

# Predlogi združenja CONCORD za vključevanje načela enakosti v ospredje mednarodnega sodelovanja

Junij 2020

Na področju mednarodnega sodelovanja Evropska komisija opredeljuje prednostne naloge kot "postopek sistematičnega vključevanja izbrane vrednosti, ideje ali teme na vsa področja razvojnega sodelovanja EU za spodbujanje posebnih in splošnih razvojnih ciljev".<sup>1</sup> S skupnim sprejetjem Evropskega soglasja o razvoju iz leta 2017 so se Evropska komisija, Evropski parlament in Svet EU zavezali, da bodo v svoje razvojno sodelovanje vključili zmanjšanje neenakosti. Obveza je postala še pomembnejša zaradi trenutne pandemije, ki razkriva in zaostrojuje različne oblike neenakosti.

Vključevanje načela enakosti zahteva institucionalni kulturni premik. Osebe na sedežu in v delegacijah EU ali veleposlaništvih v partnerskih državah ne bi smelo samo razumeti pomena večdimenzionalne in večplastne narave tega vprašanja. To znanje bi morali tudi znati uporabljati pri svojem vsakdanjem delu. Zato bo ključnega pomena osebe usposobiti in jih opremiti z znanjem o smernicah in orodji. Šele takrat lahko vključevanje načela enakosti v mednarodnem sodelovanju EU uspešno privede do sistematičnega vključevanja enakosti v programske in projektne cikle. Vključevanje načela enakosti bi lahko pomagalo združiti številne povezane prednostne naloge, tako da bi imeli celovitejši, presečen in učinkovit pristop. Kljub temu samo vključevanje načela enakosti ne zadostuje; le-to bi moralo dopolnjevati ciljno usmerjene ukrepe za odpravo neenakosti.

## 1. Večdimenzionalna in večplastna analiza neenakosti v državah

Merjenje dohodkovne neenakosti je koristno za določanje posameznikov ali skupin, ki jim grozi revščina, vendar je premalo za razumevanje, kako se prikrajšanost razlikuje glede na različne vidike njihovega življenja. Po drugi strani uporaba **večdimenzionalnega pristopa k neenakosti** upošteva različne pomembne razsežnosti življenja ljudi, kot so zdravje, varnost, izobraževanje in možnost/sposobnost sodelovanja pri odločanju.

**Večplastne (intersekcijske) neenakosti** (neenakosti na osnovi več osebnih okoliščin, op. p.) so trajna kombinacija pomanjkljivosti, ki so povezane z lastnostmi in identiteto osebe (kot so spol, starost, invalidnost, rasa, kasta, narodnost, razred itd.). Skupine in posamezniki, ki se soočajo s prekrivajočimi se neenakostmi doživljajo še večjo diskriminacijo, kar dramatično zmanjšuje in spodkopava njihove potencialne zmožnosti glede na ostalo populacijo. V tem smislu lahko uporaba prekrivajočih se neenakosti kot kategorije analize pomaga delegacijam EU, da razumejo, kako več virov diskriminacije skupaj vpliva na neenakost pri dostopu in uživanju človekovih pravic in možnosti.

Mednarodni **Okvir večdimenzionalne neenakosti (MIF)**<sup>2</sup>, ki so ga razvili Oxfam, Center za analizo socialne izključenosti (CASE) na London School of Economics in Londonska šola za orientalske in afriške študije (SOAS), ponuja sistematičen pristop merjenja in analiziranja neenakosti in ugotavljanja vzrokov in možnih rešitev. Okvir, ki temelji na pristopu človekovih sposobnosti, ki ga je razvil Amartya Sen, je zasnovan za merjenje neenakosti v blaginji posameznika in vključuje 7 področij, ki so pomembna za človekovo življenje. Vsaka domena je nadalje razdeljena na podrobnejše poddomene za prepoznavanje posebnih vprašanj/tem in podprta s številnimi kazalniki, ukrepi in razčlenitvenimi spremenljivkami, ki dajejo sliko vertikalnih, horizontalnih in prostorskih neenakosti<sup>3</sup>. Raziskovalna ustanova EU-AFD za neenakosti je že uvedla MIF okvir v Vietnamu, Srednji Ameriki in Zahodni Afriki, podpirajo pa ga tudi AFD in AECID ter GD DEVCO.

