ПРОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА ВОВЕДУВАЊЕ НА РОДОВО ОДГОВОРНО БУЏЕТИРАЊЕ ЗА 2012-2013

Акција Здруженска, Скопје, декември 2013

...towards common values!

“Оваа публикација беше овозможен во рамките на програмата CIVICA Mobilitas - имплементирана од ЦИРа и финансиски поддржана од SDC. Овде наведените мислења се мислењата на авторот/ите и нужно не ги рефлектираат мислењата на ЦИРа и SDC”.

Центар за ИНСТИТУЦИОНАЛЕН РАЗВОЈ - ЦИРа
www.cira.org.mk

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperetion SDC

акција ЗДРУЖЕНСКА

Здружение за унапредување на родовата
еднаквост Акција Здруженска,
ул. Васко Карајанов бр.2-1/4,
Скопје, Македонија
Тел/факс: (02) 3 215 660; (02) 3 215 661,
e-mail: zdruzenska@t-home.mk;
www.zdruzenska.org.mk

СОДРЖИНА

I. ВОВЕД
II. ЦЕЛ, ОПФАТ И ПРИСТАП НА ПРОЦЕНКАТА
III. РЕЗУЛТАТИ
IV. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

I. ВОВЕД
II. ЦЕЛ, ОПФАТ И ПРИСТАП НА ПРОЦЕНКАТА
III. РЕЗУЛТАТИ
IV. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

I.

ВОВЕД

Вклучувањето на родовата перспектива[1] во главните текови во буџетскиот процес, како стратегија за остварување на родовата еднаквост ја претставува сржта на најчесто употребуваната дефиниција на родово одговорното буџетирање, усвоена од Советот на Европа[2]. Според оваа дефиниција, родово одговорното буџетирање подразбира примена на родово заснована проценка на сите нивоа на буџетскиот процес и реструктурирање на приходите и расходите, во правец на промовирање на родовата еднаквост. Таквиот пристап налага не само преиспитување на начинот на кој се носат одлуките, се планираат, се спроведуваат и се следат ефектите од сите политики туку подразбира и преиспитување на традиционалните претпоставки за наводната „неутралност" на одделни политики, особено на буџетските, како и на ексклузивитетот на надлежноста за одлуките поврзани со планирањето и дистрибуцијата на јавните финансии. Важно е да се има предвид дека напорите кои подразбираат преиспитување и реорганизација на процесите не се цел сами за себе, туку претставуваат прв чекор за да се воведат промени кои ќе ги обезбедат претпоставките за остварување на крајната цел на родово одговорното буџетирање, а тоа е да се обезбеди фер и праведна дистрибуција на ресурсите и надминување на родовата нееднаквост.

Во основата на концептот на родово одговорното буџетирање лежи идејата за поврзување/премостување на одлуките кои се донесуваат за разни политики со одлуките за распределувањето на буџетските средства, како и обезбедувањето на присуството на родот како категорија за анализа со која се врши надзор и контрола на сите аспекти на планирањето и спроведувањето на буџетот, а во функција на обезбедување родова еднаквост.

Буџетот е еден од најважните инструменти за остварување на целите на политиките на една влада, кој ги рефлектира нејзините клучни приоритети и политики за нивно остварување. Оттука, буџетирањето не може да се перцепира само како финансиска алатка за

---

1 Интеграцијата на родовата перспектива е употребена како синоним за Gender Mainstreaming, и како основа е земена дефиницијата на Economic and Social Council of the General Assembly (ECOSOC) "Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality". E.1997.L.O. Para.4. Adopted by ECOSOC 17/7/97

2 Совет на Европа, група на специјалисти, Родово буџетирање: Концептуална рамка, методологија и претставување на добри практики.http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB%282004%29RAPFIN_en.pdf. Последен пат пристапено на 11.12. 2013 г.

балансирање меѓу приходната и расходната страна, бидејќи тоа претставува и процес и метод за поставување приоритети и за донесување одлуки за прашања што влијаат на актуелната и на идната ситуација на луѓето и нивната околина. Поради ова, сите оние кои се инволвирани во буџетското планирање би морале да бидат свесни дека луѓето не се хомогена група, дека родот ги определува нивните можности, состојбата и статусот во општествената хиерархија и дека секоја одлука ќе има и краткорочни и долгорочни последици и влијание врз нивните животи.

Поаѓајќи од транспарентеноста, одговорноста и партиципативноста како основни карактеристики на „доброто" буџетирање, повеќето држави, а и РМ започнаа процеси на реформирање на системот на јавните финансии во насока на воведување на програмски ориентиран буџетски систем, кој ќе биде фокусиран на резултатите, а не на потрошените средства, и кои подразбираат креирање на политики и систем на буџетирање ориентиран кон потребите на неговите крајни корисници.

Интеграцијата на родовата перспектива во главните текови на политиките и практиките, како тековен стратешки пристап за унапредување на родовата еднаквост во Република Македонија, налага трансформација на институционалното дејствување на начин кој ќе обезбеди да се креираат и да се спроведуваат мерки на политиките и планирање и дистрибуција на јавните финансии на начин кои ќе ги земат предвид различните потреби на мажите и на жените како крајни корисници, а воедно ќе бидат во функција на надминување на патријархалната матрица на уредување на односите помеѓу мажите и жените, како реална пречка за остварување на родовата еднаквост во реалноста.

Анализите и истражувањата од спроведувањето на политиките за родова еднаквост во Македонија во изминатите неколку години[3] покажуваат дека посветеноста на власта и институциите во насока на обезбедување еднаквост на мажите и жените се изразува преку истакнување на продуцираните законски решенија, стратешките и акциските планови и воспоставените механизми/тела на национално и локално ниво, кои се неефикасни и не продуцираат ефекти, бидејќи имплементацијата/дејствувањето во голема мера е условена од расположливите средства на меѓународните институции/организации.

Поголемиот дел од активностите предвидени со плановите за реализација на политиките на полето на родовата еднаквост не предвидуваат буџетски средства за нивно спроведување, додека за дел се предвидува дека ќе бидат/се обезбедени од странска помош.

Слична е и состојбата со активностите предвидени со локалните акциски планови за родова еднаквост усвоени од страна на ЕЛС, кои делумно или воопшто не се спроведуваат поради необезбедување на потребните ресурси. Ова го потврдуваат и анализите[4] на Секторот за еднакви можности при МТСП споед кои *„општините многу малку или воопшто не одвојуваат средства за активности насочени кон унапредување на родовата*

3 REPUBLIC OF MACEDONIA Shadow report on the implementation of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women Shadow, report is prepared by the Association for Emancipation, Solidarity and Equality of Women of Republic of Macedonia – ESE and Akcija Zdruzenska 2012 http://zdruzenska.org.mk/documents/597/Shadow%20Report%20on%20CEDAW%202012.pdf

4 Информација во врска со заклучокот на Владата на Република Македонија за наодите од анализата за квалитативното учество на жените во јавниот и политичкиот живот во единиците на локалната самоуправа, со заклучоци кои ќе бидат во функција за надминување на евентуалните констатирани слабости, МТСП 2011 год. (стр.9) http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/info_analiza.doc

рамноправноста.... мал дел од активностите во усвоените акциски планови доживеаја реализација, голем дел останаа напишани на хартија без нивно спроведување во пракса“.

Иницијативите поврзани со родово одговорното буџетирање во РМ се од релативно поново време и се реализираат во рамките на проектите и со финансиска поддршка на меѓународните организации, кои на тој начин го определуваат и контекстот и приоритетите во кои тие ќе се спроведуваат.

Повеќето од спроведените активности на ова поле се однесуваат на промовирање и подигање на свеста за родово одговорното буџетирање како алатка за унапредување на родовата еднаквост, изработка на родови анализи на програми/буџети/секторски политики, кои на подолг рок треба да ги обезбедат аргументите и да ја илустрираат потребата од интегрирање на родот во буџетските политики.

