

*Център за изследвания
и политики за жените*

Ст.н.с. д-р по икономика
КАПКА СТОЯНОВА

Ст.н.с д-р по икономика
АЛЛА КИРОВА

**КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА
ЗА РАВНОПОСТАВЕНОСТ
НА ЖЕНИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

София
2004

Публикуването на студията се финансира от
ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНИЯ И ПОЛИТИКИ ЗА ЖЕНИТЕ

**КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА ЗА РАВНОПОСТАВЕНОСТ
НА ЖЕНИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

**CONCEPTUAL FRAME FOR EQUAL TREATMENT
OF WOMEN IN BULGARIA**

Фондация „Център за изследвания и политики за жените“, 2004
Капка Стоянова, автор, 2004
Алла Кирова, автор, 2004

ISBN 954-9361-02-0

Решаването на проблема за постигане на реална равнопоставеност на жените в България трябва да се основава на **Глобалните цели на хилядолетието за развитие**, определени в подписаната през 2000 г. от страните-членки на ООН Декларация на хилядолетието¹. Една от осемте визириани в Декларацията цели за развитие до 2015 г. се отнася за “насърчаването на равенството между жените и мъжете и овластяването на жените”. В съответствие с поетите ангажименти, през 2003 г. България изготви първия Национален доклад, в който са формулирани **Българските цели на хилядолетието**:

- *Конкретна цел I*: Премахване на диспропорцията между доходите на мъжете и жените.
- *Конкретна цел II*: Осигуряване на участието на жените в управлението.

За реализирането на адаптираните за България конкретни цели - едно от задължителните изисквания за присъединяване към ЕС - е необходимо разработването и прилагането на подходящи политики и механизми, основани на:

- стимулирането на политическа чувствителност към равнопоставеността на половете;
- изграждането на институции, отговорни за равнопоставеността на половете;
- проследяването на показателите за равното третиране на мъжете и жените;
- оценката на постигнатото равнище на равнопоставеност на половете.

В този контекст, според нас, е необходимо преди всичко да се изясни концептуалната рамка за равнопоставеност на жените.

1. Равноправие и равнопоставеност – de jure срещу de facto

Разрешаването на комплексните и твърде сложни проблеми, свързани с равнопоставеността, все още се затруднява от традиционните нагласи в обществото и възприетите роли на жените и мъжете както в личния, така и в социално-икономическия живот. Моделът на социалните взаимоотношения между половете в значителна степен се предопределя от заложените в семейството още в ранно детство *стереотипи на различно третиране* на момичетата и момчетата. Това поражда автоматично очакваното “женствено” и “мъжествено” поведение в техния зрял живот. Типично доказателство са използваните в ежедневието изрази “женска/мъжка работа”, които, изглеждайки на пръв поглед безобидно, всъщност изкривяват взаимните представи на двата пола за техните отговорности и поведение, ограничават възможностите за избор на сферата на образование и професия и налагат съответни стереотипи за ролите на семейните партньори.

При оценката на условията за равнопоставеност на половете трябва да се отчита и друг съществен момент – *недостатъчната степен на позитивното ѝ възприемане от страна на обществото* като важна предпоставка за постигане на реална справедливост и подобряване качеството на живот. Показателни са резултатите от проучване на общественото мнение за равнопоставеността на половете, проведено от НЦИОМ през февруари 2001 г.: 57% от българските граждани не са чувствителни към противопоставянето на половете в обществото; реалното прилагане на правото на равнопоставеност на половете не е станало елемент от ценностната система на обществото – 54% от анкетираните не могат да преценят или не им прави впечатление обидното отношение към противоположния пол.

Наред с необходимостта да се преодолеят традиционните пасивни и негативни нагласи в обществото особено важно е *да се “събудят” държавните институции* в законодателната и изпълнителната власт и *да се активизира гражданското общество* с цел да се фокусират усилията върху постепенното преодоляване на прояви на неравнопоставеност на половете. Ефективността на

¹ “Цели на хилядолетието за развитие – 2003”, ПРООН, София, 2003.

процесите на създаване на закони и на взимане на решения от управляващите, както и повишаването на чувствителността на обществото зависи от степента на яснота и прецизност по отношение на изясняване същността, обхвата и ранжирането на основните понятия, свързани с равното третиране на половете.

1.1. Пирамида на понятията

В специализираните международни и национални публикации и в социалната практика се използват различни понятия, касаещи социалните взаимоотношения между жените и мъжете, които понякога неаргументирано се употребяват като синоними.

Най-широкото и най-неангажиращото понятие, обусловено от развитието на демократичните процеси, е *равенството между половете*. Принципът за равенството е неразделна част от правата на човека във всички сфери на обществения и личен живот, то е основно човешко право. Равенството в известна степен има абстрактен характер, т.е. само прокламира този принцип, без да включва гаранции за неговото реализиране. Произтичащият от принципа за равенство израз “всички хора са равни” по отношение на половете не означава, че те са еднакви поради естествените биологични различия между жените и мъжете, обуславящи в известна степен техните различни роли в обществото и семейството. В този смисъл смятаме, че **равенството по своята същност представлява съвкупност от социални взаимоотношения между половете, включваща техните равни права и отговорности.**

“Обличането” на равенството в нормативна форма повишава степента на конкретност от гледна точка на създаването на законови гаранции за преминаване от формално равенство към равенство de jure, т.е. към *равноправие на половете*. Последното обаче не гарантира автоматично постигането на равнопоставеност между жените и мъжете или равенство de facto. Равноправието е провъзгласено в Конституцията на РБ, но тя не съдържа специални норми, отнасящи се до равнопоставеността. Преценяваме, че е необходимо да се конкретизират различията между понятията равноправие и равнопоставеност.

Според нас, *равнопоставеността* е равноправие “в действие”, което означава **практическо реализиране на юридическите права, вкл. възможности за законова защита чрез търсене на съдебна отговорност при**

тяхното нарушаване. Мостът между равноправието и равнопоставеността е създаването на подходяща социално-икономическа инфраструктура във всички сфери и области, където съществува конфликт между провъзгласеното в законите разпоредби равноправие и реалната неравнопоставеност. Казано с други думи, чрез създаването на необходимите условия и реални гаранции е възможно да се преодолее разминаването между равноправието като узаконен политически принцип и като социална практика, т.е. да се постигне действителна равнопоставеност.

Равнопоставеността като по-висша степен на доближаване към равенството *de facto* може да се квалифицира като един от основните индикатори за качеството на живот на жените и мъжете в демократичното общество. С цел оценка равнището на качеството на живот предлагаме срещаните в теорията и практиката понятия, възприемани като синоними на понятието равнопоставеност, да се разглеждат като нейни *форми на проявление*:

- **равен достъп до ресурсите на обществото** - осигуряване на гаранции за достъп до всички блага в най-широкия смисъл на думата, като се започне от образованието, пазара на труда, работното място и условията на труд, ресурсите за стартиране на частен бизнес и се стигне до равен достъп в сферата на социалните услуги и помощи;
- **равни възможности** – създаване на подходящи условия и предпоставки, т.е. равни шансове за реализиране на “получения” достъп във всички сфери на обществения живот;
- **равностойно представителство** – осигуряване на равновесие между жените и мъжете при участието им в политиката, управлението и взимането на решения; за отбелязване е, че няма общовалидни рецепти и правила за неговото постигане и в този смисъл прилаганият в световната практика квотен принцип, според нас, има предимно количествен резултат, но не винаги води до качествен ефект, затова е по-важно да се осигури “равностойна видимост” в качествено отношение;
- **партньорство** – това е най-висшата форма на проявление на равнопоставеността, при която не е достатъчно само наличието на съответни условия, предпоставки и гаранции, а равностойното взаимно

възприемане на противоположния пол, т.е. по наше мнение партньорството е осъзната равнопоставеност.

Тези форми на проявление са взаимосвързани и взаимнообусловени, като при липсата дори на една от тях не може да се говори за реална равнопоставеност. За нейното постигане е необходимо управляващите да се съобразят с препоръките на европейските експерти за разработване на *концепция за утвърждаване на равнопоставеността*². За да стане това възможно, преди всичко политическите лидери и представителите на законодателната и изпълнителната власт трябва да са вътрешно убедени или да бъдат убедени в идеята и да поемат своята отговорност за разработването и реализирането на такава концепция. Като доказателство може да се посочи явното недооценяване от страна на действащия парламент на налагащата се необходимост от законово уреждане на проблемите, свързани с равнопоставеността на половете. Показателно е, че внесенят в НС Законопроект за равните възможности на жените и мъжете се оцени като неприоритетен и се отхвърли с “аргумента”, че такъв проблем в България не съществува. Особено фрапиращ е фактът, че това се случва при наличието на близо една четвърт жени народни представители.

Нашето мнение в противовес на посоченото е, че неравнопоставеност между половете не само съществува, но и се задълбочава. Поради това, както и с оглед на предприєдинителните изисквания на ЕС в тази сфера³, наложително е на настоящия етап да се разработи Национална концепция за утвърждаване на равнопоставеността, която да постави социалните взаимоотношения между половете в центъра на всички политики и програми на национално и местно равнище.

При разработването на такава концепция е необходимо да се отчете, че се имат предвид не половете в традиционно възприемания смисъл като неизменна природна даденост, т.е. естествените биологични различия между жените и мъжете. За разлика от биологичния пол (sex), когато става дума за

² “Към равнопоставеност на половете. Утвърждаване на равенството между половете в основния поток на обществения живот”. Информационен център на Съвета на Европа – София 2001.

³ Ускореното приемане на законодателство в областта на равното третиране на мъжете и жените е един от основните приоритети на глава 13 “Социална политика и заетост” от Стратегическата рамка на мерките в изпълнение на ангажиментите по главите на бъдещия Договор за присъединяване на РБ към ЕС.

равнопоставеност в обществото, през последните години в световната теория и практика се въведе и използва понятието социален пол (gender)⁴.

На базата на съществуващите различни дефиниции за съдържанието на понятието *джендър*, предлагаме следния вариант: **по своята същност джендър е социална категория, включваща изградените в процеса на общественото развитие социални роли, отношения, отговорности, възможности и поведение на жените и мъжете, детерминирани в/от пространството и времето.** В този смисъл джендър е социален феномен, който за разлика от биологичния пол не е вроден, а се придобива в определена социо-културна среда и възприети обществени стереотипи на възпитание и поведение. От гледна точка на концепцията за утвърждаване на равнопоставеността целесъобразно е джендър различията да се анализират и оценяват в три взаимосвързани аспекта⁵:

- политически – участието на жените и мъжете във властта и взимането на решения;
- икономически – достъпът до и контролът върху разпределението на ресурсите;
- социален – характерът на ролите и отношенията между жените и мъжете в различните сфери на обществения живот и в семейството.

Йерархията на понятията, съобразно целта на изследването, може да бъде представена във вид на *пирамида*, като движението от основата към върха е съгласно ранжирането им в съответствие със степента на доближаване до най-висшето проявление на джендър равенството – равенство *de facto*, т.е. равнопоставеността (виж **фигура 1**).