<sup>1</sup> European Commission, IQSG, 2004. Putting Mainstreaming into Practice.

<sup>2</sup> <https://www.inequalitytoolkit.org/>

<sup>3</sup> Vertikalne neenakosti se merijo med populacijami, vodoravne neenakosti med skupinami, prostorske neenakosti pa med geografskimi kraji. (vir: [How does social assistance address vertical, horizontal and spatial inequalities? Towards achieving the SDGs in South Africa](#))

Za reševanje večdimenzionalnih in večplastnih neenakosti bi morala EU razviti referenčni okvir za oblikovanje **profilov enakosti držav**, podobno vzorcem državnih okoljskih profilov, ki jih je že razvil GD DEVCO.<sup>4</sup> Referenčni okviri za razvoj profilov enakosti držav bi morali vključevati večdimenzionalni pristop kot v primeru zgoraj opisanih pilotnih projektov MIF, ki bi se uporabljali kot prilagodljivo orodje za analizo, ki ga je enostavno prilagoditi glede na kontekst, potrebe in cilje. CONCORD je pripravljen pomagati pri razvoju takšnih referenčnih okvirov. Uporaba intersekcijskega pristopa v večdimenzionalnem okviru neenakosti v profilih vključuje prepoznavanje, da se ljudje ne soočajo le z neenakostmi na več življenjskih področjih hkrati, ampak da se neenakosti lahko še povečajo ali zmanjšajo kot rezultat diskriminacij, s katerimi se soočajo, ali privilegijev, ki jih uživajo zaradi lastne identitete ali družbenega položaja. Poleg tega bi bilo treba spodbujati feministični pristop v razvojnem sodelovanju in ga vključiti v profile enakosti držav glede na nujnost odpravljanja neenakosti med spoloma.

Nazadnje bi lahko v profile enakosti držav vključili analizo, ali je odpravljanje neenakosti prednostna naloga **nacionalnih in sektorskih strategij, programov in proračunov partnerskih držav** in kako so le-ti do zdaj pomagali zmanjšati neenakosti. To bo pomagalo vzpostaviti učinkovitejše programe, projekte, proračunske podpore, dialoge o politikah ali tehnično pomoč.

Sčasoma bi bilo treba te profile razviti v vseh partnerskih državah in jih uporabiti pri pripravi večletnih okvirnih programov ter za dialog o politikah v tesnem sodelovanju z državami članicami in drugimi podobno mislečimi akterji v državi ali regiji. Ker nekateri ključni procesi razvojnega sodelovanja, kot je programiranje novega Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje za obdobje 2021–2027, že potekajo, za razvoj profilov enakosti držav pa je potreben čas, bi bilo mogoče opraviti vsaj (manjšo) predhodno analizo v tistih državah z visoko stopnjo neenakosti, kjer predprogramska analiza države zagotavlja premalo informacij o večdimenzionalni in intersekcijski neenakosti. V teh primerih bi lahko EU sodelovala z drugimi akterji v državi ali regiji, ki že delajo na podobnih pristopih, ali pa bi zbrala enakovredne nedavne analize.

## 2. Ocena učinkov politik, programov in projektov na neenakost

Vsaka politika, program ali projekt EU lahko pomembno vpliva na ravni neenakosti v partnerskih državah. EU bi zato morala temeljiteje in dosledneje preučiti vpliv politike, programov in projektov na raven neenakosti, ko izvaja **vseobsežno predhodno oceno vpliva na sprejemanje odločitev, ki upošteva enakost med spoloma**. Takšne ocene lahko pomagajo zmanjšati nasprotja in ustvariti sinergije med različnimi strategijami, programi in projekti EU, kar povečuje učinkovitost razvojnega sodelovanja.

Absolutni minimum bi bil zagotoviti, da vse politike, programi in projekti, ki jih EU izvaja ali financira v svojem mednarodnem sodelovanju, **"ne škodijo"** v smislu neenakosti, kar pomeni, da posredno ali neposredno ne povečujejo neenakosti.