Позитивен исчекор во насока на примена на пристапот на интеграцијата на родовата перспектива во главните текови на политиките и практиките е Законот за еднакви можности на мажите и жените усвоен во јануари 2012[5], кој пропишува јасна и недвосмислена обврска за субјектите од законодавната, извршната и локалната власт за воведување системско вклучување на еднаквите можности на жените и мажите во процесот на креирање, спроведување и следење на политиките и буџетите во посебните општествени области, вклучувајќи го извршувањето на функциите и надлежностите[6].

Одредбите од Законот поврзани со обврската за интегрирање на родовата перспектива во процесите на буџетирање на политиките се операционализирани со Стратегијата за воведување на родово одговорно буџетирање во Република Македонија 2012-2017[7] (СРОБ) усвоена од страна на Владата на РМ во јули 2012.

Овој национален документ има за цел креирање на родово одговорни политики, насочени кон намалување на нерамноправноста и промовирање на еднаквите можности, во согласност со различните потреби на мажите и жените, преку координиран и транспарентен процес на родово одговорно буџетирање. Подготовката на Статегијата се одвиваше во рамките на проектот којшто Министерството за труд и социјална политика го реализира со техничка и финансиска поддршка на UN WOMEN - Телото на Обединетите нации за родова еднаквост и зајакнување на жените, проектна канцеларија во Скопје.

Законот и СРОБ претставуваат документи кои ги определуваат обврските и рамката за дејствување на институциите на национално и локално ниво во насока на обезбедување на систематско присуство на родовите прашања во процесите на планирање и буџетирање, како и управувањето со овие процеси.

Следејќи го тековниот стратешки пристап за унапредување на родовата еднаквост, интервенциите во СРОБ се развиени во контекст на интегрирање на родовата перспектива во рамките на постоечките процеси на планирање на буџетите од страна на институционалните актери кои се вклучени во нив.

5 Закон за еднакви можности на жените и мажите, Сл. весник на РМ, бр.6/2012 од 13.1.2012 год.

6 Чл. 5 став 3 ЗЕМЖМ Сл. весник на РМ, бр. 6 од 13.1.2012 год.

7 Стратегија за воведување на родово одговорно буџетирање во Република Македонија 2012-2017 http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Strategija_budzetiranje.doc

Документот предвидува реализација на активности во 3 стратешки области:

1. Интегрирање на родовата перспектива во програмите и буџетите на буџетските корисници на централно и на локално ниво,

2. Зајакнување на правната рамка за вклучување на родово одговорното буџетирање и

3. Зајакнување на институционалните механизми и капацитети потребни за вклучување на родовата перспектива во креирањето на политики и програми и соодветните буџети.

Од кусиот преглед на стратешкиот документ може да се забележи дека се содржани некои од аспектите кои претставуваат основни претпоставки за нивна трансформација во насока на остварување на целта на СРОБ.

Една од таквите системски претпоставки подразбира разработка на методолошки упатства за спроведување буџетски анализи на програми во надлежност на ресорните министерства, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, а кои треба да ја насочат работата на структурите кои се вклучени во веќе утврдените процеси на стратешко и буџетско планирање и следење на резултатите од нивното спроведување. Овие насоки и постапки, освен што треба да им помогнат на оние кои не се експерти за прашањата поврзани со родовата еднаквост, би требало да обезбедат и лоцирање на одговорноста за преземање на сите специфични чекори и активности кои треба да се реализираат за изработката на анализите.

Промените во регулативата која ги уредува процесите на стратешкото и буџетското планирање, со кои ќе се пропише експлицитна формална обврска во поглед на интегрирање на родовата перспектива во програмирањето и буџетирањето, е исто така една од клучните системски претпоставки за обезбедување задолжителност и отчет во постапувањето кај сите буџетски корисници. Во оваа смисла, видот на прописите и степенот на задолжителност на регулативата, особено онаа поврзана со управувањето со јавните финансии, претставуваат важна рефлексија на политичката волја за унапредување на родовата еднаквост преку примена на пристапот на воведување на родовата перспектива во главните текови.

Минимум капацитет, односно развој на едукативни програми за стекнување на основно разбирање, знаења и вештини за родовите теми на административните структури вклучени во процесите на планирање и буџетирање е претпоставка без која е невозможно тие да одговорат на обврската за примена на интеграцијата на родовата перспектива во одделните фази на планирање на програмите и буџетите.

Една од клучните системски карактеристики на пристапот на интеграција на родовата перспектива како стратегија е и развојот на механизмите за координација, размена на информации и следење на спроведувањето и постигнатите ефекти. Имајќи предвид дека буџетскиот циклус е комплексен процес кој се одвива во повеќе фази и во кој се вклучени повеќе институции, ова е една од основните претпоставки за обезбедување кохерентност во планирањето и дејствувањето на институциите.

Стратегијата, помалку или повеќе, предвидува мерки во контекст на споменатите претпоставки како клучни аспекти во остварувањето на нејзината цел и претставува значаен исчекор во заложбите за унапредување на родовата еднаквост преку трансформација на процесите на буџетското планирање.

За да се оствари овој трансформативен потенцијал, треба да се земе предвид можноста овие заложби да останат на ниво на декларативна намера, со оглед на претходните искуства со спроведувањето на специфичните политики на полето на родовата еднаквост.

Иако дел од активностите во стратешкиот документ претставуваат можност за вклучување и придонес, улогата на граѓанските организации во имплементацијата на Стратегијата се гледа единствено во делот на следење на спроведувањето на Законот за еднакви можности на жените и мажите од аспект на родово одговорно буџетирање.

Оваа навидум логична улога на граѓанските организации во реализацијата на Стратегијата во насока на остварување на стратешките цели, произлегува од самиот карактер на пристапот на интеграција на родовата перспектива, кој вклучува актери кои се вообичаено овластени и вклучени во развојот и спроведувањето на институционалните политики.

Сепак, континуираниот дијалог, размената на знаења и искуства и соработката со актерите кои се надвор од процесите на институционалното дејствување е од исклучителна важност за остварување на основната цел на Стратегијата, а тоа е намалување на нееднаквоста преку координиран и транспарентен процес на родово одговорно буџетирање.

Имајќи го предвид тоа што во РМ процесите на планирање и спроведување на политиките, особено процесите поврзани со стратешкото и буџетското планирање генерално се недоволно транспарентни и инклузивни[8], а родовите прашања ретко или воопшто не се поставуваат како важен аспект во граѓанските иницијативи поврзани со унапредување на овие процеси, како приоритет се наметнува потребата од следење и обезбедување информации за степенот на исполнувањето на обврските и заложбите предвидени во стратешкиот документ за родово одговорно буџетирање.

Потребата од континуирано следење и проценка на напредокот во спроведувањето на Стратегијата произлегува и од недостигот од јавно достапни/публикувани извештаи за степенот и ефектите на спроведувањето на политиките од страна на институциите, како и на недоволно развиените системски механизми и пракса за следење на спроведувањето и резултатите, ефектите и влијанието од нив. Недоволно развиената или отсуството на пракса во делот на надзорот на парламентарната врз извршната власт во однос на реализацијата на законските и планирачките документи релевантни за родовата еднаквост, како основна претпоставка за отчетност на овој план, само ја зајакнува потребата од следење и објавување информации за тоа колку заложбите пропишани со политиките навистина заживуваат во праксата на институциите.

8 Policy-making and Co-ordination Assessment, Sigma, May, 2008, http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/41637437.pdf.

II.

ЦЕЛ, ОПФАТ И ПРИСТАП НА ПРОЦЕНКАТА

За потребите на проценката на СРОБ беше спроведен мониторинг со цел да се идентификува постигнатиот напредок во остварувањето на резултатите предвидени за исполнување на стратешките цели во првата година од нејзиното усвојување[9].

Имајќи предвид дека е невозможно да се очекува остварување на целите /очекуваното влијание доколку предвидените активности не се успешно или дури не се воопшто реализирани, проценката се фокусира на процесот на имплементација, односно на ефикасноста и ефективноста како основни критериуми за оценување на степенот на спроведувањето.