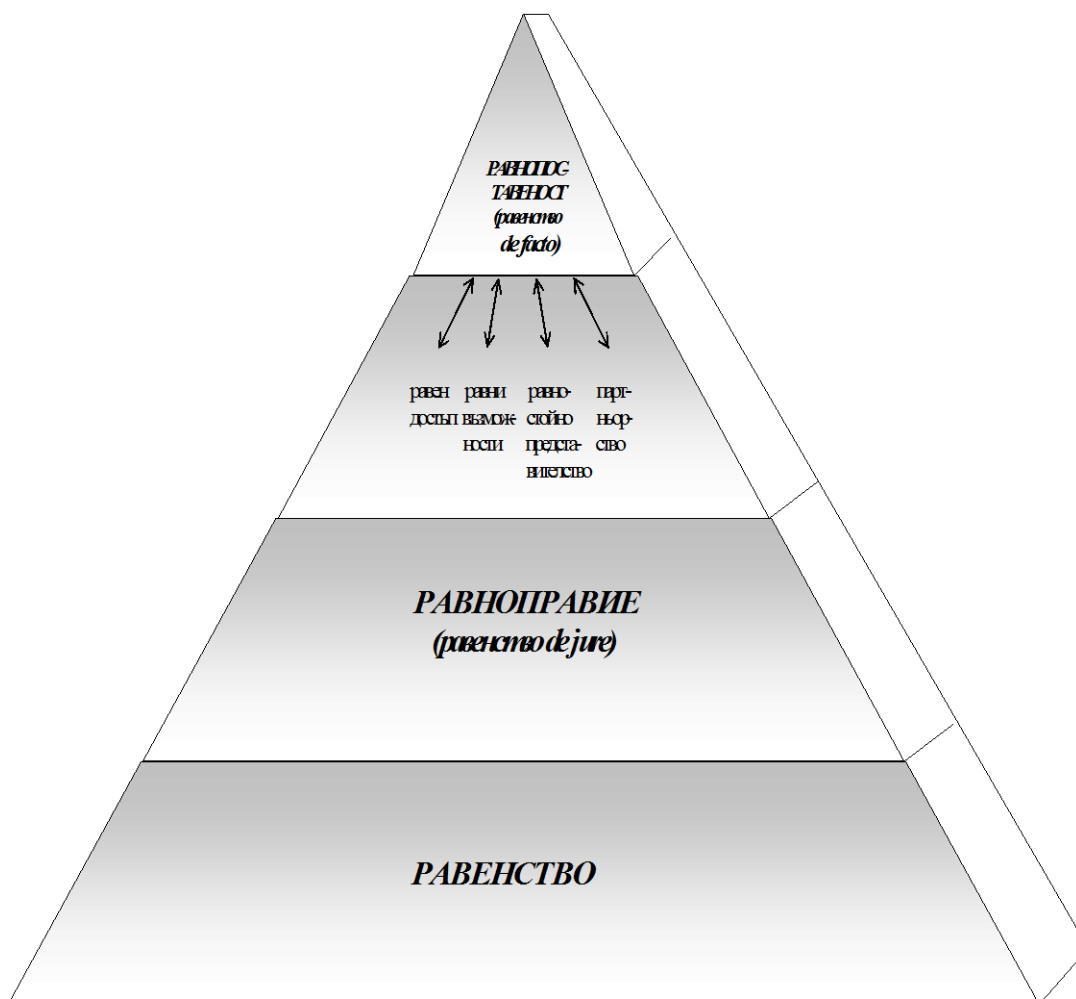
Естествено пълната равнопоставеност трябва да се възприема като едно хипотетично състояние, т.к. във всяко общество съществува известен джендър дисбаланс в различните сфери на обществения и личния живот. Важното е доколко, по отношение на кого и в каква степен се проявява този дисбаланс, т.е.

⁴ Понятието “gender” в превод на български език означава “пол”, поради което възникват смислови трудности при разграничаването на понятията “биологичен” и “социален” пол. В някои публикации се среща и понятието “род” (виж: “Времето на жените. Англо-американски и френски феминизми”, С., изд-во на СУ, 1997; “Теория през границите. Въведение в изследванията на рода”, С., изд-во “Полис”, 2001). Авторите на настоящето изследване смятат, че граматичната категория “род” не отразява социалното съдържание на взаимоотношенията между половете. С цел да се избегнат различните тълкувания, в нашата научна и публицистична литература вече е възприето използването на понятието “джендър”(“социален пол”), към което се придържат и авторите.

⁵ В настоящето изследване авторите се концентрират върху социално-икономическите аспекти на равнопоставеността.

накъде се накланят везните. Проучванията показват, че джендър неравнопоставеността се определя в по-голяма степен от неравнотойното положение на жените в обществото, върху което се фокусира по-нататъшното изследване.

Фигура 1



1.2. Защо фокусът е върху равнопоставеността на жените?

Равнопоставеността на жените в джендър аспект е твърде актуален, но в значителна степен подценен и неразрешен проблем у нас. Засилването на необходимостта от осигуряване на правни, ресурсни и практически гаранции за постигане равнопоставеност на жените се предопределя от следните обстоятелства:

- Жените са **една от най-потърпевшите социални групи в процеса на твърде дълго продължилата трансформация** към пазарно стопанство. В резултат на това възникнаха редица негативни последици за жените – неравностойно положение на пазара на труда и при заплащането на женския труд; нарушаване на трудовите права; сравнително по-трудно реализиране на жените в частния бизнес и други.
- В социално-икономическата среда съществуват **условия за неравностойно третиране на жените** поради факта, че формално съществуващите в нашето законодателство принципи за равнопоставеност все още не са подкрепени от реални законови разпоредби за равнопоставеност – България е една от малкото страни в Централна и Източна Европа без специален закон, регламентиращ равното третиране на жените и мъжете.
- Повишаването степента на **феминизация на бедността**⁶, обусловена от: високата уязвимост на жените при промяна на семейния им статус (раздяла, развод, овдовяване); нарастващия брой на жените глави на семействата с деца, вкл. самотните майки; по-трудното излизане на жените от капана на бедността, предопределено преди всичко от грижите за децата.
- **Двойната заетост на жените в професията и домакинството** не е подкрепена от разработването и прилагането на подходящи мерки и механизми за съвместяване на трудовия и семейния им живот, което поражда редица проблемни ситуации, свързани с равнопоставеността на работещите жени.
- Настъпиха сериозни **негативни промени в репродуктивното поведение на жените**, което силно задълбочи демографската криза. Този процес е следствие както на горепосочените обстоятелства, така и на липсата на мерки и механизми за стимулиране на раждаемостта, довела до приравняването на майчиния труд към най-ниско квалифицирания със заплащане в размер на минималната работна заплата.

⁶ По мнението на авторите, феминизацията на бедността не е женска бедност въобще, а бедност на жените глави на семейството.

- Фактическото състояние на неравнопоставеност на жените в различните ѝ аспекти рефлектира върху **ограничаването на социалната им мобилност**. Последната има разностранни измерения – стеснена професионална, длъжностна и трудова мобилност; затруднени социални контакти; твърде недостатъчно и нерационално използвано свободно време.

Вследствие на посочените обстоятелства преценяваме, че джендър неравенството се проявява в най-висока степен при жените в трудоспособна възраст и се подсилва от различния брой и възраст на децата в семейството в следните две насоки:

- в сферата на пазара на труда и на платения труд, където бариерите за жените с деца създават условия за неравнопоставеност, често граничеща с дискриминация;
- на семейно равнище, където традиционно съществува нетолерантен status quo между партньорите.

Степента на равнопоставеност на жените в сферата на труда и в семейството зависи от степента на юридическата им защитеност в българското законодателство, оценено съобразно международно-правните ангажменти в областта на джендър равенството.

2. Правни и институционални гаранции за равнопоставеност на жените в България през призмата на света и Европа

Постигането на реална равнопоставеност, ограничаването и постепенното преодоляване проявите на дискриминация на жените се определя до голяма степен от съблюдаването на ратифицираните от България международни и европейски нормативни актове, изискванията за присъединяване на България към ЕС, както и от поетите задължения за разработване на съответна законова уредба и осигуряване на гаранции за нейното прилагане.

2.1. Международно-правни основи на равнопоставеността на жените в България

Правната уредба в областта на равнопоставеността на половете в международен мащаб претърпя чувствително развитие - от закрила предимно на жените към насърчаване през последните години на джендър равенството. По наше мнение, тази смяна на акцента не означава, че отпада необходимостта от разработване на правни, програмни и институционални механизми за равнопоставеност на жените. Това не само че не противоречи на джендър концепцията, но допринася за нейното реализиране, което се доказва от световната практика.

Основополагащите принципи за равенството между жените и мъжете са провъзгласени във Всеобщата декларация на ООН за правата на човека от 1948 г., където за първи път равнопоставеността между половете е определено като една от общите мерки, към постигането на които трябва да се стремят всички народи и държави. В Декларацията се посочва изрично, че всички хора, без никакви различия, вкл. по пол, "имат право на еднаква защита срещу каквато и да е дискриминация" (чл. 7).

Основавайки се на тези базисни постановки, ООН и МОТ приемат редица международни документи за предотвратяване на дискриминацията (в т.ч. по пол и семейни задължения) в различни области.

- Конвенция № 3 на МОТ за закрила на майчинството, 1919 г., ревизирана като Конвенция № 103 през 1952 г.;

- Конвенция № 89 на МОТ за забрана на нощен труд за жените в индустрията, 1948 г. (произлязла от по-ранни Конвенции от 1919 и 1934 г.);
- Конвенция № 100 на МОТ за равенството в заплащането, 1951 г., ратифицирана от България през 1955 г.;
- Конвенция на ООН за политическите права на жените, 1952 г., ратифицирана от България през 1954 г.;
- Конвенция № 111 на МОТ относно дискриминацията в областта на труда и професиите, 1958 г., ратифицирана от България през 1960 г.;
- Конвенция на ООН за борба срещу дискриминацията в областта на образованието, 1960 г., ратифицирана от България през 1962 г.;
- Конвенция на ООН за съгласието за брак, минимална възраст за встъпване в брак и регистрация на браковете, 1962 г.;
- Международен пакт на ООН за икономически, социални и културни права, 1966 г., ратифициран от България през 1970 г.;
- Международен пакт на ООН за граждански и политически права, 1966 г., ратифициран от България през 1970 г.;
- Декларация на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените, 1967 г.;
- Конвенция на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, 1979 г., ратифицирана от България през 1981 г.;
- Конвенция № 156 на МОТ относно работниците и служителите със семейни задължения, 1981 г.;
- Конвенция № 171 на МОТ за нощен труд, 1990 г.;
- Конвенция № 175 на МОТ за работа на непълно работно време, 1994 г.;
- Конвенция № 177 на МОТ за надомна работа, 1996 г.

Анализът на развитието и съдържанието на посочените международни документи в основни линии потвърждава тенденцията за преместване на центъра на тежестта от защита на жените към равнопоставеност на половете. Трябва да се има предвид обаче, че някои от тях се отнасят само за жените, а други в по-голяма степен засягат жените в сравнение с мъжете⁷.

С особена значимост за законовото уреждане на защитата правата на жените е Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените. По своята същност тя е синтезиращ международен

⁷ Примерно Конвенциите за непълно работно време и за надомна работа фактически се отнасят именно за жените, т.к. работещите при такива условия са предимно жени. Същото би могло да се каже и за Конвенциите за равното заплащане и за работниците и служителите със семейни задължения, поради факта, че степента на неравнопоставеност в тези сфери е по-висока при жените.