To seveda ni dovolj: projekti in programi, ki jih financira EU, vključno z vodilnimi pobudami NDICI in večletnimi indikativnimi programi, bi prav tako morali **zmanjšati obstoječe neenakosti**: zato bi morali pokazati, kako bodo prispevali k zmanjšanju neenakosti, katerih neenakosti in na kakšen način. Za učinkovit odraz tega bi bilo treba oblikovati posebna orodja, na primer označevalce enakosti in cilje financiranja (npr. porazdelitveni vpliv na najnižjih 40 %), ki se uporabljajo v kombinaciji z drugimi obstoječimi označevalci (spol, invalidnost) itn.

<sup>4</sup> <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/country-environmental-profile>

Pomembno je, da ocene učinka na neenakosti presodijo tudi **vpliv programskih ali projektnih predlogov na najbolj obrobne skupine v državah v razvoju ter na najmanj razvite države in druge države, ki se soočajo z največjimi izzivi**. Marginalizirane skupine, kot navaja Evropsko soglasje o razvoju, vključujejo ženske in dekleta, invalide, otroke, starejše ljudi, LGBTI in staroselce. Ta seznam nikakor ni izčrpen in bi moral vključevati tudi mlade, ljudi s podeželja, migrante, begunce in razseljene ljudi ter manjšine.

Za zagotovitev ocene, ki temelji na dokazih, bi bilo treba ocene neenakosti obravnavati v zgodnji pripravljalni fazi vseh predvidenih pobud (**predhodno, ex-ante**) in v fazi vrednotenja (**naknadno, ex-post**). Posvetovanja in študije zainteresiranih strani bi morale vključevati tudi zbiranje razčlenjenih podatkov o morebitnih vidikih neenakosti.

Pri določanju in oblikovanju predlogov programov ali projektov ne bi smeli upoštevati le rezultatov teh ocen, temveč bi bilo treba uvesti **označevalec enakosti** (ali alternativni kazalnik), da bi lahko izmerili delež **financiranja** razvojnega sodelovanja EU, ki neposredno ali posredno prispeva k zmanjševanju neenakosti, kot je predlagano v *Delovnem dokumentu osebja 2019 o odpravljanju neenakosti v partnerskih državah*.<sup>5</sup>

### 3. Odpravljanje neenakosti s pomočjo političnega dialoga in s tehnično pomočjo

Naslavljanje odpravljanja neenakosti v političnem dialogu in v tehnični pomoči je pomembno orodje EU in njenih držav članic za ozaveščanje partnerskih držav o potrebi po odpravljanju neenakosti v njihovih notranjih politikah. **Spodbuja lahko lastništvo partnerskih držav, krepi medsebojno zaupanje in spodbuja skupno razumevanje** vprašanj, perspektiv in pristopov, ki so značilni za posamezno državo.<sup>6</sup> Enakost bi morala biti v ospredju dialogov dvakrat: pri vsebini in v procesu dialoga. Vendar pa raziskave kažejo, da je ta področja možno še izboljšati.<sup>7</sup>

**Politični dialog je najučinkovitejši, če je podprt s politiko, podkrepjen z dokazi ter če ga izvajajo izključno usposobljeni in verodostojni pogajalci**. Odpravljanje neenakosti s pomočjo političnega dialoga in tehnične pomoči zahteva podporo najvišje ravni v delegacijah EU in ustrezno usposobljeno osebje. O glavnih dejavnikih in posledicah neenakosti je treba razpravljati s partnerskimi vladami, pa tudi oblikovati nacionalne proračune in politike, ki bi lahko rešili in spremenili problem neenakosti. Takšna večdimenzionalna in intersekcijska analiza neenakosti v profilih enakosti držav bi morala biti podlaga za sodelovanje s partnerskimi vladami, s civilno družbo, donatorsko skupnostjo ter z akademskimi ustanovami in raziskovalci.

