които са били масово изключвани от процесите на създаване на политики, е ключово за намаляването на бедността. Недостатъчните консултации относно националните бюджетни приоритети например ще се отразят де факто на жените. Освен това Официалната помощ за развитие се основава на Стратегическите документи за намаляване на бедността, които трябва да бъдат одобрени от СБ и МВФ и следователно не са напълно притежавани от държавите. Тези институции не са ангажирани с постигането на международните цели за джандър справедливост и устойчиво развитие и е твърде малко вероятно приоритетите на жените да се превърнат в техни приоритети.



3. С поглед напред: как да направим програмите за развитие чувствителни към проблемите на равнопоставеността на половете?

Споразумението от Бусан¹¹ за партньорство включва два обвързани със срокове ангажимента, свързани с процеса на мониторинг, както и нова структура, за да се осигури отговорност и прилагане на поетите ангажименти на практика. През юни 2012 г. Временната Изпълнителска Група (бившата Група на Шерпите) ще обяви световните показатели и рамката за мониторинг на Споразумението от Бусан за партньорство, като тя ще натовари с по-голяма отговорност партньорските държави. Освен това ще бъдат пуснати в действие и работните споразумения за Глобално партньорство за ефективно развитие (наследник на Работната партия за Ефективност на подкрепата) като платформа, предоставяща форум за обмен на знания и редовен преглед на напредъка. Това е от голямо значение за новия демократичен, включващ и по-малко ръководен от донорските приоритети план за ефективно развитие, тъй като създава възможност за по-равностойно партньорство и за процес, по-малко зависим от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и нейния Комитет за помощите за развитие (КПР). Това е и възможност за поемане на по-голям ангажимент от страна на новите държави-членки на ЕС, тъй като не всички от тях са членове на ОИСР КПР.

По време на Четвъртия форум на високо ниво в Бусан държавният секретар на САЩ Хилари Клинтън заедно с Корейското правителство и няколко други държави (Великобритания, Канада и пр.), обявява Бусански Общ план за действие за равнопоставеност на половете и развитие. Въпреки че планът подкрепя равнопоставеността на половете и икономическото овластяване на жените и предлага повишаване на фондовете за справяне с проблемите, свързани с правата на жените, инициативата е съсредоточена върху икономическия растеж, а не върху човешките права и намаляването на бедността. Женските организации приветстват усилието като начална точка, но приемат критично ограничената дефиниция на равнопоставеност на половете като път към икономически растеж и искат преразглеждане на тази тенденция, която сега се възприема от различни донори.

През последното десетилетие организациите на гражданско общество отговарят на започнатия от донорите процес на повишаване на ефективността на предлаганата помощ (ефективност на подкрепата), като подкрепят по-включваща, устойчива парадигма за развитие (ефективност на развитието). Това, което е от първостепенна важност е не количеството на помощта, а качеството на постигнатото развитие. Застъпниците на правата на жените обогатяват процеса, осигурявайки равнопоставеността на половете да се превърне в негов ключов компонент, а те самите да бъдат признати за ключови фактори на развитието. Проблемите на равнопоставеността на половете стават все по-видими, тъй като се появяват все повече и повече женски организации от донорски и партньорски държави, които се обвързват с глобалните процеси. Ролята на организациите на гражданското общество като равностойни партньори в преговорите осигурява многобройни възможности за истинско въздействие за политическа промяна, но също така може да има отрицателно влияние върху независимата позиция на движението на гражданското общество и неговата важна роля в сътрудничеството за развитие. Въпреки че Споразумението от Бусан за партньорство и Планът за действие за равнопоставеност на половете имат своите слабости, те все пак дават възможност на новите страни членки на ЕС да играят важна роля в прилагането им.

¹¹ Параграфи 35 и 36

Коалиция КАРАТ

От 1997 г. КАРАТ поддържа мрежа от женски НПО от Централна и Източна Европа и Общността на Независимите Държави (ЦИЕ/ОНД), чиято цел е да постигне равнопоставеност на половете чрез мониторинг на прилагането на международните споразумения и политики в тази област. Коалицията се застъпва за човешките права на жените, икономическата и социална справедливост и сътрудничеството за развитие, отчитащо джендър компонентата, с акцент върху регионалната специфика на страните от ЦИЕ и ОНД. През последното десетилетие КАРАТ изгради стабилна мрежа, в която членуват около 60 организации.

Koalicja KARAT

ul. Rakowiecka 39A/14,
02-521 Warszawa
Tel. +48 22 849 16 47,
tel./fax +48 22 628 20 03
secretariat@karat.org.pl;
www.karat.org



Единни в действията по света (OWA)

OWA е организация на гражданското общество, създадена през 1989 г., за да подкрепя женски организации от градове и села и мрежи от такива организации в Африка, Азия, Латинска Америка и Източна Европа. Чрез изграждане на капацитет, създаване на връзки и застъпничество организацията работи по проблеми като правата на жените, участие в управлението и социално изключване. OWA провежда застъпнически кампании във Великобритания и Европа, за да се противопостави на международните политики, които водят до още по-голямо обедняване на хората или поддържат бедността им. През септември 2011 г. организацията прекрати официално дейността си.

One World Action

Bradleys Close, White Lion Street,
London N1 9PF United Kingdom
Tel: + 44 (0)20 7833 4075,
Fax: + 44 (0)20 7833 4102
info@oneworldaction.org;
www.oneworldaction.org
Charity registration number: 1022298;
Company registration number: 2822893



Партньори в този проект са организациите: „Джендър образование, изследвания и технологии“ (ДОИТ) от България, „Джендър изследвания“ от Чехия, „AUR – Национална организация на специалистите по човешки ресурси“ от Румъния и „Словашки център за комуникации и развитие“ от Словакия.

Тази публикация е в рамките на проект „CONNECT! Жените от изток, запад, юг за развитие. Изграждане на обществена подкрепа за чувствителни и отговорни към равнопоставеността политики на сътрудничество за развитие в новите страни-членки на Европейския съюз“. Тя се осъществява с финансовата подкрепа на Европейската Комисия. Отговорност за съдържанието на тази публикация носи Коалиция КАРАТ и не може при никакви обстоятелства да се счита, че публикацията отразява позицията на Европейската Комисия.