документ, който регламентира задълженията на участващите страни за осигуряване на равнопоставеност на жените и мъжете при “ползването на всички икономически, социални, културни, граждански и политически права”.

С цел постигането на практическо прилагане на заложения в нея принцип за равенство между жените и мъжете, България като страна, ратифицирала Конвенцията, се задължи да представи на учредения по чл. 17 Комитет за ликвидиране дискриминацията по отношение на жените доклад за мерките, приети в изпълнение на положенията на Конвенцията (чл. 18). Такъв доклад беше представен през 1998 г., като Комитетът на ООН в своята оценка определи предприетите политически и законодателни мерки за недостатъчни, в резултат на което не беше констатирано ограничаване на дискриминационните действия спрямо жените. Въпреки че експертите на ООН взеха под внимание извършените промени по отношение зачитането на човешките права и основните свободи, както и негативното влияние на кризисната ситуация в България, като основен недостатък беше посочена липсата на съответни закони и механизми. Преди всичко беше отбелязано, че Конституцията на РБ провъзгласява равенството между жените и мъжете, но не съдържа ясна дефиниция на дискриминацията, което се отнася и за другите действащи закони. Това не позволява да се оцени мащаба на непряката и структурна дискриминация, които фактически стоят зад неравнопоставеността на жените⁸. На тази основа Комитетът направи препоръки към българското правителство, по-важните от които са:

- включване в Конституцията и в други нормативни актове на дефиниция на дискриминацията, съобразно чл. 1 от Конвенцията;
- създаване на национален механизъм и съответни институции за ограничаване дискриминацията спрямо жените, особено на работното място;
- предприемане на законодателни мерки за закрила на жените в държавната и частната сфери;
- засилване на наказателните мерки за дискриминационни действия срещу жените;
- насърчаване участието на жените в стопанската дейност и улесняване достъпа им до икономическите, финансовите и информационните ресурси;

⁸ Тази оценка е валидна за повечето страни в преход, виж по този въпрос: “Women in Transition”, UNICEF, Regional Monitoring Report - № 6 – 1999.

- разработване на програми за ограничаване на бедността при жените и особено на най-уязвимите групи – жените с деца, жените с увреждания и по-възрастните жени.

Приемането и прилагането на Конвенцията доведе до известен напредък при спазването правата на жените в света. По-чувствителни изменения бяха отчетени за периода след провеждането на Световната конференция на ООН за жените, Найроби, 1985 г., на която беше приета стратегия за постигане на съществени промени в положението на жените. Важно значение има и проведената през юни 1993 г. във Виена Световна конференция на ООН по проблемите на човешките права: в заключителния документ “Декларация и платформа за действие”, подписан от 171 държави, правата на жените и момичетата за първи път се определят като интегрална и неделима част от общите човешки права, а насилието върху жените и всички форми на сексуален тормоз и експлоатация се възприемат като несъвместими с човешкото достойнство.

Въпреки предприетите действия неравенството между жените и мъжете продължи да съществува в по-малка или в по-голяма степен в световен мащаб, което беше констатирано на следващата четвърта Световна конференция на ООН по проблемите на жените, Пекин, 1995 г. Пекинската конференция влиза в историята на закрилата правата и свободите на жените с приемането на Декларация и Платформа за действие - стратегически международни инструменти за постигане на джендър равенство. В тях се формулират основните приоритети, задачи и план за действие до 2000 г. в следните 12 области, към които трябва да се насочат усилията за преодоляване на неравнопоставеността и насърчаване развитието на жените: защита правата на жените като неделима част от човешките права; спазване правата на жените в сферата на труда, социалното осигуряване и подпомагане; осигуряване на равен достъп до процеса на взимане на политически, икономически и социални решения, както и до образованието, повишаването на квалификацията, медицинското обслужване; намаляване равнището на безработицата, повишаване на заетостта при жените и ограничаване на женската бедност; превенция и ликвидиране на всички форми на насилие срещу жените; засилване ролята на медиите и на ангажираните с проблемите на жените НПО за постигане на реално равенство на жените; насърчаване участието на жените в дейностите по опазване на околната среда. Пекинската платформа препоръчва конкретни действия по посочените области, въз основа на които всяка от 189-те

страни участнички в Конференцията, подписали окончателните документи, се ангажира да разработи национален план за действие.

В съответствие с това през 1995 г. у нас беше създадена междуведомствена комисия, която в сътрудничество с НПО по проблемите на жените подготви доклад с оценка за състоянието и предстоящите за разрешаване въпроси в областта на равноправието между жените и мъжете. На основата на този доклад през 1996 г. бе разработен и приет Национален план за действие за изпълнение на ангажиментите, поети от РБ на Пекинската конференция. Той включва или по-точно преповтаря основните постановки на Пекинската платформа за действие, без да се ангажира с препоръчаните от ООН срокове, очакваните ефекти и източниците за финансиране на предвижданите мерки. Фактически този документ остана “на книга”, не беше популяризиран, не бяха предприети никакви законодателни и институционални действия. Вследствие на това “многогодишната практика на официално равенство не е могла да изкорени различните форми на дискриминация на базата на пол по отношение на трудови правоотношения, социални осигуровки и достъп на жените до икономически ресурси”⁹.

За преглед и оценка на прилагането на стратегията от Найроби и на Пекинската платформа, през 2000 г. в Ню Йорк беше проведена Специална сесия на ООН “Жени 2000: равенство на половете, развитие и мир през XXI век” (известна като “Пекин + 5”). Страните участнички констатираха, че поставените от Пекинската конференция цели не са постигнати в предвидената степен. В съответствие с това приетите на Сесията Политическа декларация и Заключителен документ “По-нататъшни действия и инициативи за изпълнението на Пекинската декларация и платформа за действие” потвърдиха необходимостта от цялостното и изчерпателно прилагане на оставащите в сила документи от Пекин. Интерес представляват новите акценти върху проблемите на жените в началото на XXI век, предизвикани от световните процеси, свързани с глобализацията; засилващата се поляризация между развитите страни и третия свят; развитието на информационното общество.

Очевидно решенията на Сесията на ООН “Пекин + 5” с особена сила се отнасят за България, което, по наше мнение, не означава извършването на

козметични промени в останалия в забвение Национален план за действие, а изисква разработването на нов, съобразен както с Пекинската платформа (1995 г.), така и със Заключителния документ на Сесията в Ню Йорк (2000 г.). Последният препоръчва действия и инициативи за преодоляване на пречките и за постигане на пълно и ускорено изпълнение на Пекинската платформа за действие, съгласно които българското правителство трябва да предприеме редица конкретни мерки по следните по-съществени въпроси:

- създаване и поддържане на недискриминационна и чувствителна спрямо социално-половите различия правна среда;
- премахване бариерите пред жените с цел осигуряване на достъп и участие в политиката, взимането на решения и разпределението на икономическите ресурси;
- разработване на политики за гарантиране на равен достъп до образованието и професионалната квалификация;
- създаване на програми и политики за преодоляване на стереотипите за възприемане на репродуктивната роля на жената и майчинството като основа за дискриминация;
- приемане на политики и програми срещу бедността с прилагането на джендър подход;
- интегриране на проблемите на равенството между половете в ключовите макроикономически политики и програми;
- взимане на мерки за повишаване на социалната ангажираност на частния сектор с цел ограничаване на дискриминационните практики;
- насърчаване на програми за жени и мъже с цел съвместяване на отговорностите в трудовия и семеен живот.

От голяма значимост за по-нататъшното решаване на въпросите, свързани с равноправието между жените и мъжете, е и проведената след “Пекин + 5” през 2000 г. в Женева XXIV Специална сесия на Общото събрание на ООН “Световен форум за социално развитие и след него...”. Основната цел на тази Сесия е да се извърши преглед на резултатите, постигнати след проведения през 1995 г. в Копенхаген Световен форум по проблемите на социалното развитие. В Политическата декларация от Копенхаген се съдържат 10 политически

⁹ “Правни норми за защита правата на жените”, Съвет на Европа, Регионален информационен

задължения на участващите държави, две от които се отнасят за равноправието на половете:

- необходимост от постигане на пълна трудова заетост на жените и мъжете и гарантиране на възможност за свободен избор на професия и работа, което се изтъква като основен приоритет на националните икономически и социални политики;
- насърчаване на равенството между жените и мъжете чрез признаване и подкрепа на участието и заемането на ръководни позиции от жените в политическия и обществен живот.

След направената в Женева оценка на резултатите от прилагането на договореностите от Копенхаген, се прие Заключителен документ, който декларира тяхната актуалност и задължения на всяка държава, вкл. на България да разработи съответни стратегия, политики и мерки. За отбелязване е, че в него постигането на равноправие между половете заема подобаващо място, което се потвърждава от предложените препоръки към правителствата за конкретни джендър политики и законодателни промени, целящи преодоляването на: дискриминацията и насилието срещу жените; неравнопоставеността на жените на пазара на труда и различията в заплащането; смъртността при раждане; неравностойния достъп на жените и момичетата до всички степени и форми на образование.

Поетите от България ангажменти, произтичащи от подписаните и ратифицираните международни документи, задължават държавните органи да предприемат съответни мерки и да осигурят гаранции за постигане на реална равнопоставеност на жените. Те трябва да придобият по-висока степен на конкретизация съобразно с европейските изисквания с оглед присъединяването на България към ЕС.

2.2. Транспонирането на европейските правни норми и стандарти – условие за реална равнопоставеност

Проблемите на равнопоставеността на жените и на равните възможности на жените и мъжете отдавна са обект на специално внимание в европейските страни. Постигането на действително равенство между жените и мъжете е една от

целите на Съвета на Европа (СЕ), в съответствие с която се подкрепя и стимулира предприемането на действия от страните-членки в тази насока. Още през 1988 г. в Декларация за равенството и жените се посочва, че “принципът на равенството между половете представлява неразделна част от правата на човека, а дискриминацията на основата на пола е пречка за осъществяване на основните свободи на жените”. Отчитайки важността на реализирането на този принцип, през 1992 г. към Дирекцията по правата на човека се създаде Управителен комитет за равенството между жените и мъжете. От особено значение за активизиране на дейностите по постигането на равенство между половете е проведената през 1997 г. в Истанбул Четвърта европейска конференция на министрите по проблемите на равенството между жените и мъжете. Приетата на тази конференция Декларация провъзгласява равенството между жените и мъжете “като фундаментален критерий за демокрация”. В приложението към нея са определени мултидисциплинарни стратегии за насърчаване равенството между половете в следните сфери:

- политиката и обществото;
- икономиката и професията;
- постигането на съвместимост между семейните и професионални отговорности;
- насърчаването на равенство в демократичното общество: ролята на мъжете.

В редица последващи документи СЕ продължава да изразява своята ангажираност чрез препоръки към правителствата на страните-членки за постигане на равностойно представителство на жените и мъжете във всички сфери на обществения живот. От особена важност са решенията в заключителния документ “Декларация от Малта”, приета на Конференция за достъпа до социални права (Малта, ноември 2002 г.), призоваващи правителствата и другите политически, социални и стопански партньори да развият и изпълняват политики за насърчаване достъпа до социални права въз основа на редица принципи, вкл. равенство в третирането с акцент върху равенството на половете.