Neenakosti bi morale biti vključene v **vse politične dialoge**. Primer Akcijskega načrta za enakost med spoloma (GAP) je pokazal, da je enakost spolov večinoma vključena v dialoge politik EU v zvezi s človeškim razvojem in socialnim sektorjem. Vendar pa na neenakosti med spoloma in na druge neenakosti vplivajo tudi drugi sektorji in politike, na primer trgovina, energetika ali migracije. Zato je ključnega pomena, da EU vključi neenakosti ter njihove vzroke in posledice v vse ustrezne politične dialoge s partnerskimi državami. Pri poudarjanju enakosti v političnih dialogih je treba upoštevati izkušnje in nauk iz primera GAP glede političnega dialoga, zlasti rezultate vrednotenja GAP II (ki bodo objavljeni poleti 2020).

<sup>5</sup> [https://eudevdays.eu/sites/default/files/swd\\_inequalities\\_sw\\_d\\_2019\\_280.pdf](https://eudevdays.eu/sites/default/files/swd_inequalities_sw_d_2019_280.pdf)

<sup>6</sup> [http://eugender.itcilo.org/toolkit/online/story\\_content/external\\_files/GBS\\_1.1.pdf](http://eugender.itcilo.org/toolkit/online/story_content/external_files/GBS_1.1.pdf)

<sup>7</sup> Med intervjuji, ki so jih opravili zunanji svetovalci z osebjem delegacij EU v okviru ocene občutljivosti na enakosti razvojnega sodelovanja EU v letu 2017, je 21 % anketirancev menilo, da se v okviru političnega dialoga (vključno s proračunsko podporo in kombiniranjem operacij) vprašanje neenakosti obravnava pogosto, skoraj 50 % jih je odgovorilo, da se obravnava dokaj redno, 22,7 % pa, da se obravnava redko.

[http://www.eurosocial.eu/files/2018-11/02\\_EN\\_%20EUROSOCIAL%20Collection\\_budget%20support.pdf](http://www.eurosocial.eu/files/2018-11/02_EN_%20EUROSOCIAL%20Collection_budget%20support.pdf)

Da bi bila **verodostojna partnerica v dialogu**, bi EU morala zagotoviti, da tudi njene druge politike, na primer o trgovini, naložbah, varnosti, migracijah, davkih ali kmetijstvu, ne povečujejo neenakosti v partnerskih državah. Prav tako bi morala pokazati odprtost za povratne informacije iz partnerskih držav in kritično samorefleksijo v zvezi s tem.

Za  **vključevanje načela enakosti v procesih** bi si morale delegacije EU prizadevati za širitev baze posvetovanj, ki bi presegle običajne sogovornike, in sistematično vključevati stališča marginaliziranih skupin ter ustvariti varen prostor, kjer bi ljudje lahko govorili zaupno.<sup>8</sup> Spodbujati in podpreti bi morala smiselno vključevanje pluralistične in raznolike lokalne civilne družbe z vzpostavljenimi povezavami do ljudi, ki živijo v revščini in so izključeni. V ta namen bi morale delegacije EU **kartirati interesne skupine**, ki se ukvarjajo z različnimi ustreznimi vprašanji, **in komunikacijske kanale**, da bi jih skupine dosegle in se posvetovale z njimi že pred političnimi dialogi. Pri povezovanju s skupnostjo donatorjev, bi moral biti cilj zagotavljanje **komplementarnosti pristopov med različnimi donatorji**. To še posebej velja za države članice EU, za katere je treba doseči uskladitev in dopolnjevanje s skupnim načrtovanjem, analizami, spremljanjem in ocenjevanjem.

#### 4. Razčlenjeni podatki in vključevanje načela enakosti v postopkih spremljanja in ocenjevanja

Za razumevanje medsebojnega vpliva različnih vrst neenakosti je bistvena razčlenitev podatkov. Popolne porazdelitve neenakosti ni mogoče zajeti z enim samim ukrepom. Ločeni kazalniki neenakosti, kot sta **Ginijev koeficient** (izračunavanje dohodka ali porazdelitev premoženja določenega prebivalstva) ali **Palma indeks** (izračunavanje porazdelitve dohodka med najbogatejšimi 10 % in najrevnejšimi 40 % v družbi), ne zagotavljajo jasne in podrobne podobe. Znano je, na primer, da Ginijev koeficient ni občutljiv na visoke ravni neenakosti in ne more resnično pokazati obsega neenakosti. Poleg tega noben kazalnik ne more oceniti ali spremljati posledic določenih politik za določeno skupino ljudi. Za razumevanje vpliva politik na določene skupine ljudi so **potrebni kazalniki, ki presegajo preprosto porazdelitev bogastva med prebivalstvom**. Razčlenjeni podatki so za ta namen nujni.