Предмет на следење и испитување во рамките на мониторингот беа обемот и карактерот на спроведените специфични активности во рамките на предвидените мерки. Ова подразбира следење и испитување на тоа во колкава мера преземените специфични активности во рамките на планираните клучни активности се оправдани и ја исполнуваат својата функција и дали пристапот користен во нивната реализација ги обезбедува претпоставките за остварување на директните резултати кои треба да произлезат од нив, мерени согласно со поединечните индикатори, онака како што се предвидени во стратешката рамка. Имено, според стратешкиот документ, „постигнувањето на зададените резултати, како квалитативно така и квантитатвно, е изразено со соодветни индикатори / показатели на успех за мерење на степенот на нејзината реализација“[10].

Тргнувајќи од предметот и целите на мониторингот, беа дефинирани повеќе прашања кои во себе ги вклучуваат индикаторите на следење: Кои (специфични) активности се преземени и со која динамика? Дали постои расчекор помеѓу планираните и реализираните активности и од кои причини? Кои структури биле вклучени во спроведувањето и на каков начин? Дали се обезбедни средства за реализација и од кои извори? Кои директни резултати се остварени? Доколку не се остварени според планираното, кои се причините? Дали и како се оценува користа / ефектите? Кои се стратешките области во кои е направен најголем напредок? Кои аспекти се недоволно опфатени? Колкав е потенцијалот (обемот и функционалноста) на остварените резултати за постигнување на стратешките цели во одделните области?

Проценката во основа се заснова на аналитички методи за прибирање податоци. За потребите на проценката беше анализирана содржината на СРОБ и Оперативниот план за

---

9 Следењето и проценката на спроведувањето на СРОБ го опфати периодот јули 2012 – ноември 2013

10 Стратегија за воведување на родово одговорно буџетирање во Република Македонија 2012-2017, стр. 4

нејзина имплементација во 2013[11], содржината на јавно достапни информации/извештаи за спроведени активности од СРОБ, како и содржината на прописи усвоени во контекст на СРОБ. Исто така, беа анализирани одговорите на барања за пристап до информации од јавен карактер доставени до Владата и Секретаријатот на Владата на РМ, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за земјоделство, водостопанство и шумарство, Министерството за здравство и Агенцијата за вработување на РМ.

Покрај користењето на стандардните методи на анализа, беа спроведени и полуструктурирани интервјуа со претставничка од Секторот за еднакви можности во МТСП и претставничка на Интерресорската група за еднакви можности, која воедно е дел од подгрупа за СРОБ.

Вака поставената методолошка рамка обезбедува иницијална проценка на спроведувањето на СРОБ и претставува обид да се детектира напредокот во најопшта смисла. Според тоа, проценката не претендира да резултира со конечна и сеопфатна евалуација на ефикасноста и ефектите од досегашната нејзина имплементација. Во овој контекст, треба да се нагласи потребата од континуиран развој и приспособување на специфични методологии со кои потемелно ќе се разработуваат стандардните критериуми, а во кои ќе бидат содржани механизмите за следење и евалуација на напредокот и ефектите од спроведувањето на плановите во оваа област, останува како иден предизвик за актерите кои се директно одговорни и имаат целосен увид и контрола над имплементацијата.

11 Оперативен план за 2013 година за имплементација на Стратегијата за родово одговорно буџетирање 2012-2017 http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/SROB.doc

III.

РЕЗУЛТАТИ

Рамката на Стратегијата содржи три стратешки области, во кои се предвидени соодветни стратешки цели, од кои потоа произлегуваат активностите, временската рамка и одговорните институции за нејзината имплементација, додека постигнувањето на зададените резултати, како квалитативно така и квантитативно, е изразено со соодветни индикатори / показатели на успех за мерење на степенот на нејзината реализација.

Стратегијата предвидува спроведување на активностите кое ќе се одвива преку подготовка на годишни оперативни планови, кои според својата природа би требало да обезбедат подетална разработка на активностите и очекуваните резултати од стратешкиот план и, особено, средствата за реализација на активностите.

И во овој случај, продолжува праксата на донесување стратешки документ проследен со годишен план за операционализација во кој всушнот се пресликуваат, помалку или повеќе, мерките/активностите од стратешката рамка. Имено, во него не е содржана подетална информација за специфичните активности и начинот за реализација, како и специфичните индикатори за секоја од мерките/клучните активности.

Доколку отсуството на индикативен буџет во стратешки документ кој се однесува на воведување на родовата перспектива во буџетското планирање некако и би можело да се разбере, со оглед на тоа што ваква информација отсуствува и во повеќето стратешки документи на буџетските корисници, ваквото отсуство во годишниот оперативен план е сериозен недостаток.

Така, од вкупно 8 активности, само за половината се наведува изворот на средствата за реализација, односно UN WOMEN, меѓутоа не е поместена информација за нивната висина. Според годишниот план за 2013, реализацијата на останатите активности ќе се одвива без финансиски импликации.

Во продолжение се претставени целите, активностите и планираните резултати во областите од стратешката рамка, проследени со наодите од следењето во секоја од нив.

Стратешка област:
Интегрирање на родовата перспектива во програмите и буџетите на Министерствата, ЕЛС и Градот Скопје

Во рамките на оваа стратешка област е предвидена една стратешка цел:

Воспоставување на систем за интегрирање на принципот на родова рамноправност во програмите и политиките преку спроведување на родово буџетска анализа

За остварување на оваа цел, рамката на СРОБ во периодот 2012-2013 предвидува 3 активности и тоа:

1. Подготовка и промоција на унифицирана методологија за родово буџетска анализа, во која ќе бидат дефинирани критериумите и чекорите за избор на програми и спроведување анализи, а која треба да биде усогласена и прифатена од ресорните министерства, ЕЛС и Градот Скопје. Надлежна институција за процесот на подготовката на методологијата е МТСП, а нејзината промоција се предвидува преку изработка промотивен материјал и преку одржување на трибини.

2. Изработка на прирачник со упатства за примена на методологијата, кој, покрај дефинирани критериуми за избор на програма, вклучува и одговорни лица за буџетска анализа, а кој ќе биде дистрибуиран и ќе се користи од страна на државните службеници задолжени за родово буџетски анализи во споменатите институции.

3. Спроведување на родово буџетска анализа на најмалку една програма по буџетски корисник во првата година од имплементацијата на СРОБ, формулирање на препораки и показатели поделени по пол и развиени препораки вклучени во развојот на натамошните програми и политики.

• • •

Од содржината на Оперативниот план за спроведување на СРОБ во 2013 може да се забележи извесен расчекор во планираната динамика и обем на спроведувањето на активностите за остварување на целта во оваа стратешка област.

Ова особено се однесува на Методологијата за родово буџетска анализа, чија подготовка со стратешката рамка е планирана за 2012 година, а која претставува клучна активност од која произлегуваат останатите последователни планирани активности, имено, нејзината промоција, упатството за нејзина примена и спроведувањето на буџетските анализи.

Во Оперативниот план, процесот на подготовка на методологијата е одложен за периодот април - октомври 2013 година, додека упатството се предвидува во перодот октомври - декември. Вака планираната динамика на реализација на овие две активности ја оневозможуваат реализацијата на третата предвидена активност, со оглед на тоа што претставуваат претпоставка за реализција на буџетските анализи.

Дополнително, ова отстапување влијае и на спроведувањето на обврските за пилот-институциите кои произлегуваат од Насоките за подготовка на предлог-буџетската пресметка за 2013 година[12], а во кои Министерството за финансии изврши измена со цел вклучување на родовата перспектива во буџетскиот процес. Со измените, 4 пилот-буџетски корисници, и тоа Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за вработување на РМ, требаше да изберат програма од веќе постојните програми, во рамките на која, преку соодветни родово чувствителни излезни индикатори дефинирани од самите институции, ќе се следи реализацијата на соодветната програма. Индикаторите согласно со Насоките треба да бидат полово разделени со цел да овозможат мерење на ефективноста и влијанието на програмите врз жените и мажите. И покрај тоа што стратешкиот документ не ги опфаќа овие обврски, тие се релевантни за остварување на резултатите од третата активност во рамките на првата стратешка цел на СРОБ, чие

12 Насоки за подготовка на предлог-буџетската пресметка за 2013 година, Министерство за финансии, јуни 2012

усвојување следуваше веднаш по објавувањето на Насоките. Заклучно со јуни 2013, оваа обврска делумно ја исполнило МЗШВ, кое за анализа ја избрало Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој за 2013[13].