Въпросът за равнопоставеността на жените и принципът за равните възможности между половете заемат подобаващо място и в Европейската

социална харта (ревизирана) от 1996 г.¹⁰ Този универсален международен договор задължава страните да приемат като една от целите на своята национална политика осигуряването на равни шансове на жените и мъжете и премахването на дискриминацията, основана на пол. Положителен момент е, че България като страна по този договор през 2000 г. ратифицира (наред с редица други членове) пет члена от Хартата, непосредствено засягащи проблема за равното третиране на жените и мъжете: равно заплащане за равен труд (чл. 4); закрила на майчинството (чл. 8); защита на семейството и равенството между съпрузите (чл. 16); равни шансове в заетостта и професията (чл. 20); еднакво отношение към работещите мъже и жени със семейни задължения (чл. 27). По наше мнение обаче практическото упражняване на съответните права у нас все още не е достатъчно ефективно.

За разлика от документите на Съвета на Европа, които имат предимно препоръчителен характер, правото на Европейския съюз (ЕС) – *acquis communautaire* – има задължителен характер за страните-членки. Правните норми и стандарти на ЕС представляват основа за налагащите се промени в законодателството на страните-кандидатки в процеса на присъединяването към ЕС. В съответствие с това интегрирането на България в европейската общност изисква както адаптиране и прилагане на разпоредбите на първичното и вторичното право на ЕС по отношение равнопоставеността на жените, така и оценка на степента на транспонирането му в националното ни законодателство. Трябва да се подчертае, че процесът на хармонизиране и постепенното въвеждане на европейските правни норми и стандарти ще окаже позитивно влияние върху качеството на обществения живот и социалната практика.

Юридическата рамка на равнопоставеността на жените и равните възможности между половете е регламентирана в разпоредбите на Договора за Европейския съюз от Амстердам (1997 г.) като продължение на постановките на Договора от Маастрихт (1992 г.). Договорът от Амстердам визира задължителните за страните-членки принципи за насърчаване и гарантиране на равноправието на жените и мъжете и за предотвратяване на дискриминацията. Тези принципи са определени като един от важните приоритети на политиката на ЕС, вкл. при използването на структурните фондове. В Наредбата за структурните фондове на

¹⁰ Европейската социална харта е европейски договор, влязъл в сила през 1965 г. След ревизията на Хартата през 1996 г. тя стана единен инструмент за защита на основните социални и

ЕС, с цел по-рационалното им използване, са определени нови мерки за стимулиране реализирането на политики за равнопоставеност на половете.

По-нататъшно развитие на постановките за насърчаване и гарантиране на джендър равенство са решенията на Съвета на ЕС в Ница (декември 2000 г.) и в Лисабон (март 2002 г.) за борба срещу бедността и социалното изключване, които акцентират върху необходимостта от разработване на политики и на национални планове за действие за насърчаване на равенството между мъжете и жените.

По отношение на страните-кандидатки Европейската общност изисква националните политики и програми да обхванат многостранните аспекти на проблема за равнопоставеността и да включват гаранции за тяхното въвеждане и прилагане в социалната практика, както е определено от Европейската комисия в документа “За обща рамкова стратегия в областта на равноправието между половете (2001-2005 г.)”.

В този контекст от особена значимост за страните-кандидатки, вкл. за България са целите и принципите, залегнали в разработената от Комитета по правата на жените и равните възможности към Европейския Парламент работна програма за периода 2000-2005 г.:

- практическо прилагане на принципа за равното
- заплащане;
- разработване и внедряване на мерки за ограничаване на джендър различията при безработицата;
- стимулиране участието на жените във високотехнологични и нови професии;
- повишаване дела на жените, заемащи ръководни длъжности;
- борба срещу трафика на жени;
- засилване на мерките срещу насилието над жени и деца¹¹.

Правните норми и стандарти от Амстердам придобиват по-детайлен израз в Директивите на Европейския Съвет за различните аспекти на равенството в третирането на жените и мъжете.

икономически права.

¹¹ Виж: <http://www.europarl.eu.int/committees/femm>

- Директива на Съвета 75/117/ЕИО от 10 февруари 1975 г. относно сближаването на законите на страните-членки по отношение прилагането на принципа за равно заплащане на мъжете и жените;
- Директива на Съвета 76/207/ЕИО от 9 февруари 1976 г. относно прилагането на принципа за равно третиране на мъжете и жените по отношение достъпа до трудова заетост, професионална квалификация и израстване, и трудови условия;
- Директива на Съвета 79/7/ЕИО от 19 декември 1978 г. относно постепенното прилагане на принципа за равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалното осигуряване;
- Директива на Съвета 86/378/ЕИО от 24 юли 1986 г. относно прилагането на принципа за равното третиране на мъжете и жените в професионалните социално-осигурителни схеми;
- Директива на Съвета 86/613/ЕИО от 11 декември 1986 г. относно прилагането на принципа за равното третиране на мъжете и жените, работещи на свободна практика, вкл. в земеделието, както и за закрила на жените, работещи на свободна практика, по време на бременност и майчинство;
- Директива на Съвета 92/85/ЕИО от 19 октомври 1992 г. относно въвеждането на мерки за насърчаване на подобрения в областта на безопасните и здравословни условия на труд на бременни работнички, на работнички-родилки или кърмачки;
- Директива на Съвета 96/34/ЕО от 3 юни 1996 г. относно рамковото споразумение за родителски отпуск, сключено между Съюза на европейските конфедерации на индустриалците и на работодателите, Европейския център на предприятията с държавно участие и Европейската конфедерация на профсъюзите;
- Директива на Съвета 96/97/ЕО от 20 декември за изменение и допълнение на Директива 86/378/ЕИО относно прилагането на принципа на равното третиране на мъжете и жените в професионалните социално-осигурителни схеми;
- Директива на Съвета 97/80/ЕО от 15 декември 1997 г. относно доказателствената тежест в случаите на дискриминация, основана на пол;
- Директива на Съвета 97/81/ЕО от 15 декември 1997 г. относно рамковото споразумение за частична заетост, сключено между Съюза на европейските конфедерации на индустриалците и на работодателите, Европейския център на предприятията с държавно участие и Европейската конфедерация на профсъюзите;
- Директива на Съвета 2000/43/ЕО от 29 юни 2000 г. относно прилагането на принципа за равно третиране между лица, независимо от расовия или етнически произход;
- Директива на Съвета 2000/78/ЕО от 27 ноември 2000 г. относно създаването на обща рамка за равно третиране при заетостта и професията;
- Директива на Европейския парламент и на Съвета 2002/73/ЕО от 23 септември 2002 г. за изменение и допълнение на Директива 76/207/ЕИО относно прилагането на принципа за равно третиране на мъжете и жените при достъпа до трудова заетост, професионална квалификация и израстване, и трудови условия (текст от значение за Европейското икономическо пространство).

Осъществяването на конкретни действия по транспонирането и внедряването на европейските правни разпоредби в българското законодателство

изисква преди всичко да се активизира ангажираността на компетентните органи не само за сближаване на законодателството, но и за реалното му прилагане чрез провеждане на специфични политики за равнопоставеност на жените в рамките на общата политика на присъединяване. Принципът за равното третиране на жените е необходимо да се приеме като един от основните приоритети на всички етапи на преговорния процес с цел да се отговори на критериите и очакванията на ЕС в тази област. Това изисква прилагането на интегриран подход към равнопоставеността (постановен в Договора от Амстердам), който се изразява във включване на всички равнища на управление на многообразните проявления на феномена равнопоставеност с цел насърчаване постигането на реално равноправие на половете.

Във връзка с конкретните ангажименти на България по главите на бъдещия Договор за присъединяване към ЕС, през юни 2002 г. беше затворена глава 13 “Социална политика и заетост”, в рамките на която бяха поставени определени условия, изисквания и препоръки, засягащи равноправието между половете¹²:

- изричното въвеждане на принципа за равно третиране на жените и мъжете;
- създаването на условия за предприемане на насърчителни и утвърдителни действия за гарантиране на равни възможности за жените и мъжете;
- въвеждането на специално законодателство за гарантиране на равноправие между половете;
- изграждането и укрепването чрез финансови и човешки ресурси на институционални механизми за гарантиране на равноправие между половете;
- извеждането на стандартите в областта на равноправието на преден план и включването им във всички аспекти, респ. глави в процеса на присъединяване;
- осигуряването на средства за повишаване на обществената осведоменост по въпроси, свързани с равноправието между половете, и за въвеждане на европейските стандарти на местно равнище.

¹² По-подробно виж: “Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз: Равни възможности за жените и мъжете, Обобщен доклад за страните кандидатки”, институт “Отворено общество”, програма “Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз”, 2002.

Като един от основните приоритети в глава 13 се визира “ускореното приемане на детайлно и ефективно антидискриминационно законодателство и на законодателство в областта на равното третиране на мъжете и жените; създаването на Национален съвет за равните възможности на мъжете и жените и назначаването на Обществен защитник”. По отношение на антидискриминационното законодателство, ангажиментът е изпълнен с приемането на Закон за защита срещу дискриминацията (ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г.) и на Закон за борба с трафика на хора (ДВ, бр. 46 от 20.05.2003 г.). Що се отнася до законодателството за равнопоставеността между жените и мъжете обаче, въпреки подготвените и внесени за обсъждане в Народното събрание съответни проектозаконали (от 2001 и 2003 г.), беше недооценена тяхната необходимост и те бяха отхвърлени. Очевидно управляващите в България трябва да преосмислят не само значимостта на специфичното законодателство в тази област, но и преди всичко да продължат да изпълняват поетите ангажименти по глава 13. Компетентните органи би трябвало да отчитат и факта, че политиката за равните възможности на жените и мъжете в ЕС се формира като обособена сфера, което изисква наличието на съответно законодателство.

2.3. Отговаря ли българското законодателство на европейските изисквания?

Приемането и обнародването на *Закон за защита срещу дискриминацията* (ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г.) може да се окачестви като първа стъпка при осигуряването на правни гаранции за равното третиране на жените и мъжете. Този закон е съобразен в значителна степен с международните документи в областта на правата на човека по отношение на предотвратяването и защитата срещу дискриминация. Със Закона се транспонират редица Директиви на ЕС, отнасящи се до равното третиране по пол в сферата на заетостта и условията на труд, заплащането на труда, професионалното обучение и регламентирането тежестта на доказване в случаите на основана на пол дискриминация (Директиви 75/117/ЕИО; 76/207/ЕИО; 97/80/ЕО; 2000/43/ЕО; 2000/78/ЕО). Трябва да се отбележи, че в Редовния доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2003 г. Европейската комисия оценява този Закон като съществен напредък в областта на антидискриминационната политика и

констатира, че с неговото приемане е въведена важна част от достиженията на правото на ЕС (acquis).