Da bi EU vključila razčlenjene podatke v postopke spremljanja in ocenjevanja, bi morala:

- **sprejeti potrebne ukrepe glede anonimnosti in zaščite podatkov**, da bi se izognila zlorabi podatkov. Profiliranje podatkov je treba vedno uravnotežiti z varstvom podatkov. Sprejeti je treba potrebne ukrepe za preprečitev ponovne identifikacije posameznikov s povezavo več anonimnih nizov podatkov;
- premisliti o tem, **kateri razčlenjeni podatki so potrebni za reševanje pomanjkanja podatkov** (pomanjkanje podatkov je določeno kot bele lise na globalnem zemljevidu podatkov) in vključiti sicer nevidne skupine prebivalstva, upoštevajoč kulturne posebnosti in varnostna vprašanja, ki lahko izhajajo iz zbiranja podatkov;
- **podpreti krepitev struktur zbiranja podatkov v partnerskih državah**, da bi ustvarili mrežo podatkov, iz katere bi lahko presodili, kateri podatki so že na voljo in kje se lahko najdejo, ter označili, kateri podatki manjkajo. Pri tem naj bi investirali v in uporabili podatke o rezultatih, ki jih vodijo države. Razpoložljivost podatkov mora biti sorazmerna s kakovostjo podatkov;
- **ustvariti kazalnike na podlagi razčlenjenih podatkov** (npr. dohodek, spol, starost, rasa, etnična pripadnost, migracijski status, invalidnost, geografski položaj), seveda ob upoštevanju nacionalnih okoliščin; in
- sprejeti potrebne ukrepe, **da bi se izognili „pokopališču podatkov“<sup>9</sup>, tako da se podprejo preoblikovanje, uporaba in analiza podatkov** v vrednostni verigi razvojnih podatkov – od zbiranja, upravljanja, urejanja, analize, do uporabe – ter **izmenjave in povezanosti podatkov**, da bi imeli učinkovite in zanesljive baze podatkov in se izognili podvajanju podatkov.

<sup>8</sup> [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2020/02/CONCORDs-recommendation-on-EU-Programming-process-for-external-instrument\\_Feb2020.pdf](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2020/02/CONCORDs-recommendation-on-EU-Programming-process-for-external-instrument_Feb2020.pdf)

<sup>9</sup> Custer, S. & Sethi, T. (Eds.) (2017). Avoiding Data Graveyards: Insights from Data Producers & Users in Three Countries. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.

## 5. Vključevanje načela enakosti - osebje, usposabljanja, instrument

Na višjih ravneh je treba na imenovati **vodje za enakosti** - v kabinetu komisarja za mednarodna partnerstva, GD DEVCO in Evropske službe za zunanje delovanje - da bodo usmerjali in usklajevali usmerjeno delo obravnavanja neenakosti z mednarodnim sodelovanjem in partnerstvi, s čimer bi dosegli močno povezavo z Delovno skupino za enakosti na ravni Evropske komisije in pripravili letni delovni program.

V delegacijah EU bi se za prve odzive lahko določile **kontaktne točke za vprašanja enakosti**, ki bi o izzivih lahko poročale svojim kolegom v Delegaciji. Izvajanje in ocena delovnega dokumenta osebja *Akcijski načrt EU za enakost spolov II – enakost spolov in krepitev vloge žensk: preoblikovanje življenja deklet in žensk prek zunanjih odnosov EU 2016–2020* lahko služijo kot vir navdiha.

Na ravni centrali bi morale **osnovno usposabljanje vseh zaposlenih** omogočiti večje in skupno razumevanje med zaposlenimi. Na ravni Delegacije EU je s strani višjih vodstvenih delavcev ključnega pomena politična zavzetost za usposabljanje osebja o vključevanju načela enakosti. Po odobritvi se lahko najprej usposobijo kontaktne točke za vprašanja enakosti, preden se obseg razširi na mnoge druge v Delegaciji, da bi se omogočil medsektorski in medresorski pristop. Usposabljanja bi morala potekati tako osebno kot tudi preko spleta in bi morala vključevati ciljne skupine ter civilno družbo.