Подготовката на методологијата Секторот за еднакви можности при МТСП ја започна во април 2013, со техничка и финансиска поддршка на проектната канцеларија на UN WOMEN, тело на Обединетите нации за родова еднаквост и зајакнување на жените, во согласност со динамиката од Оперативниот план.

За поддршка на процесот е наименуван национален експерт и формирана е работна група составена од членовите на подгрупата за родово одговорно буџетирање воспоставена во рамките на Интерресорската консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите (ИРКСГ)[14], проширена со претставници од четирите пилот-буџетски корисници и други поголеми министерства кои едновремено се и членови на ИРГ. Во однос на специфичниот профил, во работната група се вклучени координатори за еднакви можности, или заменици или определени од институцијата, како и лица од секторите за стратешко планирање. Ваквата структура на членовите на работната група е за поздравување, со оглед на потребата од распределба на одговорноста за интегрирање на родовата перспектива не само на координаторите како механизмите за еднакви можности на жените и мажите туку и во дејствување на лицата од секторите кои се нормално инволвирани во процесите на стратешко планирање и буџетирање. Имено, нивното вклучување во подготовката на методологијата овозможува размена на информации и дискусија за родовата еднаквост во контекст на процесите кои во голема мера се сметаат за технички. Од една страна, ваквиот пристап би можел да придонесе за зајакнување на свеста и знаењата за родовата еднаквост. Меѓутоа, од друга страна постои предизвикот на нивна недоволна сензитивност и разбирање, и недоволни познавања за овие теми што влијае на нивниот капацитет за квалитетен придонес во процесот на подготовка и примена на методологијата.

Оваа работна група, на тридневна работилница организирана во мај 2013 ги дискутирала клучните процеси, актерите, чекорите/постапките и начините на кои се одвиваат процесите на планирање и буџетирање. Процесот резултирал со клучните компоненти на нејзината содржина, по што следувала подготовката на нацртот на документот од страна на експертот. За нацртот на методологијата во почетокот на ноември е организирана средба на работната група за консултации и повратни информации.

Според Министерството, „овој документ го објаснува процесот и начините на кои институциите треба да постапат при вклучување на родовата перспектива во креирањето на политиките, програмите, акциските планови или оперативните планови за спроведување на програмите од стратешките планови и буџетите. Методологијата ја утврдува временската рамка за вклучување на родовата перспектива во процесите на стратешко планирање и буџетирање и дава насоки како да се оценуваат долгорочните последици, ефекти и влијание на развојните програми и мерки врз мажите и жените. Исто така, процесот

13 Службен весник на РМ, бр.5 од 10.1.2013

14 Записник од одржаниот конститутивен состанок на Интерресорската консултативна и советодавна група одржан на 14.2.2013. Документот не е јавно објавен и е добиен од МТСП како одговор бр.14-6763/3 од 6.11.2013 година, по наше барање за пристап до информации од јавен карактер.

на родово одговорно буџетирање опишан во методологијата е целосно усогласен со постојниот систем на стратешко планирање и буџетирање во министерствата при Владата на РМ и постапките за координација на политиките и донесување на одлуките во Владата на РМ“[15].

Содржината на документот заклучно со ноември 2013 не беше јавно достапна, за да може да се анализира и да се утврди во колкава мера и на каков начин се разработени подинечните индикатори од СРОБ, односно критериумите за избор на програма и профили на лица вклучени во анализата, како и деталите за постапките поврзани со родово буџетските анализи. Иако најавени, консултации со граѓански организации во однос на нацртот, заклучно со ноември 2013, не се спроведени.

Сепак, според експертката задолжена за подготовка на методологијата[16], на прашањето за критериумите и постапките му било посветено должно внимание, со оглед на тоа што би требало да бидат едновремено и унифицирани и релевантни за програмите на повеќе различни институции, имајќи ги предвид природата и комплексноста на надлежностите и „податливоста“ на одделните буџетски програми за родова анализа. Содржината е организирана на начин да ја следи секоја фаза од процесот на стратешко планирање и, во зависност од природата, чекорите кои треба да се преземат и алатките кои можат да се употребат за анализа. Содржината на методологијата вклучува и појаснување на излезните индикатори кои како обврска од насоките за подготовка на предлог-буџетската пресметка се појаснети како квантитативни одредници и илустрирани со пример, со што е избегната можноста да се ограничат на родовата структура на администрацијата. Значајно е да се спомене тоа што методологијата, освен формат за известување, вклучува буџетска изјава во прилог на стратешкиот план, која ќе се однесува на родовата еднаквост. Оваа буџетска изјава годинава се предвидува задолжително да ја подготват пилот-институциите заради реализација на обврската од Насоките за подготовка на предлог-буџетската пресметка за 2014.

Во процесот на подготовка на методологијата паралелно се вклучени и активности за поддршка и еден вид менторство за овие пилот-институции, со цел да се олесни идентификацијата на програми за родова анализа и развивањето на индикаторите за следење на резултатите од избраните програми. За таа цел, организирани се посебни средби на лицата задолжени за тоа во пилот-институциите со експертката, на кои се дискутирани можностите и начините на кои тие треба ги реализираат задачите поврзани со ваквата обврска. Ваквиот пристап е за поздравување, со оглед на тоа што би требало да им овозможи на овие буџетски корисници да ги земат предвид во текот на програмирањето и подготовката на буџетските предлози за 2014, процес кој се одвиваше паралелно со процесот на подготовка на методологијата. Со оглед на недостапноста на буџетските предлози на пилот-институциите и отсуството на информација во предлогот на

15 Документот не е јавно објавен и е добиен од МТСП како одговор бр.14-6763/3 од 6.11.2013 година, по наше барање за пристап до информации од јавен карактер

16 Интервју со Неда Малеска, независен експерт, член на подгрупата за родово одговорно буџетирање, воспоставена во рамките на Интерресорската консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите, на 17 септември 2013

буџетот доставен од Владата на усвојување во Собранието на РМ[17], во образложенијата и индикаторите кои се однесуваат на овие буџетски корисници, не беше возможно да се процени исходот од оваа поддршка. Она што е парадоксално е тоа ваквата информација недостасува и кај МТСП, кое ги координира и спроведува активностите во поддршка на исполнување на овие обврски. Според природата на надлежностите во промовирање на родово одговорното буџетирање и вложувањата во нивната експертиза и вештини, би можело да се очекува барем некаква информација поврзана со ваквата обврска во буџетскиот документ.

Во поглед на опфатот на институциите кои треба да селектираат програма за анализа, обврската за селекција на програма и спроведување на родова анализа останува на веќе идентификуваните 4 пилот-буџетски корисници.

Според Секторот за еднакви можности[18], причините за изменетата динамика на спроведување на обврските од Насоките за буџетска пресметка за 2013 и генерално на мерките од Стратегијата лежат во тоа што во меѓупериодот од усвојувањето на СРОБ и планот за нејзина операционализација, буџетското планирање веќе било завршено. Во меѓувреме, Канцеларијата на UN WOMEN обезбедила техничка и финансиска поддршка за процесот на развој на методологијата, која, заедно со некои од останатите мерки од Стратегијата, претставува предуслов за остварување на целите во услови кога родово одговорното буџетирање е концепт кој допрва заживува во РМ. Овие почетни напори се перцепираат како голем исчекор и во зависност од резултатите од овие напори, се очекува во иднина обврската за избор, анализа на спроведувањето и ефектите од програмите и буџетите постепено да се проширува на повеќе институции, за конечно да стане обврска за сите буџетски корисници.