Какво “печели” решаването на проблема за равното третиране на половете с приемането на този общ антидискриминационен закон:

- систематизирано е уреждането на защитата и предотвратяването на многообразните прояви на дискриминация в различните сфери на обществените отношения;
- осигурява се възможност за разкриване и доказване на случаите на множествена дискриминация вследствие наслагване на различни признаци;
- дефинират се понятията пряка и непряка дискриминация, подбуждане към дискриминация, преследване, тормоз, вкл. сексуален;
- формулират се случаите, които не представляват дискриминация, т.е. т.нар. “позитивна” дискриминация (напр., специалната закрила за бременни жени и майки и за самотни родители; мерките в областта на образованието и обучението за осигуряване на балансирано участие на жените и мъжете);
- транспонира се Директива 97/80/ЕО относно доказателствената тежест в случаите на дискриминация, основана на пол, т.е. при доказване, че е налице дискриминация, *ответната страна* се задължава да докаже, че правото на равно третиране не е нарушено;
- определя се като задължение на лицата, осъществяващи обучение и възпитание, да прилагат методи, насочени към преодоляване на сложилите се негативни стереотипи за ролята на жената и мъжа във всички сфери на обществения и семейния живот;
- въвежда се принципът за най-малко 40-процентно представителство на по-слабо представения пол в държавните, обществените и местните органи на управление при равностойни кандидати за дадена длъжност с цел насърчаване на балансирано участие на жени и мъже в управлението и вземането на решения;
- създава се Комисия за защита от дискриминация като независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминация, защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите.

Трябва да се отбележи, че като един от основните плюсове на Закона, неговите автори изтъкват цялостното решаване на проблемите, свързани с дискриминацията, равното третиране и равните възможности на половете. По наше мнение, това действително важи за дискриминацията, но чрез този Закон не се обхващат в необходимата степен въпросите за равните възможности на жените и мъжете. Какви са нашите основания за подобно твърдение:

- След като в целта на Закона се претендира, че се осигурява “равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот”, преди всичко е необходимо да се дефинират използваните понятия. Поради липсата на такива дефиниции както в текста, така и в допълнителната разпоредба на Закона, не е ясно, доколко чрез защита и предотвратяване на дискриминацията ще се постигне равнопоставеност на половете и по-конкретно на жените. Съгласно предложеното от нас по-горе определение на понятието равнопоставеност, то има много по-широк обхват, което означава, че ограничаването или преодоляването на дискриминационните практики няма да доведе до реална равнопоставеност, в т.ч. до осигуряване на равни възможности във всички сфери на обществения и личния живот.
- Тази констатация се подкрепя и от още един неизяснен момент в Закона – същността на използвания признак “пол”. От съществено значение за утвърждаване на равнопоставеността е разграничаването и дефинирането на двата аспекта на понятието пол, т.е. на биологичен и социален пол (джендър). Именно джендър различията поражда по-широк спектър на прояви на неравнопоставеност, които не винаги могат да бъдат окачествени като дискриминация. Това ни дава достатъчно основания да твърдим, че само с един общ антидискриминационен закон не е възможно да се постигнат равно третиране и равни възможности на жените и мъжете.
- От значение е също, че дискриминацията на основание на пол принципно се отличава от основаната на други признаци дискриминация, т.к. тя “не почива върху основното противоречие мнозинство/дискриминирано малцинство, принадлежност/непринадлежност към дадена общност, а върху исторически насложени стереотипи за мястото и ролята на жените и мъжете”¹³. Следователно дискриминацията, основана на пол, е качествено

¹³ “Законодателство и политика на равнопоставеност на половете на дневен ред на Българския парламент през 2001-2002 г.”, фондация “Български център за джендър изследвания”, София, 2002, с. 23.

различна от другите нейни форми, поради което би трябвало да е обект на самостоятелно правно уреждане.

- Част от разпоредбите, формулирани в раздела за защита при упражняване правото на труд, в известна степен се покриват с подобни такива в Кодекса на труда и в Закона за насърчаване на заетостта. Не става ясно, доколко това е целесъобразно и дали няма да утежни излишно и без това сложните и продължителни процедури по защитата на съответните права на засегнатите лица.
- Със съответни разпоредби на Закона за защита срещу дискриминацията се отменят дефинициите на пряка и непряка дискриминация от Кодекса на труда и Закона за насърчаване на заетостта. В предложената нова дефиниция на непряка дискриминация обаче е отпаднало като основание поставянето в привилегировано положение на едни работници и служители спрямо други (запазено е само поставянето в по-неблагоприятно положение). Като се има предвид, че привилегиите (“предпочитанията”) са честа практика у нас, поставянето в привилегировано положение в повечето случаи е сериозна проява на дискриминация на работното място, особено спрямо жените или определени групи жени.
- В Закона липсва забрана за тиражирането на реклами и обяви, съдържащи елементи на пряка и непряка дискриминация, което според нас е голям пропуск. Практиката показва, че това в по-голяма степен засяга жените, предимно при обявите за кандидатстване за работа. Смятаме, че е необходимо да се включи такава клауза, в която изрично се забраняват конкретни дискриминиращи изисквания, като например за: семейна неангажираност; отсъствие на грижи за малки деца; възрастта на кандидатите; “снимка от последните 6 месеца”.
- Въпреки че въвеждането на принципа за най-малко 40-процентно представителство на по-слабо представения пол в органите на управление е в съответствие с европейските стандарти за балансирано участие на жените и мъжете, в Закона липсват клаузи, осигуряващи гаранции за неговото прилагане с цел намаляване равнището на вертикалната сегрегация.
- От гледна точка на постигането на съчетаване на трудовите и семейните антажменти на родителите, е необходимо да се допълни постановката за осигуряване на равни възможности за професионално обучение, повишаване на квалификацията и преквалификация (чл. 15) с предоставянето на същата

възможност и на ползващите отпуск за отглеждане на малко дете работници и служители.

Очевидно Законът за защита срещу дискриминацията урежда само едната страна на въпроса за равното третиране на жените и мъжете, а именно ограничаването на дискриминационните практики спрямо тях. В този смисъл той е необходим, има сравнително широка сфера на приложимост, но не може да се използва като инструмент за утвърждаване на фактическа равнопоставеност на половете в обществото. Въпреки визирането на “осигуряване равенство на възможностите” като една от функциите на Комисията за защита от дискриминация, според нас тя ще “потъне в морето” на дискриминационните казуси и няма да бъде в състояние да осъществява контрол по прилагането на разпоредбите относно насърчаването на равни възможности.

В съответствие с посочените основания, с цел реалното постигане на равнопоставеност се налага необходимостта от приемането на отделен закон. Тези два закона не трябва да се възприемат като алтернативни, т.к. уреждат различни обществени отношения: в единия случай – прякото и непряко нарушаване правата на жените и мъжете в различни сфери, и в другия – насърчаването и осигуряването на гаранции за равните им възможности. От тази гледна точка те взаимно се допълват и само при съвместното им прилагане би могло да се постигне комплексно решаване на проблема за равнопоставеността на половете. Чрез такъв подход ще се отговори на достиженията на европейското право и на изискванията за създаването на двукомпонентна правна уредба в областта на равнопоставеността – общо антидискриминационно законодателство и специфично за изграждането на ефективни механизми за гарантиране и стимулиране на равни възможности на жените и мъжете. За отбелязване е, че въпреки посочената по-горе положителна оценка за България в областта на антидискриминационното законодателство, в Редовния доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2003 г. се посочва, че привеждането в съответствие с достиженията на правото на ЕС (acquis) по отношение на равното третиране на половете “не е завършено и трябва да бъде продължено”.

Какво би трябвало да бъде съдържанието на един закон, създаващ условия за балансирано участие на жените и мъжете в обществения живот?

Преди всичко считаме, че неговото заглавие трябва много точно да отразява съответните цел и предназначение. Известни са различни варианти на заглавия на подобен закон, например: Закон за джендър равенството (Норвегия, Естония); Закон за равенството между жените и мъжете (Финландия, Исландия); Закон за равните възможности (Швеция, Литва); Закон за равното третиране (Австрия); Закон за внедряване на равнопоставеността между жените и мъжете (Германия); Закон за равнопоставеност на жените и мъжете (Бавария); Закон за равните възможности на жените и мъжете (Румъния, България – два отхвърлени законопроекта).

Съобразно предложената от нас пирамида на понятията, най-висшето проявление на джендър равенството е равнопоставеността, която се изразява в четири основни форми – равен достъп, равни възможности, равностойно представителство и партньорство. Очевидно, от гледна точка на постигането на джендър баланс, в заглавието на закона е целесъобразно да се възприеме многоаспектното понятие равнопоставеност. В този смисъл целта на закона трябва да бъде насочена към нейното утвърждаване чрез съответни мерки и механизми за насърчаване на действия за реализиране на формите ѝ на проявление. В резултат на тези разсъждения стигаме до логичния извод, че най-прецизно би било следното заглавие – *Закон за утвърждаване на равнопоставеност на жените и мъжете*.

В съответствие с предложеното заглавие, смятаме, че **целта** на този закон би трябвало да се изразява в **осигуряването на условия и предпоставки за гарантиране и насърчаване на равнопоставеност между жените и мъжете**. Посочената цел предопределя възможния **обхват** на Закона в следните основни направления¹⁴:

1. *Равни възможности на жените и мъжете с фокус в сферите на заетостта, условията на труд и професионалната кариера:*
 - Изискване към предприятията и фирмите да анонсират джендър неутрални реклами и обяви за работа.
 - Осигуряване от страна на работодателя на адекватно участие на жени в комисии/отдели за оценка на кандидатстващите за работа.

¹⁴ При определянето обхвата на Закона се основаваме на проучване на редица европейски закони в тази сфера, както и на изготвените у нас два проектозакона за равните възможности, като не претендираме за пълно изчерпване на възможните постановки.

- Включване в колективния трудов договор на конкретни мерки за насърчаване на равни възможности на заетите жени и мъже.
- Изискване към работодателя да изготвя джендър неутрална длъжностна характеристика за дадено работно място.
- Определяне на конкретни мерки за професионално и длъжностно израстване, диференцирани за жените и мъжете съобразно джендър спецификата и профила на предприятието или фирмата.
- Ежегодно изготвяне от работодателите във фирми и предприятия от средния и едрия бизнес на план за насърчаване на равни възможности, включващ: а) оценка на състоянието на джендър различията на работното място и на ефектите от прилагането/неприлагането на предвидените мерки; б) поетапен план за действие за следващата година. Работодателят да бъде задължен със Закона да предоставя плана за насърчаване при поискване от компетентните органи.
- Изискване към работодателите за осигуряване на достъп до информация, свързана със състоянието и мерките за насърчаване на равни възможности, на представители на държавните и местните органи, на синдикатите и неправителствените организации.
- Съответните разпоредби в Закона трябва да са еднакво валидни за обществените и частния сектори.

2. *Равностойно представителство на двата пола в сферата на управлението и вземането на решения, както и в отраслите с нарушен джендър баланс.*

- Стимулиране чрез въвеждане на квотен принцип на постигането на количествен и качествен джендър баланс на всички равнища в държавните и местни органи на управление.
- Преференциално третиране и насърчаване при наемане на работа на кандидати от по-малко представения в предприятието или фирмата пол при равностойни образователни и квалификационни качества.

3. *Рационално съчетаване на трудовите и семейните отговорности с акцент върху облекчаването на жените*¹⁵.