**Instrument za vključevanje načela enakosti**, ki je nov ali dodan mandatu raziskovalne ustanove EU-AFD, bi moral podpirati ozaveščanje, tehnično pomoč, oceno predlogov in načrtov, usposabljanje osebja, sledenje finančnim obveznostim in pripravo smernic.

## 6. Smernice za vključevanje načela enakosti

**Smernice za vključevanje načela enakosti** naj bi bile prvi korak za podporo osebju pri njihovih prizadevanjih. Podobno kot smernice DG DEVCO za vključevanje okolja in podnebnih sprememb v mednarodno sodelovanje in razvoj EU, bi morale smernice za vključevanje enakosti vključevati razlago namena in pomena spoprijemanja z neenakostmi, da bi se poudaril pomen upoštevanja vidikov enakosti.<sup>10</sup> V njih bi morali izpostaviti zaveze ZN in EU ter pomagati razložiti večdimenzionalno in intersekcijsko naravo neenakosti. Zaradi te večdimenzionalne narave bi morali razložiti tudi, kako se povezujejo z obstoječimi smernicami za vključevanje, kot so enakost spolov, upravljanje, socialna zaščita, dostojno delo, pristop, ki temelji na človekovih pravicah, okolje in podnebne spremembe itd.; pomembno jih je medsebojno povezovati in ne le dodajati na seznam smernic, referenčnih dokumentov, idejnih opomb in drugih metodoloških dokumentov GD DEVCO in ESZD.<sup>11</sup>

Poleg tega je tukaj treba dodati še seznam **konkretnih orodij** v podporo vključevanju, nekatere od teh smo že omenili:

- Referenčni okviri za profile enakosti držav (za izvajanje večdimenzionalnih in intersekcijskih analiz neenakosti med državami);
- Smernice za vključevanje vidikov enakosti v določitevne in oblikovalne študije ter predloge za preverjanje enakosti (za vključitev ugotovitev analiz v programe in projekte);
- Smernice za oceno učinkov na neenakosti (za razvoj predhodnih ocen učinkov na neenakosti);
- Smernice o vodenju političnega dialoga o vzrokih in posledicah neenakosti (na splošno ter specifično o proračunski podpori in kombiniranih operacijah) ter o določanju ključnih zainteresiranih strani, s katerimi se je treba posvetovati (za pripravo in podporo političnega dialoga in zagotavljanja tehnične pomoči za odpravljanje neenakosti);

<sup>10</sup> <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/new-guidelines-integrating-environment-and-climate-change-eu-international-cooperation>

<sup>11</sup> <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/wiki/list-available-publications>



- Smernice za razvoj okvira za spremljanje rezultatov enakosti in vplivov ukrepov, smernice za indikatorje enakosti itd. (za zbiranje razčlenjenih podatkov in vključevanje načela enakosti v spremljanje in vrednotenje);
- Opisi delovnih mest za kontaktne točke za vprašanja enakosti, vključevanje načela enakosti v spletne in tradicionalne module usposabljanja itd. (za imenovanje in usposabljanje osebja).

V idealnih razmerah bi bile te smernice deljene z delegacijami EU pred začetkom večletnega programskega procesa, da bi zagotovili, da bodo delegacije EU vključile boj proti neenakostim v državne in regionalne programe EU. Vendar naj bi bile te smernice širše od procesa programiranja in bi EU delegacije morale vključiti načelo enakosti v vse vidike svojega dela. Da bi zagotovili upoštevanje smernic, bi jih bilo treba redno navajati, na primer pri pošiljanju programskih navodil.



Prevod je nastal v sklopu projekta CE4SD, Skladna Evropa za trajnostni razvoj, ki ga izvaja konzorcij evropskih nevladnih organizacij in sofinancirata Evropska unija in Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. Vsebina dogodka v nobenem primeru ne odraža stališč Evropske unije ali Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

SLOGA, Ljubljana, 2020