До финализацијата на овој извештај не беа јавно достапни релевантни информации за тоа дали и во која фаза е подготовката на прирачникот/упатството за примена на методологијата, како активност предвидена во Оперативниот план за 2013. Според аргументите на изготвувачот на методологијата, нема посебна причина да се развива посебен прирачник со оглед на тоа што методологијата содржи доволно детали, вклучувајќи и стандардни формати на обрасци, и е компатибилна, односно одговара на Прирачникот за родово одговорно буџетирање за администрацијата на Република Македонија, во кој се содржани детали за примена на најчесто користените аналитички пристапи, методи и алатки, а кои треба да им послужат на вработените во администрацијата родово да ги сензибилизираат своите планови и буџети.

Едно од прашањата на кое би требало да му се посвети внимание е аспектот на транспарентност и вклучување на граѓанските организации во овие процеси, особено оние кои работат на застапување на родово одговорното буџетирање.

Според информациите, методологијата содржи посебна глава за вклучување на заинтересираните страни, што е за поздравување. Иако методологијата може да се смета како документ за интерна употреба, кој треба да го насочи секојдневното дејствување

17 Предлог-буџет на Р Македонија за 2014 год. предложен од Влада на РМ до Собрание на РМ септември 2013

18 Интервју со Јована Тренчевска, советник за родова рамноправност, Сектор за еднакви можности при Министерството за труд и социјална политика, на 8 јули 2013

на вработените во институциите на планот на интеграција на родовата перспектива, па изгледа логично во подготовката да бидат вклучени оние за кои ќе ја применуваат, не треба да се занемари фактот што, често, искуствата, информациите и експертизата која ја поседуваат граѓанските организации можат во голема мера да придонесат во нејзината подготовка. Ова особено се однесува на делот кој го обработува прашањето за инволвирање на заинтересираните страни во процесите на буџетското планирање и следење. Ова е важно не само од аспект на обезбедување на присуство на прашањата за родот туку е и прашање на обезбедување на транспарентност на споменатите процеси.

Еден од клучните предизвици поврзан со методологијата е обезбедувањето на задолжителноста на нејзината примена од страна на буџетските корисници.

Со оглед на фактот што процесите на стратешкото планирање и буџетирањето се комплексен процес кој подразбира инволвирање на сите буџетски корисници, а уредувањето на процесите на подготовка и носењето на одлуките за предлозите за одделните политики и буџети ги носи токму Владата, логично е, а и иницијалната намера е, оваа методологија да биде документ на Владата на РМ[19].

И покрај тоа, овој документ се планира да биде усвоен од Министерството за труд и социјална политика. Оттука, не е јасно како, и покрај надлежноста за следење и координација, ова Министерство, со оглед на поставеноста, ќе може да наметнува обврска за задолжително постапување на останатите буџетски корисници (министерствата и, особено, локалната самоуправа) во поглед на интеграцијата на родовата перспектива.

Ваквиот третман на методологијата, како уште една помошна алатка, отвора простор нејзината примена во рамките на одделните буџетски корисници во голема мера да зависи од индивидуалната перцепција или разбирање на лицата вклучени во процесите на планирање, или од умешноста, способноста и влијателноста на координаторите кои ќе ја промовираат нејзината примена. Оттука, можноста од нејзина маргинализација, дури и во случај да се преземат сеопфатни напори за нејзина широка промоција, во голема мера го ограничува нејзиниот ситемски потенцијал, односно нејзиниот придонес во градењето на системот за интегрирање на принципот на родова рамноправност во програмите и политиките како една од стратешките цели на СРОБ.

Стратешка област:

Унапредување на законската рамка за вклучување на родово одговорно буџетирање

Стратешка цел

[Интегрирање на родовата перспектива во процесите на стратешко планирање и буџетирање

За остварување на оваа цел, а во контекст на унапредување на законската регулативата како една од областите, стратешката рамка предвидува неколку активности кои се

19 Национален акциски план за родова еднаквост 2013-2016 за спроведување на Стратегијата за родова еднаквост 2013-2020, во која се интегрирани мерките од СРОБ, одговорна за донесувањето на методологија (правилник) и прирачник со дефинирани постапки за вградување на родовите прашања во стратешките планови и годишните програми е Владата на РМ. Достапен на http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/napre.doc

однесуваат на донесување на подзаконски акти и измени и дополнувања на некои од постоечките:

1. Подготовка и доставување на информација до Владата на Р Македонија, во која ќе биде содржана ситуациска анализа со заклучоци и препораки и која ќе биде усвоена од Владата

2. Подобрување на законските основи за имплементација на родово одговорното буџетирање преку донесена Уредба на Владата на РМ за вклучување на родово одговорно буџетирање во процесите на буџетирање и стратешко планирање

3. Дополнување на буџетски циркулар со насоки за мерење на ефективноста на буџетските и владините програми кон потребите на мажите и жените кое подразбира дополнети насоки за подготовка на предлог-буџетски пресметки од страна на Министерството за финансии

4. Дополнување на Упатството за подготовка на стратешки план, кое треба да резултира со интегрирана родова перспектива во постоечкото Упатство

•••

Освен во планираната динамика, не се забележува расчекор помеѓу рамката од СРОБ и Оперативниот план на активности за 2013 за остварување на оваа цел. Имено, сите планирани активности од стратешката рамка во оваа област се содржани во планот за нејзино спроведување. Отстапка во динамиката има во поглед на подготовката на информацијата, планирана за 2012, а која со Оперативниот план е одложена за крајот на јуни 2013, и Уредбата од страна на Владата чие донесување, планирано за 2012, е одложено за декември 2013 година.

Поаѓајќи од тоа што во стратешкиот документ недостасува подетална воведна информација и елаборација на мерките, нашите претпоставки се дека ќе се изготви ситуациска анализа чиј предмет и цел, а со тоа и заклучоци и препораки, ќе бидат во функција на остварување на стратешката цел во контекст на унапредување на регулативата, а преку која ќе се обезбедат формалните претпоставки за интегрирање на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање. Ваквата претпоставка се темели на фактот што активноста е планирана во таков контекст.

Меѓутоа, од информациите добиени во текот на следењето може да се заклучи дека не се работи за посебна информација и анализа, туку за сегемент кој во основа е составен дел од извештајот[20] кој МТСП го доставува до Владата во рамките на редовното годишно информирање.

Содржината на документот, освен освртот на развојот на постоечката правна рамка и состојбата со институционалните механизми за еднакви можности на жените и мажите, вклучува и дел со статистичките показатели и анализа на состојбата со еднаквите можности во одделни сфери, како и информација за тековните и планираните активности на МТСП.

Делот од информацијата кој експлицитно се однесува на родово одговорното буџетирање

---

20 Информација за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите во Р Македонија, МТСП, Сектор за еднакви можности, април, 2013 Скопје. Документот не е јавно објавен и е добиен од МТСП како одговор бр.14-6763/3 од 6.11.2013 година, по наше барање за пристап до информации од јавен карактер

е делот на препораките, со оглед на тоа што во овој дел се образложуваат потребите и приоритетите во поглед на интегрирање на родовата перспектива во главните текови, кои покрај останатото, го вклучуваат и аспектот на „унапредување на законските основи за имплементација на родови буџетски иницијативи и внесување на родовата перспектива во стратешкото планирање и буџетските политики на Владата на Република Македонија“. Имено клучната препорака се однесува на донесување на упатството за начинот, целите и формата на внесување на родовата перспектива во процесот на буџетирање, а со кое ќе се операционализираат обврските предвидени со одредби од Законот за буџетите, Законот за еднакви можности на жените и мажите и усвоените стратешки документи за унапредување на родовата еднаквост. Според информациите од Секторот, информацијата е усвоена без делот на препораките и заклучоците, за кои добиле сугестија да ги иземат од информацијата со образложение дека нема потреба од препораки за нешто што веќе претставува законска обврска.