- На основата на визираните в Кодекса на труда по-общо определени постановки за непълно работно време и работно време с променливи граници, да се предостави при необходимост и със съответни промени в заплащането право на работещите със семейни задължения на гъвкава организация на работното време в следните възможни форми: частично работно време (намален работен ден, половин работен ден, намален брой работни дни седмично, “разделено” работно място); вариращо работно време; дистанционна заетост.
- Работещите със семейни задължения, ползващи гъвкаво работно време, да имат равностойни права със заетите на пълно работно време по отношение на: запазване на работното място и на съответните условия на труд и безопасност; съгласуваност на обема на работа с продължителността на работното време; използване на еднакви критерии за служебна оценка; ползване на отпуски; равно заплащане за равностоеен труд и равни възможности за повишаване на квалификацията и за професионална кариера.
- На заетите със семейни ангажименти, работещи на частично работно време, да се предоставя право и да се създават необходимите условия за преминаване към пълно работно време при промяна на обстоятелствата.
- Предлагане на работещите със семейни задължения на възможности за повишаване на професионалната квалификация в подходящи форма и време, вкл. в предприятието, особено за жени, заети на нископлатени длъжности (това засяга предимно самотните и многодетните майки, както и жените с ниска квалификация).
- Предоставяне правото за ползване веднъж годишно на една седмица платен отпуск за семейни нужди (грижи за деца, възрастни, членове на семейството с увреждания и други) – т.нар. “семеен отпуск”.

¹⁵ Проблемите в тази сфера, отнасящи се предимно за равнопоставеността на жените със семейни задължения у нас, се подценяват и не намират подобащо място в нашето законодателство и практика. Една от причините е, че България все още не е ратифицирала Конвенция № 156 от 1981 г. на МОТ относно работниците и служителите със семейни задължения, което изисква във възможно най-кратък срок да се транспонира съответната международна и европейска правна уредба.

4. *“По-безболезнено” завръщане на жените към професията след отпуска за отглеждане на малко дете.*

- Изискване към държавните и обществените органи и органите на местното самоуправление за разработване на програми за улесняване завръщането на майките след законния отпуск по майчинство (с цел постепенното преодоляване на една от най-ярките прояви на неравнопоставеност на жените-майки, изпълняващи особено важната обществена функция – раждане и отглеждане на деца).
- Изискване към работодателите да прилагат мерки за запазване и повишаване квалификацията на своите работнички и служителки, ползващи отпуск за отглеждане на малко дете с цел поддържане на “връзката” с професията и работното място.
- Осигуряване на условия за преференциално третиране на завърналите се след отпуск по майчинство жени като им се предоставя известен период от време за “превключване” към професионалните задължения чрез осигуряване на възможности за гъвкаво работно време и за актуализиране на знанията и изискванията за съответното работно място (аналогично на т.нар. “позитивна” дискриминация).

5. *Санкции за неспазване разпоредбите на Закона.*

- Определяне на значителни по размер глоби за работодателите при нарушаване разпоредбите на Закона.
- Прилагане на икономически санкции към фирмите и предприятията, неспазващи Закона, например: лишаване от държавни субсидии; недопускане до процедурите за държавни поръчки и други.

При положение, че се възприеме съществуващата в редица страни практика и лансираната вече в нашето общество идея за съвместно прилагане на два закона, както и с оглед на предложената от нас цел на Закона за утвърждаване на равнопоставеност, целесъобразно е в Закона за защита срещу дискриминацията да се отменят постановките, свързани с осигуряването и насърчаването на равни възможности на жените и мъжете. Това преди всичко се отнася за целта на Закона, от която трябва да отпадне следната подцел –

осигуряване на “равенство...във възможностите за участие в обществения живот” (чл. 2, т. 2). Вследствие на променената цел от текста на Закона би трябвало да отпаднат разпоредбите, третиращи тази материя, например: насърчаване на по-слабо представения пол при кандидатстване за работа и професионално развитие(чл. 24, ал. 1 и 2); прилагане на методи за обучение и възпитание, насочени към “преодоляване на стереотипи за ролята на жената и мъжа във всички сфери на обществения и семейния живот”, както и включване на проблемите на равенството на жените и мъжете в образователните програми и планове (чл. 35, ал. 1 и 2)¹⁶; провеждане от държавните и местни органи на политика за насърчаване балансираното участие на жени и мъже в управлението и вземането на решения (чл. 38); стимулиране равностойното представителство на половете в административните звена и специализирани органи (чл. 39, ал. 1 и 2).

В резултат на това Законът за защита срещу дискриминацията ще изпълни своето предназначение, синтезирано именно в неговото заглавие, и в същото време въпросите за насърчаване на джендър равнопоставеността ще се обособят и ще бъдат детайлно представени в специфичен закон. По този начин чрез тяхното съвместно прилагане ще се постигне комплексно разрешаване на сложните и многоаспектни проблеми на равнопоставеността.

2.4. Институционалните механизми – гаранция за насърчаване и утвърждаване равнопоставеността на жените

Транспонирането на европейското законодателство и преди всичко на Директивите на Съвета изисква възприемането и прилагането на насърчителни мерки като основен инструмент за практическото реализиране принципа за равнопоставеност между жените и мъжете (Директива 76/207) успоредно с приоритетни действия в полза на жените (Директива 75/117). Това е едно от основните условия за присъединяването на България към ЕС. Въпреки това България все още е от малкото европейски страни, в която липсва компетентна институция, осъществяваща реалното внедряване и контрола върху прилагането на принципа за равнопоставеност в социалната практика.

¹⁶ По наше мнение тези въпроси би трябвало да намерят отражение в Закона за народната просвета чрез съответни допълнения.

Съгласно антидискриминационния закон, влезнал в сила от 01.01.2004 г., като “независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминацията, защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите” е предвидена Комисия за защита от дискриминация. Отчитайки предвидената продължителна процедура по създаването, разработването на правилник за устройството и дейността и административната организация на тази комисия, очевидно на този етап не е възможно да се извърши оценка на резултатите от нейната дейност. Въпреки това изразяваме нашето предположение, че решаването на проблемите, свързани с “осигуряване равенство на възможностите”, едва ли ще намери място в дейността на Комисията. Какви са аргументите ни за подобно твърдение:

- Предвидените в чл. 48 т.нар. постоянни състави са специализирани само в “материята по дискриминация”, вкл. “на основата на пол”, което в прав текст означава, че посоченото в целта на Закона осигуряване на “равенство във възможностите за участие в обществения живот” де факто има пожелателен характер.
- Аналогична е и оценката по отношение на визираните функции на Комисията, насочени също така към предотвратяване и преустановяване на дискриминационни практики.

Факт е, че от февруари 2003 г. в МТСП е създадена Консултативна комисия за равни възможности на мъжете и жените към Националния съвет за насърчаване на заетостта (след приемането на Закона за защита срещу дискриминацията наименованието и предмета на дейност на Консултативната комисия включват и “неравнопоставените групи в трудовата сфера”), която осъществява дейности по оценка на програми, проекти и планове за действие на различни институции, както и изготвя предложения и препоръки към правителството и Народното събрание за промени в съответното законодателство и инициира разработването на Национален план за действие за равни възможности на мъжете и жените¹⁷. Функционирането на тази комисия може да се оцени като първа положителна стъпка към извеждането на дневен ред на проблемите за равнопоставеността. Но като се имат предвид ограничените й

¹⁷ Национален план за действие за равни възможности на мъжете и жените се предвижда да бъде изготвен през 2004 г. съгласно поетите ангажменти на България по глава 13 “Социална политика и заетост”.

пълномощия, консултативния характер и липсата на контролни функции, считаме, че подобен тип институция не е в състояние да осигури гаранции за постигане на реална равнопоставеност на половете и по-специално насърчаване на жените. В съответствие с това се налага изводът, че е необходим специализиран държавен орган за разработването на политики, мерки и механизми за насърчаване на равнопоставеност между жените и мъжете, както и за контрол върху прилагането им от всички държавни и местни институции, със задължителното участие на социалните партньори – работодатели, синдикати и организации с нестопанска цел. Поради това е наложително законово уреждане на създаването на такъв орган чрез приемане на Закон за утвърждаване на равнопоставеност на жените и мъжете. Преди да изразим нашето виждане по въпроса за конкретните институции, съобразени с българските условия, целесъобразно е накратко да систематизираме европейския опит в тази област.

От направеното проучване установихме, че утвърждаването на равнопоставеността, вкл. равните възможности на жените и мъжете е в компетенцията на следните основни видове държавни институции:

- парламентарна комисия/подкомисия за равните възможности на жените и мъжете (Франция, Испания, Белгия, Португалия, Полша, Чехия, Словения, Хърватска, Румъния, Литва и други);
- ресорен зам. министър или отдел към съответното социално министерство (Швеция, Германия, Унгария, Чехия, Словакия, Румъния, Македония, Литва, Естония и други);
- специализиран държавен орган на национално равнище – държавна комисия, национален съвет/комитет, пълномощен министър (Австрия, Полша, Албания, Босна и Херцеговина и други);
- специализиран омбудсман за равенството между жените и мъжете (напр. в Швеция – омбудсман за равните възможности, в Австрия – омбудсуомен за равното третиране).

Необходимо е да се отбележи, че в България беше приет Закон за омбудсмана¹⁸ (в сила от 01.01.2004 г.) – независим застъпник за правата и

¹⁸ По наше мнение, използваното в Закона понятие омбудсман е “обременено” с признак за неравностойност на половете – с цел да се избегне този факт, в световната и европейска практика все повече се налага използването на понятието омбудслице (ombudsperson). Смятаме, че по-подходящо е да се използва българското наименование – обществен застъпник/защитник/посредник, което освен това е и по-неутрално по отношение на пола.

свободите на гражданите при нарушаването им от държавните и общински органи, техните администрации или лицата, на които е възложено предоставянето на обществени услуги. Тази нова институция е важна крачка в развитието на демократичните процеси, но от гледна точка осигуряването на обществена защита на равноправието между жените и мъжете би било целесъобразно на по-късен етап, прилагайки европейския опит, да се създаде специализирана институция – омбудсман за равните възможности.

Отчитайки характера на структурата на законодателната и изпълнителната власт в България, предлагаме следната *схема на институционална йерархия за утвърждаване на джендър равнопоставеност*¹⁹:

- **Подкомисия за равнопоставеност на жените и мъжете** в рамките на Комисията по труда и социалната политика към НС. От гледна точка на бъдещото ни членство в ЕС, създаването на такава подкомисия е наложително в съответствие с:
 - изискването за участие в организираните от Комитета по правата на жените и равните възможности към Европейския парламент редовни срещи с представителите на съответните парламентарни комисии от страните членки с цел съгласуване на институционалните механизми и политики;
 - предвидените през 2008 г. избори за Европейски парламент, което предполага и българско парламентарно участие в Комитета по правата на жените и равните възможности²⁰.
- **Национален съвет за насърчаване и утвърждаване на равнопоставеност на жените и мъжете** към Министерския съвет²¹.
- **Специализиран отдел към всяко министерство.**
- **Експерт по проблемите на равнопоставеността** в дирекциите “Социални дейности” към общините.
- **Отговорно лице за надзор върху състоянието и за предприемане на действия за насърчаване на равнопоставеността** на равнище фирма или предприятие.

¹⁹ Наименованията на отделните институции са предложени на авторите.

²⁰ При условие, че бъде спазен определения срок за приемането на България в ЕС.

²¹ Целесъобразно е при изграждането на бъдещия специализиран държавен орган да се използват знанията и опита на членовете на Консултативната комисия.

В съответствие с предложената йерархия на институциите, разработването на национални концепции, политики и механизми за джендър равнопоставеност би трябвало да се обособи като основна функция на Националния съвет за насърчаване и утвърждаване на равнопоставеност на жените и мъжете към МС²². Конкретното реализиране на националните концепции и политики чрез адаптирането им към спецификата на отделните сфери и отрасли е задължение на всички министерства. Разработването и провеждането на регионални политики и механизми за постигане на равнопоставеност е функция на съответните общински администрации. На равнище фирма или предприятие функциите на отговорното лице се изразяват в инициране на мерки и механизми по осигуряването на равнопоставеност на жените и мъжете във всички сфери на трудовата дейност, както и в упражняването на контрол върху тяхното изпълнение.

Разработването на национални политики и механизми за равнопоставеност на половете все още не е включено в дневния ред на държавните органи поради следните специфични за България причини: недооценяване от страна на обществото на съществуващата неравнопоставеност между жените и мъжете; недостатъчна политическа нагласа за ангажиране с този проблем; липса на специфично законодателство; ограниченост на джендър дезагрегираните статистически показатели и на индикаторите за оценка на джендър равенството.

Въпреки негативната ситуация, потребностите на социално-икономическата практика, както и изискванията за присъединяване към ЕС предопределят необходимостта от конкретни политики и институционални механизми за постигане на реална джендър равнопоставеност в две основни насоки²³:

- равнопоставеност и насърчаване на жените;
- насърчаване на джендър равенството, т.нар. *gender mainstreaming* – засилване влиянието на политиките за насърчаване на джендър равенството чрез внедряване на джендър подхода във всички законодателни инициативи, държавни политики, програми и проекти.

²² В тази глава вниманието на авторите се концентрира върху политиките и механизмите на национално равнище.

²³ UN, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, Regional Preparatory Meeting on the 2000 Review of Implementation of the Beijing Platform for Action, New York, 2000.

От гледна точка на обекта на настоящето изследване, както и в съответствие с правото на ЕС (acquis) в областта на равното третиране на мъжете и жените, акцентът е върху *политиките на национално равнище за равнопоставеност и насърчаване на жените* в трудоспособна възраст и предимно на работещите жени в следните приоритетни направления:

- усъвършенстване на съответното законодателство чрез отстраняване на “белите петна” с цел постигане по-висока степен на реализиране правата на жените;
- преодоляване на структурните бариери и стереотипите на пазара на труда, на работното място, при професионалното обучение и израстване;
- повишаване способността на жените за заетост с цел адекватното им включване в новото високотехнологично информационно общество;
- постигане на джендър баланс във всички съвременни професии и в заемането на ръководни позиции на различни равнища чрез институционална подкрепа с цел професионално развитие и овластяване (empowerment) на жените;
- нормативно въздействие върху частния сектор с цел повишаване отговорностите на работодателите за създаване на подходяща за жените работна среда;
- инициране на мерки за намаляване на диференциацията в заплащането на жените и мъжете с цел реално прилагане на принципа “равно заплащане за равностоеен труд”;
- стимулиране на женското предприемачество;
- създаване на условия за социално-икономическа закрила на жените в неравностойно положение на трудовия пазар и на работното място – разработване на програми за самотни майки, жени с увреждания, жени в предпензионна възраст, за “активно стареене” на жените;
- провеждане на адресирана семейна политика за работещите жени със семейни ангажименти (грижи за деца, възрастни и други зависими лица);
- предприемане на инициативи за организация и провеждане на обществени кампании с цел преодоляване на негативните джендър

стереотипи и нагласи чрез съответни програми за обучение и мерки за ангажиране на гражданското общество.

Разработването и провеждането на държавни политики за равнопоставеност и насърчаване на жените изисква изграждане на действени национални механизми. Необходимо е изрично да се подчертае, че тяхната действеност в голяма степен зависи от осигуряването на устойчивост и приемственост при всяка смяна на управляващото мнозинство. За постигането на тази цел *механизмите на национално равнище* трябва да имат универсално-приложим характер, в съответствие с което предлагаме следните:

1. Механизми за осигуряване на джендър баланс при разпределението на ресурсите с оглед улесняване достъпа на жените и насърчаването им за по-активно участие в процеса на тяхното използване:

- извършване на джендър анализ на позициите на държавния бюджет;
- оценка на структурните изменения с акцент върху жените;
- изготвяне на препоръки за пренасочване на финансовите и човешки ресурси с цел постигането на реална равнопоставеност на жените.

2. Механизъм за адаптиране на европейските и национални добри практики с цел внедряването на джендър подхода във всички области и равнища.

3. Механизми за ефективна координация с организациите на гражданското общество, ангажирани с въпросите за равнопоставеност на жените:

- осигуряване на редовен социален диалог с цел използване на техния опит, от една страна, и синхронизиране на действията им с приоритетите на държавата в тази сфера, от друга;
- финансово, техническо и организационно стимулиране на неправителствения сектор при участие на негови представители в процеса на разработване и изпълнение на политики и програми на правителството;

- ускоряване приемането на Национална харта за взаимодействие между публичната власт и гражданските организации, с което ще се спомогне за постигането на устойчиво сътрудничество, както и за утвърждаването на европейските добри практики и изисквания в партньорството между държавата, органите на местното самоуправление и гражданските организации²⁴.

4. Механизъм за организиране и провеждане на мониторинг на измененията в степента на равнопоставеност и на мерките за насърчаване на жените:

- разработване на система от индикатори за количествена и качествена оценка на достигнатата степен на равнопоставеност на жените и на прилаганите съответни политики;
- стимулиране провеждането на одиторски проверки на равенството между половете като основен източник на първична статистическа информация за равнопоставеността на жените и използването на резултатите за разработване на стратегии за постигане на реална равнопоставеност от съответните държавни институции²⁵;
- изграждане на джендър профилирана национална статистика;
- систематизиране и анализ на дезагрегирана по пол информация на равнище министерства и ведомства, частен сектор и социални партньори.

5. Механизми за контрол върху спазването на действащото законодателство, ефикасността на държавните политики и решения и прилагането на конкретните мерки за джендър равнопоставеност и насърчаване на жените:

²⁴ Виж по-подробно за съдържанието на проекта на Националната харта в “Партньорство между публична власт и гражданско общество – България в европейската перспектива”, Фондация “Общество и Информация”, Консорциум Гражданско Общество, С., 2004.

²⁵ Подобни одиторски проверки започват да се извършват в началото на 90-те години в Шотландия и Ирландия от доброволци предимно от заинтересовани граждански организации, като впоследствие се привличат и университетски изследователи, експерти от синдикати и от публичната администрация. През 2000 г. шотландското регионално правителство поема ангажимент за провеждане на одиторски проверки с цел осъществяване на мониторинг на процеса на постигане на равнопоставеност на жените. За отбелязване е, че Британският съвет определя инициативата за провеждане на одиторски проверки на равенството като иновационен модел за Европа (източник: цит. издание на Информационния център на СЕ – София “Към равнопоставеност на половете”).

- *Експертна оценка от страна на съответните контролни органи на постигнатата степен на внедряване на действащите законови разпоредби, които пряко или косвено се отнасят до равенството между половете. По наше мнение, провъзгласените в действащото законодателство постановки, квоти, санкции и други, уреждащи равноправието в различни сфери, не са достатъчни за автоматично постигане на равнопоставеност, особено като се отчете и липсата на специфичен закон за равнопоставеност между жените и мъжете. Очевидно е необходимо да се разработи механизъм за анализ и контрол върху реалното внедряване на нормативната уредба на равнище фирми и предприятия с цел да се оценят: измененията в дела на жените в сферите със значително по-ниско тяхно участие; условията, осигуряващи равностойно заплащане и равни шансове за професионално израстване на жените и мъжете; предпоставките за съчетаване на трудовите и семейни ангажименти на работещите. В съответствие с това предлагаме следната **схема за провеждане на системен контрол** на следните три равнища:*

I. Министерският съвет разработва Национална концепция за утвърждаване на равнопоставеност на жените и мъжете, в която се систематизират основните цели, насоки, изисквания, мерки и критерии, като база за извършване на анализ, оценка и контрол върху прилагането ѝ в практиката. Въз основа на представените от по-ниските равнища доклади за внедряването на законовите разпоредби и на концептуалните постановки МС изготвя обобщен национален доклад за постигнатата степен на равнопоставеност и насърчаване на жените, за проблемните сфери и необходимите нови мерки.

II. Министерствата и ведомствата, в съответствие с Националната концепция, разработват джендър индикатори и организират анкетно проучване на равнище фирми и предприятия, като изготвят въпросници за следните целеви групи/лица: работодатели, длъжностни лица, отговарящи за реализирането на изискванията за равнопоставеност, работещи, синдикати. На основата на получените

резултати министерствата и ведомствата представят в МС годишни доклади с оценка на предприетите мерки, нерешените въпроси и обуславящите ги причини.

III. Фирмите и предприятията разработват План за действие за насърчаване на равнопоставеността и представят отчетни доклади на съответните министерства за степента на изпълнение на Плана по отношение създаването на равни възможности за работещите жени и мъже при организацията и условията на труд, заплащането, обучението и повишаването на професионалната квалификация, заемането на ръководни позиции, завръщането след майчинство, улесняването на работещите жени за съвместяване на семейните и трудови отговорности.

Предложената схема би могла да се приложи и понастоящем чрез съответни наредби на МС, но практическото ѝ реализиране ще бъде по-действено, ако тя е узаконена с приемането на Закон за утвърждаване на равнопоставеност на жените и мъжете.

- *Джендър експертиза на проектозаконали, действащо законодателство, държавен бюджет, национални и ведомствени програми, планове за действие и други* с цел да се упражни контрол върху внедряването на джендър подхода и насърчаването на жените във всички сфери на обществения живот.
- *Джендър анализи*, базирани на съответни техники и подходи, като помощен инструмент за контрол върху изпълнението на постановките за равнопоставеност на жените и мъжете. Целта на извършването на джендър анализи в различни специфични области е да се установят различията, неравенствата и проявите на дискриминация на жените и мъжете по отношение на ролите, нуждите, възможностите, бариерите, достъпа до ресурси и до социални институции.

Необходимо е да се подчертае, че в процеса на осъществяването на контрол с цел повишаване на неговата ефективност и гъвкавост трябва да се привличат неправителствени и предимно женски организации. На базата на

европейския опит у нас действат редица НПО по проблемите на жените, като натрупаният опит и резултатите от тяхната дейност потвърждават необходимостта от активизиране на съвместни инициативи на държавата и гражданското общество, както и от съчетаване на държавния и обществения контрол. Особена значимост от гледна точка на повишаване качеството на държавното управление и контрол придобиват изследователските НПО (“Български център за джендър изследвания”, “Център за изследване и политики за жените” и други), които предоставят актуална аналитична информация, предлагат свои виждания за промени в законодателството и за нови подходи при разработването на политики за равнопоставеност на жените. Важен напредък е и приемането от октомври 2003 г. на България като страна в Европейското женско лоби – най-значимата женска организация в ЕС за координиране на националните и европейски женски НПО, чиито цели включват постигането на равнопоставеност на половете в Европа; овластяването на жените; борбата с проявите на дискриминация и насилие над жените; лобиране пред европейските институции за подобряване живота на жените; провеждане на мониторинг на развитието и прилагането на политиката за равнопоставеност на половете. Участието на България в Европейското женско лоби ще подпомогне процеса на вземане на политически решения, отчитащи европейските ценности в тази област.