Со оглед на отсуството на поширока анализа на состојбата со родово одговорното буџетирање во извештајот на МТСП, како и изземањето на делот кој единствено се однесува на ова прашање, имено, препораките и предлозите за заклучоците кои требало да ги донесе Владата, се наметнува прашањето за подготвеноста да се оствари напредок во остварувањето на целта предвидена во оваа стратешка област.

Потврда за ова се и резултатите од реализацијата на останатите планирани активности за остварување на целта во контекст на унапредување на законската рамка.

Уредбата како подзаконски акт и дополнувањето на Упатството за подготовка на стратешките планови претставуваат документи со наголем потенцијал да создадат системска обврска и да влијаат на задолжителното постапување на сите институции во контекст на исполнување на обврската за воведување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање, а во насока на унапредување на родовата еднаквост. Оттука, спроведувањето на овие две мерки е од клучно значење за унапредување на легислативата поврзана со буџетскиот циклус, во ситуација кога не се планирани интервенции во основните закони кои го уредуваат буџетското планирање и извршување.

За жал, информациите за намерите на Владата, во чиј делокруг спаѓа реализацијата на овие активности, укажуваат на сериозен недостиг од внимание и подготвеност да ги спроведат. Имено, со одговорот од Владата и Секретаријатот за плановите поврзани со усвојувањето на Уредбата и измените во Упатството, се прогласија за ненадлежни, бидејќи „не ја поседуваат“[21] и „не располагаат со бараната информација“[22] за тоа дали се извршени измени во Упатството и дали до крајот на 2013 Владата ќе ја донесе Уредбата. Според нив, оваа информација спаѓа во надлежност на МТСП, па според тоа барањата по службена должност се проследени до ова Министерство. МТСП се потруди да даде објаснување од кое може да се заклучи дека Уредбата ќе биде супституирана со Методологијата за родово одговорно буџетирање, со тоа што по нејзиното усвојување, ќе

21 Информацијата е добиена од Генералниот секретаријат како одговор бр.50-6690/3 од 1.10.2013, по наше барање за пристап до информации од јавен карактер

22 Информацијата е добиена од Канцеларијата на претседателот на Владата на РМ како одговор бр.07-2624/2 од 19.9.2013, по наше барање за пристап до информации од јавен карактер

се пристапи кон дополнување на Упатството за подготовка на стратешки план за буџетските корисници.

Останува во иднина да се следат процесите со цел да се утврди дали ова Упатство ќе биде изготвено, со оглед на тоа што МТСП не е надлежно, ниту може да биде овластено да го донесе.

Во поглед на измените и дополнувањата во буџетскиот циркулар, од содржината на Насоките за подготовка на предлог-буџетските пресметки за 2014[23], може да се заклучи дека Министерството за финансии не направило измени, бидејќи документот содржи идентичен текст од Насоките за претходниот циклус на буџетско планирање, односно за подготовка на буџетот за 2013.

Имено и во овој документ, во делот Индикатори, се наведува дека „Со Буџетскиот циркулар за 2014 година се продолжува со утврдувањето на посебни индикатори за остварување за секоја одделна програма, преку кои ќе се овозможи мерење на резултатите од реализацијата на програмите, како и оправданоста на алоцираните средства во нив. ... Излезните *индикатори* ја мерат количината на стоки или услуги кои се добиваат со реализација на активностите од одделните програми. Индикаторите во пилот-министерствата: Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за вработување на Република Македонија треба да бидат полово разделени со цел да овозможат мерење на ефективноста и влијанието на програмите врз мажите и жените. Пример за излезен индикатор е број на мажи/жени опфатени со здравствените програми, број на жени опфатени со програмата за субвенционирање на земјоделството и др... Министерството за финансии укажува дека буџетските корисници со буџетското барање за 2014 година задолжително треба да утврдат само излезен индикатор за секоја буџетска програма и развојна потпрограма. За избраната програма за родова анализа индикаторите задолжително да бидат полово разделени“.

Од ваквиот обем на спроведени активности и степенот на остварување на планираните резултати, останува нејасно како ќе се постигне промената, односно целта во оваа стратешка област. Имено, во услови на сериозно отсуство на формална обврска за буџетските корисници за воведување на родовата перспектива во нивните буџетски предлози, а која ќе биде вградена во правната рамка која се однесува на процесите на подготовката на буџетот, не е јасно како може да се очекува систематска примена на резултатите од активностите во останатите приоритетни области од стратешкиот план како што се методолошките насоки, промоцијата на родово одговорното буџетирање или оние поврзани со зголемена свест, знаења и вештини.

23 Насоки за подготовка на предлог-буџетската пресметка за 2013 година, Министерство за финансии, јуни 2012, (стр. 10)

Стратешка област:

Зајакнување на институционалните механизми и градење на капацитетите на заинтересираните страни за интеграција на родовите прашања во буџетските политики и процеси

Веќе споменавме дека основното разбирање, знаења и вештини за родовите теми на различните структури кои се вклучени во процесите на планирање и буџетирање, како и присуството на функционални механизми за размена на информации и следењето на спроведувањето и постигнатите ефекти, се некои од клучните системски претпоставки за примена на интеграцијата на родовата перспектива како стратегија која ќе го обезбеди воведувањето на родот како категорија за анализа и како механизам за контрола.

Оттука, обемот и начинот на реализацијата на мерките и активностите предвидени за остварување на стратешките цели во оваа област се од исклучителна важност.

Оваа област предвидува две стратешки цели и тоа:

Стратешка цел 1

Координиран пристап на институциите на национално и локално ниво кон прашањето на родово одговорното буџетирање

Стратешка цел 2

Сензибилизирање и градење на капацитети на релевантните институции или субјекти актери за вклучување на родово одговорното буџетирање при креирањето на политиките

Во периодот кој е предмет на мониторинг, стратешката рамка за остварување на првата цел во оваа област: **Координиран пристап на институциите на национално и локално ниво кон прашањето на родово одговорното буџетирање**, ги предвидува следниве активности:

1. **Мапирање и делегирање на претставници од институции и граѓански организации** од страна на МТСП, органите на државната управа, КЕМ во Собрание на РМ и граѓанскиот сектор
2. **Формирање на национално тело за координација и следење на имплементацијата** на СРОБ од страна на Владата на РМ
3. **Следење и анализа на имплементацијата на Законот за еднакви можности на жените и мажите од аспект на РОБ** од страна на МТСП, органите на државната управа, КЕМ во Собрание на РМ и граѓанскиот сектор, како континуирана активност која подразбира изработени извештаи и информации.

...

Формирањето на националното тело за координација и следење на спроведувањето на СРОБ е активност која е условена од формирањето на Интерресорска консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите (ИРКСГ). Имено, според стратешкиот план, телото со специфична одговорност за координација, следење и навремено и целосно имплементирање на СРОБ ќе се формира како подгрупа на ИРКСГ. Во Оперативниот план за 2013, не се предвидени активности поврзани со формирањето и дејствувањето на оваа подгрупа за родово одговорно буџетирање. И покрај тоа, како

што споменавме погоре, била вклучена во реализацијата на активностите преземени во контекст на остварување на целите во претходно претставените стратешки области.

ИРКСГ е нов институционален механизам предвиден со Законот за еднакви можности на жените и мажите[24], чија надлежност е да го промовира концептот на вклучување на родовите аспекти во генералните политики на сите јавни институции, да ја следи интеграцијата на концептот во секторските политики во соработка со социјалните партнери и институциите од поединечните области; да го следи прогресот на хармонизација на националното законодавство со законодавството на Европската унија и европските стандарди во областа на родовите прашања, да учествува во подготовката и да дава насоки во процесот на подготовка на Стратегијата за родова еднаквост и да ги следи периодичните извештаи од институциите. Во ова тело формирано со одлука[25] и решение на Владата, членуваат 26 претставници, и тоа по еден од секое од 15 министерства, Генералниот секретаријат на Владата на РМ, Секретаријатот за европски прашања, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, ЗЕЛС, Сојузот на синдикатите на Македонија, Конфедерацијата на слободни синдикати, Организацијата на работодавачи на Македонија, Организацијата на жените Турчинки и Македонското женско лоби и две независни експертки.

Во Оперативниот план за 2013 не се предвидени активности поврзани со формирањето и дејствувањето на подгрупата за родово одговорно буџетирање. И покрај тоа, оваа подгрупа била вклучена во реализацијата на активностите преземени во контекст на остварување на целите во претходно претставените стратешки области.

Доколку се земе предвид улогата на ИРКСГ во остварувањето на основната цел на СРОБ, имено креирање на родово одговорни политики, фактот што координацијата и следењето на реализацијата на СРОБ ќе се врши од страна на подгрупа на ова тело, како и ограничениот обем на јавно достапни информации поврзани со неговото дејствување, предмет на интерес во рамките на следењето беше и работата на овој институционален механизам.

Првата, конститутивна седница на ИРКСГ е одржана на 14 февруари 2013, а на која биле поканети и претставници од UN WOMEN, ЕУ и ОБСЕ. Покрај меѓусебното запознавање и информирање на членовите за надлежностите на ИРКСГ, биле формирани 3 работни групи од кои една за подготовка на деловникот и предлог-планот за работа на ИРКСГ во 2013, и две подгрупи од кои една за родово одговорно буџетирање, и втора за следење и координација на Националниот план за имплементација на Резолуцијата 1315.

Деловникот за работа на ИРКСГ, усвоен на втората седница одржана на 14.5.2013 ја уредува внатрешната организација и начинот на работа на ова тело. Согласно со одредбите од Деловникот, координацијата и поддршката на работата на ИРКСГ, вклучувајќи ја и административната, ја обезбедува членот од Министерството за труд и социјална политика за еднакви можности. Координаторот има цела низа овластувања, обврски и задачи поврзани со претставувањето и раководењето со телото, насочувањето на неговите активности, информирањето и советувањето на членовите во врска со реализацијата на

24 Чл.10, став 6, 7 и 8, Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на РМ бр. 6/2012

25 Одлука за формирање на Интерресорска консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите, бр. 41-8487/1 од 24.11.2012, Службен весник на РМ бр. 150/2012

нивните обврски, преземањето мерки во случај на неспроведување на заклучоците на ИРКСГ итн.

Со оглед на обемот и комплексноста на мандатот на ИРКСГ, Деловникот предвидува формирање работни тела, односно подгрупи преку кои ова тело ќе ги остварува работите од своја надлежност. Овој пристап е за поздравување, бидејќи би можел да придонесе за ефикасност во дејствувањето од аспект на насочена и балансирана распределба на обврските на поголемиот дел од членовите на телото. И покрај тоа, еден од клучните предизвици за ова ќе биде индивидуалниот капацитет, односно разбирањето, знаењата и вештините, како и времето кое членовите реално можат да го одделат за исполнување на обврските кои произлегуваат од членувањето.

Од Програмата за работа на ИРКСГ за 2013 може да се заклучи дека освен активностите за подготовка на актите, планот за работа, и работните тела, на своите редовни средби (планирани 4 во 2013), ќе разгледува и дава мислења и препораки за значајни документи од областите во надлежност, и ќе започнува иницијативи за вградување на родовата перспектива во стратешките документи и програми. Воедно, во функција на соработка, предвидува и одржување на информативно-едукативни средби со координаторите за еднакви можности на жените и мажите во рамките на единиците на локалната самоуправа во соработка со ЗЕЛС, како и редовни заеднички полугодишни состаноци со парламентарната комисија за еднакви можности за жените и мажите. За јакнење на капацитетите на ИРКСГ предвидено е присуство на членовите на конференции, обуки, семинари, трибини и слични настани, организирани од органи на државната управа, граѓанскиот сектор и меѓународни организации. За поголема видливост и достапност на ова тело се предвидува креирање на веб-страна. Она што паѓа в очи е тоа што и реализацијата на сите активности на ова тело ќе се одвива без финансиски импликации. И покрај тоа што карактерот на повеќето од активностите е таков што тие можат да се реализираат без финансиски средства, спроведувањето на некои од нив, особено оние поврзани со зајакнувањето на капацитетите или соработката со локалната самоуправа, реално ќе бидат условени од ресурсите и можностите, иницијативноста или, пак, динамиката на дејствување на останатите институции или организации.

Она што Деловникот како и Програмата за работа на ИРКСГ недоволно го разработуваат е неговата поврзаност со процесите на донесување на одлуките на највисокото ниво на извршната власт, односно на Владата. Еден од аспектите кои остануваат нејасни е начинот или механизмите за обезбедување на ваквата релација со оглед на тоа што овој институционален механизам е формиран од Владата на РМ, а имајќи го предвид неговиот назив, кој упатува на неговите основни функции, имено, обезбедување на меѓуресорската координација и советување. Така, не е јасно дали и на кој начин мислењата, препораките и сè она што ќе произлезе како резултат или исход од работата на ова тело, а со тоа и на подрупата за родово одговорно буџетирање, ќе „допрат“ како информација која е релевантна за владините одлуки, освен посредно, преку информации или извештаи на одделни министерства или преку информациите и годишните извештаи на Министерството на труд и социјална политика.

Предизвиците поврзани со поставеноста, функционалноста и ефективноста на овој механизам во поглед на влијанието на процесите на воведување на родовата перспектива во генералните и секторските политики на одделните институции стануваат уште

порелевантни, ако се земе предвид постоечкиот недоволен капацитет, поставеноста и финансиите на МТСП да ги извршува обемните надлежности и обврски кои произлегуваат од цела низа специфични политики во областа на родовата еднаквост, а во кои ова Министерство се јавува како одговорно за реализацијата на планираните мерки, во улога на иницијатор, спроведувач, координатор и известител.

Во следењето и известувањето за резултатите од спроведени анализи на имплементацијата на Законот за еднакви можности на жените и мажите од аспект на РОБ, кои како континуирана активност е планирана во стратешката рамка, предничат иницијативите на граѓанските организации. Повеќето објавени извештаи во периодот опфатен со мониторингот се изработени од граѓански организации, финансиски поддржани во рамките на проекти на меѓународни организации и се однесуваат на родови проценки или анализи на одделни секторски политики од родова перспектива, или, пак, родови буџетски анализи. Дел од нив се реализирани во соработка со институции или, пак, со единици на локалната самоуправа.

Следењето на примената на обврските од Законот за еднакви можности на жените и мажите во контекст на родово одговорното буџетирање од страна на МТСП, како институција која со овој закон ѝ е доделена надлежноста да ја следи неговата примена, се одвива преку извештаите кои ова Министерство ги добива од координаторите за еднакви можности на жените и мажите определени во органите на државната управа и единиците на локалната самоуправа. Со оглед на тоа што обемот и квалитетот на информациите добиени преку овие извештаи е недоволен за сеопфатно следење на начинот и ефектите од спроведувањето на Законот, Министерството започна со подготвка на стандардизиран формат за известување кој би требало да обезбеди остварување на оваа негова надлежност. До финализацијата на извештајот од мониторингот овој документ не беше достапен, и оттука не може да се утврди во колкава мера тој ќе овозможи следење на спроведувањето на овој Закон, вклучувајќи го и аспектот на родово одговорното буџетирање.

За остварување на втората цел **Сензибилизирање и градење капацитети на релевантните институции или субјекти актери за вклучување на родово одговорното буџетирање при креирањето на политиките** предвидени се следниве активности:

1. **Градење на институционалните капацитети за поддршка и спроведување на родово буџетска анализа** како активност која меѓу останатото би требало да резултира со идентификувани државни службеници кои ќе бидат одговорни за спроведување на РОБ анализи, проценети капацитети развиени модули за обука и подготовени прирачници

2. **Реализирање обуки** за државните службеници, особено оние од секторите за стратешко планирање и генералниот секретаријат, како и за пратеници

3. **Настани за размена на добра пракса и искуства и промоција на родово одговорното буџетирање** како континуирана активност на различни институции на сите нивоа на власта кои вклучуваат меѓународни конференции, дебати, панели, студиски посети, како и промотивни настани на национално и локално ниво.

•••

Активностите поврзани со проценка на капацитетите и подготовката и спроведувањето на обуките наменети за јакнење на знаењата и вештините за родово буџетска анализа заклучно со јули 2013 не беа започнати.

Од информациите добиени од МТСП, подготвителните активности поврзани со мапирањето на лицата кои ќе бидат вклучени во обуките веројатно ќе бидат реализирани од страна на МТСП согласно со планираното, со оглед на тоа што за нивното спроведување не се потребни финансиски средства. Посериозни напори на планот на јакнење на капацитетите се планираат во 2014, за кога Министерството ќе побара буџетски средства за нивна реализација, со оглед на тоа што за 2013 нема буџет за оваа намена. Во оперативниот план, како извор на средства за оваа намена е посочен UN WOMEN, меѓутоа информациите кои ни беа достапни не беа доволни да заклучиме дали и на каков начин се спроведуваат активности поврзани со подготовката и реализацијата на овие обуки.

Може да се каже дека некои активности, преземени во контекст на промоција и зајакнување на капацитетите, иако делумно, сепак го покриваат овој аспект.

Така во текот на март 2013, МТСП во соработка со UN WOMEN организирало три работилници за службениците на државната администрација, граѓанските организации и социјалните партнери. Овие работилници биле во функција на запознавање со концептот на родово одговорно буџетирање и приоритетите и целите на СРОБ и оперативниот план за нејзино спроведување во 2013, како и резултатите од претходно преземени активности на планот на промоција на овој концепт.

Исто така, организирани се и неколку настани, главно од страна на граѓанските организации, кои помалку или повеќе го зафаќаат прашањето на родово одговорното буџетирање. На овие настани учествувале и претставници од институции, во најголем дел претставници од инститиционалните механизми за еднакви можности на жените и мажите.

Од аспект на промоција и подготвени ресурси за учење на различни актери во овој период, вредно е да се спомене и објавувањето на литература и прирачници кои ги обработуваат прашањата на родово одговорното буџетирање, а кои се релевантни за македонскиот контекст. Такви се на пример *Анализа и проценка на буџетскиот процес и реформите во буџетските политики од аспект на родовата рамноправност*[26]*, Прирачникот за родово одговорно буџетирање за администрацијата на РМ, Родово одговорно буџетирање, Алатки за граѓански организации*.

Сепак, ваквите напори не се доволни за да го субституираат недостигот од систематски и одржлив пристап во градењето на капацитетите на администрацијата за прашањата на родот и родовата еднаквост. Од информациите добиени од МТСП, постои иницијатива за вклучување на модул со содржина за родова еднаквост, како дел од обуката за државната администрација, со која таа ќе се стекне со основно ниво на познавање на оваа тема. Сепак, примената на пристапот на интеграција на родовата перспектива кој подразбира родово свесно планирање и буџетирање и проценка на ефектите и влијанието на политиките и буџетските одлуки врз родовите и родовата еднаквост, ја налага потребата од развивање и спроведување на специјализирани обуки за вештини за родова анализа. За нив секако треба да бидат обезбедени буџетски средства, бидејќи не може да се очекува оговорноста за обезбедување професионалност и капацитети на администрацијата да се пренесува на граѓанските или меѓународните организации или донаторите.

26 Решение за именување на членови на на Интерресорска консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите, бр. 41-8487/1 од 24.11.2012, Службен весник на РМ бр. 150/2012

IV. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Генерална оценка за напредокот во спроведувањето на СРОБ во периодот на следење е дека е недоволен, со оглед на тоа што постигнатите резултати се со ограничен потенцијал за остварување на амбициозно поставените стратешки цели.

Потребните буџетски средства и ресурси за имплементација на Стратегијата не се обезбедени, поголемиот дел од планираните клучни активности и директни резултати од нив не се остварени во обем, на начин и со динамика предвидени со стратешката рамка.

Најголем напредок во остварувањето на резултатите се забележува во делот на подготовка на методолошките насоки и алатки за воведување на родовата перспектива во плановите и буџетите на буџетските корисници. На овој процес му е посветено и најголемо внимание, со оглед на обемот и профилот на вклучени претставници од органите на државната управа во поглед на идентификацијата на клучните содржини, и комбинираниот пристап кој вклучува поддршка на капцитетите за дел од нив. Притоа, занемарен е аспектот на обезбедување на задолжителност во примената на методолошките насоки, со оглед на тоа што тие имаат третман на уште една помошна алатка понудена од Министерството за труд и социјална политика.

Најслаби резултати се остварени во делот на унапредување на правната рамка со оглед на тоа што клучните подзаконски акти предвидени во стратешкиот план не се донесени. Притоа, забележливо е недоволното внимание и несоодветниот третман на обврските кои произлегуваат од стратешкиот план, а кои се во надлежност на Владата.

Забележлива е тенденција на пренос на одговорноста за спроведување на Стратегијата и остварувањето на резултатите на МТСП. Со оглед на поставеноста, надлежностите, капацитетот и ресурсите со кои располага, ова Министерство не е во состојба да обезбеди остварување на целите на Стратегијата. Дополнително, функционалноста и влијанието на ИРСГ како нов институционален механизам за еднакви можности на жените и мажите воспоставен да ја промовира примената на пристапот на воведување на родовата перспектива на повисоко ниво, како и неговиот капацитет за координација, следење и навремено и целосно имплементирање на СРОБ, се условени од административната и експертската поддршка, координацијата и ресурсите на МТСП.

Извесен напредок е направен во делот на промоција на концептот на родово одговорно буџетирање и информираноста и сензибилизацијата на буџетските корисници, со тоа што тие се условени од приоритетите, проектните активности и ресурсите на граѓанските организации и меѓународни организации.

Процесот на имплементација на Стратегијата е недоволно транспарентен и инклузивен, со оглед на ограничениот обем на јавно достапни информации за специфичните активности

и резултатите од спроведувањето на клучните активности, и недоволното вклучување на заинтересирани страни во имплементацијата и обезбедувањето на повратни информации, особено претставници на единиците на локалната самоуправа и граѓанските организации.

Во насока на остварување на целите на СРОБ, потребно е интензивирање на напорите во насока на:

Вклучување на сите релевантни институции во имплементацијата на Стратегијата, и превземање на одговорноста за остварување на нејзините цели соодветно на нивниот мандат и овластувања

Обезбедување на потребните буџетски средства за спроведување на активностите од годишните оперативни планови

Усвојување на планираните прописи и акти од соодветните институции и воведување на формална обврска за примена на методолошките насоки и постапките за воведување на родовата перспектива во стратегиите, годишните програми и буџетите на иститициите на централно и локално ниво, која ќе ги вклучува и обврските навремено и јавно достапно информирање

Разработка на годишните планови за спроведување на СРОБ во кои ќе бидат содржани деталите за: остварениот напредок и резултатите остварени во претходната година; очекуваните специфичните резултати за периодот на кој се однесува годишниот план; активностите начинот и роковите на нивна реализација, индикаторите и постапките за следење и оценување на реализацијата и ефектите од активностите; специфичната улога и начините на постапување на секој од актерите вклучени во планирањето и спроведувањето на активностите и, механизмите и постапките за меѓусебна координација, комуникација, известување и отчетност во остварувањето на планираните резултати

Воведување на механизми преку кои ќе се обезбеди редовно, јавно достапно информирање за напредокот и ефектите од реализацијата на СРОБ од страна на сите субјекти вклучени во нејзиното спроведувањето

Развивање на годишни планови и програми и спроведување на континуирана обука на администрацијата и институционалните механизми за еднакви можности на жените и мажите, која ќе биде во функција на стекнување на вештини потребни за родово свесно планирање и проценка на ефектите врз родовите и родовата еднаквост

Вклучување на граѓанското општество во процесите на планирање, спроведување и оценување на ефектите од спроведувањето на СРОБ