3. Джендър ориентираното бюджетирание – основна предпоставка за изграждане на социално-икономическата инфраструктура за равнопоставеност на жените

Прилагането на джендър подхода в процеса на държавното бюджетирание изисква преди всичко определянето на нови социално-икономически приоритети на макроравнище, насочени към постигането на джендър равенство и по-висока степен на равнопоставеност на жените. Това означава, че макроикономическата политика трябва да се основава на джендър мислене и да инкорпорира джендър инициативи във всички области. Взаимодействието между макроикономическата политика и постигането на реална равнопоставеност на жените е нов неизследван досега въпрос у нас и представлява предизвикателство за управленските структури. Необходимо е да се отчита доказани в международните изследвания факт, че джендър неравенството “спъва развитието, оказва косвено влияние върху намаляването на производителността на труда, ефективността и икономическия прогрес”²⁶, “повишава бедността и компрометира икономическото развитие”²⁷. В този контекст впитането на джендър проблемите в макроикономическата политика според нас означава:

- от една страна, осигуряване на финансови ресурси за провеждане на ориентирана към преодоляването на джендър неравенствата икономическа политика с акцент върху жените, както и за изграждането на подходяща за целта социално-икономическа инфраструктура;
- от друга, оценка на конкретните позитивни ефекти от съответните държавни разходи върху икономическото развитие, например от: намаляване на безработицата при жените с висока степен на образование и квалификация, за което са били направени значителни инвестиции; улесняване развитието на женското и семейното предприемачество; създаване на инфраструктура за завръщане на работа след продължително прекъсване и други.

²⁶ “Engendering development”, a World Bank Policy Research Report, USA, 2001, p. 73-74.

²⁷ Pierella Paci “Gender in Transition”, World Bank, Washington D.C., 2002, p. 5.

При прилагането на този подход трябва да се има предвид, че джендър-неутралната макроикономическа политика влияе различно върху жените и мъжете като довежда до ограничаване на възможностите за повишаване на икономическия принос на жените. Във връзка с това, през последните години въпросът “жените и икономиката” е обект на специално внимание на международните женски форуми под егидата на ООН. В приетите от тях документи изрично се препоръчва правителствата да включват джендър перспективата в макроикономическите политики за развитие чрез разработване на съответни методологични инструменти и механизми за анализ, оценка и мониторинг на постигнатата степен на равнопоставеност.

Социално-икономическите приоритети на политиката на държавата на макроравнище пряко рефлектират върху съдържанието на държавния бюджет. В този смисъл, по наше мнение бюджетът представлява финансова трансформация на макроикономическата политика и може да се квалифицира като критерий за качеството на държавното управление. В съответствие с това е необходимо джендър аспектите на макроикономическата политика да бъдат “преведени” на финансов език преди всичко чрез използване на *метода джендър анализ на държавния бюджет* с цел подготовка въввеждането на джендър ориентирано бюджетизиране. Прилагането на този метод позволява:

- установяване на разминаването между политическите ангажименти и реалното разпределение, използване и натрупване на финансовите ресурси по отношение постигането на равни възможности;
- повишаване степента на прозрачност на финансовата политика;
- осъществяване на контрол върху държавното управление въз основа на оценка изпълнението на поетите отговорности за постигане на джендър равенство и за спазване правата на жените;
- разкриване на неравенствата между жените и мъжете при достъпа и конкретното разпределение на ресурсите;
- определяне на сферите, изискващи разработването на специфични програми и увеличаване/пренасочване на инвестициите, вкл. чрез използване на финансовите ресурси от ЕС;
- преразпределение на финансовите средства за постигане на реална равнопоставеност на жените.

Интерес представлява историята на развитието на джендър ориентираното бюджетирание, идеята за което възниква още в началото на 80-те години в Австралия²⁸. Първият т.нар. “женски бюджет” е изготвен от Федералното правителство като пилотен проект в качеството на показател за измененията в джендър равенството. По своята същност този бюджет представлява джендър анализ както на общите разходи в правителствения бюджет от гледна точка на тяхното влияние върху социалните полове, така и на конкретните разходи, предвидени за жените и мъжете/момчетата и момчетата (напр., за реализиране на медицински и образователни програми). В рамките на всеки бюджетен цикъл държавните ведомства са длъжни да представят джендър анализи на своите разходи, които се публикуват от държавния финансов орган като официални документи към правителствения бюджет.

С цел да демонстрираме значимостта на този тип анализи, считаме за целесъобразно да посочим твърде фрапиращия резултат от анализа на австралийския “женски бюджет” за 1985-86 г., който показва, че преките финансови ресурси, отделени специално за жените и момчетата, възлизат на по-малко от 1%. Този може би неочакван факт е предизвикал промени в представите на управляващите органи за належащата необходимост от провеждането на нова джендър ориентирана икономическа и бюджетна политика.

Австралийският пилотен проект се възприе като модел от редица страни – през 1996 г. бяха започнати подобни пилотни проекти в Барбадос, Фиджи, Санта Китс и Невис, ЮАР и Шри Ланка. Като световна инициатива обаче, въпросът за джендър бюджетирането за първи път е поставен и дискутиран на Пекинската конференция на ООН през 1995 г. На конференцията “Пекин+5” джендър ориентираният бюджет се определя като иновация, а страните-участнички изразяват готовност за неговото внедряване. Това се потвърждава на проведената в Брюксел през 2001 г. конференция на високо равнище с участието на министри на финансите²⁹ на тема “Джендър отговорно бюджетирание: глобален поглед към укрепване на икономическото управление”. В приетото на тази конференция комюнике “Към джендър отговорно бюджетирание” правителствата на всички страни се призовават най-късно до 2015 г. да ревизират националните си бюджети чрез прилагане на джендър подход.

²⁸ По подробно виж: <http://www.unifem.org>

Понастоящем в света се предприемат над 40 инициативи за извършване на джендър анализи на бюджета, които са на различен стадий на развитие. Трябва да се отбележи, че в страните от ЕС джендър бюджетиранието е все още в начален етап, но действия за провеждане на джендър анализи на бюджета се предприемат през 90-те години от Великобритания, Германия, Франция, Швеция. Едва през 2003 г. обаче Европейският парламент официално подкрепи въвеждането на джендър ориентирано бюджетиранието.

Какво е предназначението на джендър анализите на държавния бюджет? Преди всичко те се използват като инструмент за регулиране и управление на процеса на утвърждаване на джендър равенството, което от своя страна води до повишаване на икономическата ефективност, подобряване на социалната кохезия и качеството на човешкото развитие. Чрез джендър анализите се определят позитивните и негативните ефекти от разпределението на ресурсите в държавния бюджет за жените и мъжете. Целесъобразно е извършването на джендър анализи както на национално, така и на регионално и общинско равнище. На началния етап на апробирането на такива анализи е възможно обхватът им да се ограничи с отделни позиции на държавния бюджет, след което, с усъвършенстването на методологията и инструментариума и създаването на национална джендър дезагрегирана статистика, да се премине към джендър анализ на целия бюджет.

Извършването на джендър анализи на държавния бюджет е сложен и многоаспектен процес, изискващ прилагането на предварително разработена методика за провеждане на последователни *аналитични процедури* като:

- анализ на позициите на жените и мъжете във всички сфери и отрасли;
- оценка степента на съответствие между държавната джендър политика и очертаните от проведения анализ проблеми, т.е. осъществяване на джендър експертиза на държавната политика;
- оценка степента на достатъчност на отделените за реализирането на държавната джендър политика финансови ресурси;
- оценка на ефективността на разпределението на ресурсите от гледна точка на постигането на реална равнопоставеност на жените.

²⁹ High Level Conference on Gender Responsive Budgeting: A Global Vision to Strengthen Economic Governance, 16-17 October 2001, Brussels.

Опитът на страните, прилагащи джендър подхода, показва, че при джендър анализа на бюджета се извършват *дезагрегирани по пол конкретни анализи*, които по своята същност представляват “*инструменти*” за поетапно изготвяне на джендър ориентиран държавен бюджет:

- **Анализ на бенефициентите** – проучване мнението на жените и мъжете чрез провеждане на анкети и интервюта относно съответствието на държавните програми и политика като цяло на техните приоритети и потребности³⁰.
- **Анализ на разпределението на държавните разходи** – сравнителен анализ на държавните разходи, заделени за провеждане на съответни програми за жените и мъжете, момичетата и момчетата. Трябва да се отбележи, че за оценка използването на държавните ресурси от отделни лица и семейства е необходимо наличието на джендър дезагрегирана информация.
- **Анализ на преките и косвените данъци от населението** – калкулация на данъците, платени от жените и мъжете като отделни индивиди или членове на семейства с цел да се определи техния икономически принос, респ. да се извършат съответни промени в макроикономическата политика предимно за заетостта и доходите.
- **Анализ на въздействието на бюджета върху по-рационалното разпределение на времето между платен и неплатен труд** – изследване степента на отчитане на неплатения труд в домакинството, в който преобладава делът на жените. Провеждането на този анализ у нас се улеснява от факта, че НСИ изготвя “Бюджет на времето”, който осигурява необходимата информация.
- **Средносрочно макроикономическо моделиране** – включване на разделени по джендър признак променливи в икономическите модели с цел разработването на средносрочна икономическа джендър политика.
- **Джендър ориентиран проект на държавния бюджет** - изготвя се въз основа на анализ на политиките, програмите и бюджетите на всички министерства и ведомства с цел оценка на степента на внедряване на джендър подхода.

³⁰ За целта се използват различни техники, като основният задаван въпрос е: “Ако сте министър на финансите, как бихте разпределили държавната бюджетна “баница”? Виж по този въпрос: Diane Elson “Tools for gender integration into macroeconomic policy in Link into Gender and Development”, 1997.

Използването на посочените “инструменти” гарантира транспонирането на резултатите от джендър анализите при разработването от Министерството на финансите на джендър ориентиран държавен бюджет, в който разпределението на ресурсите осигурява по-висока степен на джендър равенство и реализирането на програми за равнопоставеност на жените. Трябва да се отбележи, че “джендър отговорното бюджетиране е не само социален, но и въпрос на икономическия растеж...той трябва да се инкорпорира в работата на финансовите министерства и парламентарните бюджетни комисии”³¹. Този процес е необходимо да включва и провеждането на текущ диалог със социалните партньори, НПО и независими изследователи и експерти.

В заключение бихме искали да акцентираме върху необходимостта държавните органи да отчитат, че разпределението на финансовите ресурси с прилагането на джендър подхода е основна предпоставка за изграждането на подходяща социално-икономическа инфраструктура за жените в сферите на труда и семейните взаимоотношения. В този контекст реализирането на връзката “макроикономическа политика – джендър ориентирано бюджетиране – социално-икономическа инфраструктура” е гаранция за постигане на реална равнопоставеност на жените.

³¹Тони Хъгън, Директор на Директорат “Публично управление” към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD).