

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ НА ЖЕНИТЕ И МАЖИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО

АКЦИЈА ЗДРУЖЕНСКА, Скопје, ноември 2019

Авторка: Марија Савовска

Истражувачки тим: Соња Хаџи Николов и Сузана Гроздановска-Филевска

Содржина

1. Цел, методологија и опфат на проценката	3
Методи и методолошки техники на проценката	4
Преглед и анализа на релевантни документи и извори за проценката	4
Анкета	5
Интервјуа со претставнички на институционалните механизми	5
Фокус групи	5
Генерални ограничувања на анализата на проценката	6
2. Наоди на проценката	6
Формални аспекти на спроведување на ЗЕМЖМ	6
Ефикасност на процесот на воспоставување и формализација на институционалните механизми	6
Годишни извештаи на ЕЛС за напредокот во состојбата со еднаквите можности на жените и мажите ...	7
Политики и мерки на ЕЛС за остварување на целите на ЗЕМЖМ	9
Консултации, учество, податоци	9
Програми и планови за еднакви можности на жените и мажите	13
Инкорпорирање на принципот на ЕМЖМ во плановите во областите на надлежност	15
Посебни мерки	16
Обуки	17
Ресурси (финансиски/обуки/методолошки алатки)	18
Буџетски средства за реализација на родови програми/активности	18
3. Остварување на улогата на институционални механизми	20
Комисии за еднакви можности на жените и мажите	20
Избор	20
Запознаеност со обврските и тематското подрачје на ЗЕМЖМ	20
Активност	21
Координатори за ЕМЖМ	22
Позиционираност	22
Експертиза	24
Вклученост во програмирање /буџетирање, иницијативи и предлози	25
Соработка помеѓу координаторот/ката и Комисијата за еднакви можности на жените и мажите во ЕЛС	25
Соработка со други општини	26
4. Заклучок	26
5. Препораки за измени на ЗЕМЖМ	29
6. АНЕКС I - На Законот за еднакви можности на жените и мажите	31
7. Библиографија	39

Листа на скратеници:

ЗЕМЖМ - Закон за еднакви можности на жените и мажите

ЕМЖМ - Еднакви можности на жените и мажите

ЕЛС - Единици на локална самоуправа

МТСП - Министерство за труд и социјална политика

КЕМЖМ - Комисија за еднакви можности на жените и мажите

ЛЕР - Локален економски развој

РСМ - Република Северна Македонија

ЗЕЛС - Заедница на единиците на локална самоуправа

ФГ - Фокус група

РЕ - Родова еднаквост

UN WOMEN - Тело на Обединети нации за родова еднаквост и зајакнување на жените

Вовед

Овој извештај од проценката на спроведување на Законот за еднакви можности на жените и мажите кај единиците на локална самоуправа е подготвен од Здружението за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска Скопје во рамките на Програмата за поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје на Министерството за труд и социјална политика, како дел од една поширока анализа на фактичката состојба на спроведувањето и постојните предизвици во примената на Законот за еднакви можности на жените и мажите (ЗЕМЖМ понатаму во текстот)¹.

Проценката се темели на емпириско и аналитичко истражувањето со цел да се одговори на потребата од независна сеопфатна анализа на третманот на законските обврски од страна на единиците на локалната самоуправа. Оттука, проценката се фокусира на спроведувањето на одредбите од ЗЕМЖМ кои се однесуваат на локалната самоуправа, вклучувајќи ја и ефикасноста на локалните институционални механизми за родова еднаквост.

Врз основа на наодите од истражувањето, развиени се заклучоци и препораки кои треба да послужат како насоки за потенцијални законски измени и мерки на политиките, преку кои ќе се подобрат ефикасноста и ефектите од спроведувањето на обврските од страна на локалните власти.

1. Цел, методологија и опфат на проценката

Цел на проценката е да се идентификува состојбата со спроведувањето на одредбите од ЗЕМЖМ кои се однесуваат на единиците на локалната самоуправа. Проценката се користи со методолошки пристап кој ги зема предвид спецификите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС понатаму во текстот) како комплексна организациска структура од различни субјекти со веќе утврдени надлежности, овластувања и функции, како и рамки на функционирање и финансирање коишто се уредени со други закони и прописи, какви што се Законот за локална самоуправа² и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа³. Во оваа смисла, воспоставувањето на еднаквите можности за жените и мажите како цел на ЗЕМЖМ претставува дополнување на обврските за општинските органи и тела за да ги насочат развојот на политиките, мерките и активностите, вклучувајќи ги и ресурсите кои ги имаат на располагање, во насока на остварување на таквата цел во областите на надлежност.

Најопштите истражувачки прашања се во контекст на потребата за идентификација на потенцијални решенија за можни измени и дополнувања на ЗЕМЖМ во делот на одредбите кои се однесуваат на ЕЛС, вклучувајќи ги и насоките за мерки на политики или активности во насока на унапредување на работата и капацитетите на локалните институционални механизми за родово одговорно креирање и спроведување на локалните политики.

При дефинирањето на методологијата на истражувањето, предвид се земени два клучни истражувачки контексти во кои е анализирана примената:

а) Кои се внатрешните слабости на имплементација кои произлегуваат од самото функционирање на општината како субјект на ЗЕМЖМ? Имено, во рамките на испитувањето се анализирани одредбите во однос на општите околности во кои се остваруваат функциите и процесите на ЕЛС, како контекст во кои се практикуваат нивните овластувања и обврски да ги воспостават ЕМЖМ како цел на ЗЕМЖМ. Овој аспект е важен со оглед на тоа што недоволната ефикасност на општината и институционалните слабости можат да бидат од субјективен карактер и не можат да се надминат со

¹ „Закон за еднакви можности меѓу мажите и жените“, (пречистен текст) Службен весник на РМ, бр. 201 од 16.11.2015 година.

² „Закон за локална самоуправа“, Сл. весник на РС Македонија бр. 5 од 29.1.2002 год.

³ „Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа“, Сл. весник на Р Македонија бр. 61/04 96/04; 67/07; 156/09; 47/11; 192/15.

измени во ЗЕМЖМ, односно потребни се други пристапи и мерки на политики. Меѓутоа, анализата се обидува да го идентификува постоењето на заеднички околности кои влијаат на спроведувањето на некоја од релевантните одредби;

б) Кои се слабостите на имплементација кои произлегуваат од самиот закон, односно неговата содржина во делот на одредбите кои се релевантни за ЕЛС? Во оваа смисла, во рамките на испитувањето ќе се идентификуваат објективните фактори кои влијаат на спроведувањето, а со тоа и остварување на целите на ЗЕМЖМ. Законските одредби ќе се анализираат во однос на тоа дали се содржани доволно обврзувачки елементи и ќе се идентификуваат и потенцијални подобрувања на одредбите, вклучувајќи ја и потребата од развивање на подзаконска регулатива.

Врз основа на двата истражувачки контекста, формулирани се следниве специфични истражувачки прашања:

1. Дали се исполнети формалните аспекти на спроведување на ЗЕМЖМ во смисла на воспоставени механизми, усогласување на актите?
2. Дали и на кој начин е обезбедена информација и се појаснети обврските од ЗЕМЖМ кај клучните структури на ЕЛС?
3. На кој начин се следи состојбата со ЕМЖМ во областите на надлежност на општината и се планираат/оценуваат политиките/програмите/мерките за исполнување на целта на ЗЕМЖМ?
4. Кој е обемот, видот и потенцијалот на преземените мерки за остварување на целите на ЗЕМЖМ?
5. Каква е функционалноста и ефикасноста на институционалните механизми имајќи ги предвид позиционираноста во општинската структура, овластувањата, експертизата и ресурсите?
6. Какви ресурси се обезбедуваат за спроведување на ЗЕМЖМ?
7. Каква е праксата на комуникација и соработка со локалните чинители, други субјекти на ЗЕМЖМ, домашни и меѓународни организации?

Методи и методолошки техники на проценката

За потребите на проценката користени се следниве методи и техники за прибирање и анализа на податоци:

Преглед и анализа на релевантни документи и извори за проценката

Направена е анализа на релевантни документи и извори:

Анализа на содржината на клучна релевантна легислатива за ЕЛС заради детален увид во овластувањата и обврските, институциите и механизмите за надзор врз нивната работа, усогласеноста со одредбите од ЕМЖМ. Анализирани се Законот за локална самоуправа, како и јавно достапни општински статuti, деловници, систематизации, како и други општински акти, буџетски документи, програми, акциски планови, извештаи, записници од седници и сл. Дополнително, анализирани се и годишни извештаи за спроведување на ЗЕМЖМ доставени од Министерство за труд и социјална политика (МТСП понатаму во текстот) до Владата, документи од седници и работни состаноци на собраниската Комисија за еднакви можности на жените и мажите (КЕМЖМ понатаму во текстот) поврзани со темата на проценката заради анализа на активностите за поддршка и следење на ЕЛС во спроведувањето, утврдени предизвици и препораки.

Анализа на клучните аспекти за функционалност и ефективно влијание на машинеријата пропишани со Пекиншката платформа, Советот на Европа и достапни анализи заради компаративен увид на насоките во поглед на воспоставувањето, структурната поставеност, експертизата, и ресурсите за ефикасност и ефективност на механизмите. Воедно, анализирани се и описи на работни задачи на

различни видови механизми (позиции, овластувања и задачи, критериуми и потребна експертиза и сл.)

Анализа на релевантни сродни истражувања, анализа на статистики и друг вид јавно публикувани податоци за досегашното спроведување на ЗЕМЖМ, вклучувајќи ги и необјавените кои се прибрани во рамките на редовните активности за следење на спроведувањето од страна на Акција Здруженска преку барања за пристап до информации од јавен карактер.

Анкета

Спроведена е анкета помеѓу ЕЛС (и Град Скопје) заради скорешен преглед на ефикасноста на спроведувањето, со фокус на активностите на машинеријата и нејзината поврзаност со останатите структури и процеси, обемот и карактерот на спроведените мерки пропишани со ЗЕМЖМ, буџетските алокации и соработката со други актери. Анкетата е спроведена од Мисијата на ОБСЕ во Скопје во периодот од 10 јули до 15 септември 2019 година, преку прашалник составен од 40 прашања кој беше доставен до сите 81 ЕЛС, на кои одговорија вкупно 50 општини (61 %).

Интервјуа со претставнички на институционалните механизми

Интервјуата се спроведени преку полуструктуриран прашалник со отворени прашања за потребите на квалитативната анализа.

1 Интервју со државната секретарка на МТСП заради подлабински увид во контекстот на потребата од законски измени, институционалната пракса за поддршка на ЕЛС во имплементацијата, политиките и механизмите за следење и известување, ефектите од соработката со организациите имплементатори на развојната помош, клучни предизвици и добри практики.

Интервјуа со 4 координаторки за еднакви можности на жените и мажите и тоа 1 со долгогодишно искуство на позиција, 1 новоопределена координаторка за ЕМЖМ, 1 од мала рурална ЕЛС и 1 од голема урбана општина со комплексна структура. Интервјуата беа фокусирани на прибирање податоци во поглед на разбирањето на нивната улога и функција која произлегува од ЗЕМЖМ; Поддршка од раководството и специфичните предизвици во спроведувањето на обврските поврзани со следењето на состојбите, координација на иницијативите за остварување на целите на Законот со одделенијата/секторите; квалитетот на комуникацијата со комисијата за ЕМЖМ и со МТСП и сл.

Интервју со 3 претседателки на комисии за ЕМЖМ (1 со повеќегодишно искуство како советничка, 2 избрани на последни локални избори) фокусирани на прибирање податоци во поглед на разбирањето на нивната улога и функција која произлегува од законот. Притоа беа испитувани начините на кои тие ги идентификувале темите и пристапите, ја поттикнуваат политичката дебата во процесите на одлучување, и ја остваруваат надзорната улога во остварување на целите на законот.

Интервјуа со 2 претставнички на локални организации кои работат на унапредување на родовата еднаквост, со повеќегодишно искуство во следење и соработка со локалните власти. Интервјуата се фокусирани на нивните ставови и искуства во врска со спроведувањето на ЗЕМЖМ, особено со улогата и ефективноста на институционалните механизми за еднакви можности на жените и мажите (ЕМЖМ понатаму во текстот).

Фокус групи

Беа организирани три фокус групи и тоа една со 10 претставници од општинските администрации (без присуство на координаторите за ЕМЖМ) од одделенија за социјални дејности, ЛЕР, комунални дејности, буџетски одделенија. Две фокус групи со претставници/чки на институционалните механизми за ЕМЖМ. Целта на фокус групите е да обезбедат компаративен увид во капацитетите и генералната пракса на програмирање и буџетирање, вклучувајќи ги и системите за следење и оценување на резултатите од нивното спроведување, а од друга страна да го покажат нивото на информираност на клучните служби за обврските на ЗЕМЖМ, вклученоста и соработката со локалните институционални механизми, предизвици и добра пракса во спроведување на ЗЕМЖМ.

Генерални ограничувања на анализата на проценката

Во ЗЕМЖМ не се предвидени обврски за развој на посеопфатен систем на квантитативни и квалитативни показатели и механизми за следење и отчет за сработеното и за напредокот во областа на еднаквите можности на жените и мажите. Ваквото отсуство е клучен фактор кој влијае на недостатокот од информации за перформансите, ефектите и влијанието на ЗЕМЖМ. Министерството за труд и социјална политика кое е овластено да врши надзор врз спроведувањето на ЗЕМЖМ, како дел од извршната власт, нема овластувања, ниту е во позиција да влијае на субјектите врз кои нема ингеренции, освен преку совети, препораки и методолошки алатки и упатства. Дополнително, предвидениот систем на прибирање информации за спроведување на ЗЕМЖМ се чини несоодветен, бидејќи одредбите од ЗЕМЖМ предвидуваат обврска за доставување извештај за координаторите за ЕМЖМ, а не за институцијата/органот во кој тие се именувани. Ова е особено релевантно за следењето на спроведувањето од страна на локалната самоуправа како автономен сегмент и посебно ниво на власта.

Од содржината на годишните извештаи кои МТСП ги доставува до Владата, особено во делот на локалната самоуправа, не може да се утврди во колкава мерка се спроведуваат одредбите од ЗЕМЖМ, што ја оневозможува независната оценка за неговата ефикасност, уште помалку ефектите и влијанието на еднаквите можности на жените и мажите. Дополнителен предизвик е отсуството на публикувани посеопфатни анализи и истражувања кои се фокусирани на спроведувањето на ЗЕМЖМ од страна на ЕЛС. Достапните истражувања се ограничени во фокусот, на капацитетот на институционалните механизми, или пак на конкретни тематски прашања, што ја оневозможува примената на стандардните критериуми за проценка. Оттука проценката се фокусира на критериумот за обемот на спроведувањето, мерена низ квантитативни и квалитативни индикатори кои упатуваат на трендовите и актуелната состојба во спроведувањето на релевантните одредби. Врз основа на достапните податоци, проценката прави обид да ги открие и можните фактори на влијание врз спроведувањето. Сепак истите треба да се земат со резерви со оглед на неможноста за проверка на дел од податоците добиени преку анкетата во однос спроведена во рамките на проценката, ограничениот период и релативно ограничениот опфат на лица вклучени во консултативниот процес во рамки на проценката, чии ставови за определени прашања можат да бидат субјективни.

2. Наоди на проценката

Формални аспекти на спроведување на ЗЕМЖМ

Во овој дел се претставени резултатите од проценката на спроведувањето на оние одредби за кои се предвидени рокови и прекршочни санкции за службените лица во ЕЛС во случај на непочитување. Тие се однесуваат на обврската на одговорните тела и органи во ЕЛС за воспоставувањето на институционалната структура за ЕМЖМ на начин кој обезбедува формално уредување на делокругот на работа во актите на општината соодветно. И покрај тоа што овие обврски би требало да бидат спроведени по автоматизам, од податоците подолу можеме да заклучиме дека тоа не е случај. Притоа, важно е да се напомене дека од донесувањето на ЗЕМЖМ не е покрената постапка заради санкционирање на непостапувањето на службените лица.

Ефикасност на процесот на воспоставување и формализација на институционалните механизми

По изминати 8 години од донесувањето на ЗЕМЖМ, согласно официјалните податоци достапни на МТСП, сите ЕЛС имаат определено координатори и комисии за ЕМЖМ, додека 72 општини определиле заменици-координатори⁴.

⁴ <http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspix>

Сепак, поголем дел од општините не го почитувале тримесечниот рок за формално утврдување на делокругот на работата и задачите на овие лица во актот за систематизација на работните места. Според наодите од следењето спроведено од Акција Здруженска во 2014, две години од донесувањето на ЗЕМЖМ, од вкупно 70 општини кои одговорице, само 6, односно 9 % донеле измени и дополнувања на актот за систематизација на работните места. Увидот во доставената документација покажа целосна неусогласеност со оглед на тоа што ниту една од единиците на локалната самоуправа ги немаше пропишано делокругот на работата и задачите согласно законската одредба⁵. Слаб напредок во спроведувањето на оваа обврска може да се констатира од податоците во Годишниот извештај на МТСП за 2015 година, според кој 24 општини направиле измени и дополнувања на актот⁶.

Состојбата не е подобра ниту во 2019 година со оглед на податоците од анкетата спроведена во рамките на оваа проценка. Од 50 општини кои одговорице, во 30 ЕЛС делокругот и задачите координаторот/ката за еднакви можности на жените не се воопшто опишани во актот за систематизација, додека во 32 актот за систематизација не содржи опис на делокругот и задачите на замениците.

Што се однесува до комисиите за еднакви можности на жените и мажите, од увидот во документацијата на 10 (14 %) од 70 ЕЛС кои во 2014 одговорице дека направиле измени или дополнувања во статутот, може да се констатира дека измените не се направени согласно одредбата од ЗЕМЖМ со која се специфицирани составот, надлежностите, задачите и обврските на ова тело. Имено само 2 општини ги пропишале обврските како што се предвидени во законската одредба⁷. Податоците за 2019 од анкетираниите 50 општини покажуваат дека сè уште постојат 10 комисии со статутарно недефиниран состав, надлежности, задачи и обврски.

Годишни извештаи на ЕЛС за напредокот во состојбата со еднаквите можности на жените и мажите

Согласно измените и дополнувањата од 2015 на ЗЕМЖМ, подготвен е образецот за годишен извештај на ЕЛС за напредокот во состојбата со еднаквите можности на жените и мажите,⁸ а воведена е и обврска за службеното лице да обезбеди доставување на извештај за работата од страна на координаторот за ЕМЖМ. Се чини дека и овие измени недоволно придонесоа за поголемо внимание на законската обврската за информирање, со оглед на тоа што од податоците на МТСП за 2016 повеќе од половината, односно 43 општини немаат доставено годишен извештај, додека во 2017 состојбата е нешто подобра бидејќи оваа бројка се намалила на 36 општини. Нема забележлив напредок ниту следната година, со оглед на тоа што за 2018 годишен извештај не доставиле 32 општини. Интересно е што дел од општините само формално ја исполнуваат обврската со оглед на тоа што во овие податоци се вклучени и општините кои доставиле празен извештај⁹. Ова, според претставничката од МТСП упатува на исклучително несериозен однос кон обврските од страна на градоначалниците, бидејќи не е јасно како е возможно градоначалниците да потпишуваат празен официјален документ: „...дел од

⁵ „Две години потоа: Мониторинг на напредокот во примената на Законот за еднакви можности на жените и мажите“, Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, 2015, пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://zdruzenska.org.mk/wp-content/uploads/2015/07/Final-Monitoring-2-godini-potoa-FINAL.pdf>

⁶ Годишен извештај за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите во Република Македонија за 2015 година, посетено на 15.11.2019, достапно на: http://www.mtsp.gov.mk/content/word/dokumenti/28_7_Izveshtaj%20za%20Vlada%20za%20RE%20za%202015%20godina.doc

⁷ „Две години потоа: Мониторинг на напредокот во примената на Законот за еднакви можности на жените и мажите“, Две години потоа, Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, 2015, пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://zdruzenska.org.mk/wp-content/uploads/2015/07/Final-Monitoring-2-godini-potoa-FINAL.pdf>

⁸ Образец за Годишен извештај на единиците на локалната самоуправа за напредокот на состојбата со еднаквите можности за жените и мажите, пристапено на 04.11.2019, достапен на: http://www.mtsp.gov.mk/content/word/obrazec_els.doc

⁹ МТСП, [Годишен извештај за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите во Република Македонија за 2017 година со препораки за 2019 година](http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspix), 2018, пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspix>

нив исполнуваат законски обврски како што е годишниот извештај, и ќе го пратат празен. Не им е проблем што е празен, нема активности и тоа е тоа. Дел од вработените ако ми донесат празен извештај јас нема да го потпишам...“. Ваквиот однос го потврдува и една координаторка за која ... не е проблем да го оставам празен или да наведат дека нема... Не се разгледува на Комисија, само го носам на потпис кај градоначалничката...“.

Една од причините која е релевантна за 16 од вкупно 50 ЕЛС според податоците од анкетата се потешкотиите при подготовка на годишниот извештај за активностите и напредокот во областа на родовата еднаквост. Најчесто, ЕЛС посочуваат дека немаат конкретни упатства од МТСП за начинот на подготовка на извештаите, како и дека извештајот што треба да се пополни не соодветствува со реалните активности во пракса. Во продолжение се неколку изјави кои ги посочуваат проблемите со кои се соочуваат ЕЛС изведени од анкетата:

- „Унифицираниот образец на извештај е адекватен само за институција / организација каде се спроведува една годишна оперативна програма, што не е случај со ЕЛС, кои надлежностите ги извршуваат – реализираат засновани на околу дваесет буџетски годишни оперативни програми, кои не содржат индикатори врз основа на кои може да се следат нештата што се барат во образецот за извештај, ниту пак извештаите по тие програми ни ги даваат податоците кои ги бара извештајот.“

- „Извештајот не е соодветен, веројатно зашто како и во многу други работи, во подготвувањето на образецот на извештај, не учествуваат практичари во оваа област од ЕЛС ниту пак некој од надлежните за подготовка најде за потребно да нè консултира или едноставно праша што мислиме ние координаторите од ЕЛС.“

- „Има недостаток на знаење на администрацијата и не постои интерес за концептот на еднаквите можности на жените и мажите, што ни прави огромни проблеми во обезбедување на родово разделени податоци од службите.“

- „Непостоењето на интересорска група за родова рамноправност води кон непостоење на родов концепт во сите програми. Релевантните чинители (одделенијата и администрацијата) кои ги донесуваат програмите не се задолжени да ги обезбедат родово разделените податоци при самото планирање во програмите, како и при известување за влијанието на програмите врз жените и мажите. Невозможно е координаторот да ги обезбеди овие податоци без соработка со администрацијата.“

Од интервјуата и фокус групите со координаторите за ЕМЖМ кои го подготвуваат Годишниот извештај на ЕЛС за напредокот на состојбата со ЕМЖМ, може да се заклучи дека предизвик е форматот и неговата содржина која е нејасна и според нив, некои прашања можат да се спојат „за што ги препишуваат истите одговори“, додека дел имаат забелешки на стилот на содржината, која е „многу академска“. Сепак за дел од нив содржината и насоките во образецот не е проблем: „За форматот за годишен извештај немам забелешка, да не бидам нефер кон колегите ама може малку да се поедностави. Иако од координаторите за ЕМЖМ има многу гласноговорници дека не е како што треба. Јас горе-долу немам проблеми.“

ЕЛС се должни извештајот да го објават на веб-страницата. Според добиените одговори од анкетата спроведена во рамки на проценката, 23 од вкупно 50 ЕЛС го објавиле извештајот на веб-страницата, 26 одговориле дека не го објавиле, додека една ЕЛС одговорила дека нема активна веб-страница.

Неспроведувањето на овие обврски упатува на потребата од обезбедување поефикасен механизам за информирање и појаснување на обврските од ЗЕМЖМ кај клучните структури на ЕЛС овластени за раководење и донесување одлуки за работата на општината. Со оглед на законската поставеност и автономијата на ЕЛС, од која извршната власт не може да бара отчет освен во случаи на законски прекршувања без да го наруши принципот на супсидијарност, голема улога во давање насоки за градоначалниците и советите како променливи структури може да одигра ЗЕЛС. Од достапните податоци на оваа асоцијација, истата е центар во кој се координираат активностите за подобрување на работењето на единиците на локалната самоуправа, со цел што посуштинска реализација на стремежите и заложбите за подигнување на квалитетот на демократското

остварување на процесите од локален карактер¹⁰. По секои избори оваа организација подготвува прирачник за новоизбраните градоначалници и советници во кои се поместени најголем дел од информациите релевантни за работата на ЕЛС, вклучувајќи ги и упатствата за начинот на спроведување на релевантната регулатива. Од анализата на содржината на оваа алатка за ориентирање на новоизбраните функционери поместена е информација за ЗЕМЖМ како регулатива која создава обврска за ЕЛС. Сепак, постои голем простор за унапредување на содржината на прирачникот со оглед на тоа што информацијата за обврските од овој закон е поместена во главата 9, во која е опишана како дел од работите од надлежност во областа на социјалната заштита. Ова е сосема несоодветна локација на прашањето на еднаквоста на жените и мажите кое како хоризонтално прашање е релевантно за сите области на надлежност, доколку се земе предвид предметот и областите кои ги уредува и целта која треба да ја постигне ЗЕМЖМ. Исто така, од содржината може да се заклучи дека како обврска за ЕЛС произлегува единствено онаа поврзана со воспоставувањето, со опишани надлежности и задачи на комисиите и координаторите за еднакви можности на жените и мажите, како и предвидените санкции за службените лица¹¹.

Дополнително, потребни се понатамошни подобрувања на ЗЕМЖМ, како и проширување и зајакнување на подзаконската регулатива преку воведување обврска за развој на систем на показатели за следење и прибирање информации и известување за неговата имплементација, резултатите и исходите од спроведувањето од страна на ЕЛС. Со оглед на нивните специфики, потребна е посебна регулатива преку која ќе се операционализира и појасни начинот на усогласување на актите, следењето и известувањето за напредокот во спроведувањето.

Политики и мерки на ЕЛС за остварување на целите на ЗЕМЖМ

Целта на ЗЕМЖМ, ЕЛС ја остваруваат со почитување на принципот, промоција и унапредување на еднаквите можности на жените и мажите во реализацијата на своите надлежности. Притоа операционализацијата е предвидена преку планирање и реализација на пропишаните мерки, кои се разликуваат по својата природа и водат кон остварување на различни видови промени поврзани со остварување на родовата еднаквост. Тие треба да бидат преточени во плановите, буџетите и извештаите за работењето на ЕЛС. Ефикасноста на овој процес е проценуван низ неколку индикатори кои се изведени од одредбите, а кои упатуваат на обемот и карактерот на активностите преземени од ЕЛС во контекст на ЗЕМЖМ.

Консултации, учество, податоци

Една од клучните претпоставки за развој на локални политики кои ќе го унапредат квалитетот на животот и благосостојбата на локалната заедница е сеопфатниот увид во статусот, интересите и приоритетите на жените и мажите, како и предизвиците поврзани со обезбедување еднаков пристап и придобивки за нив како крајни корисници од работењето и користењето на ресурсите на општината. Ова подразбира информирање и добивање повратен одговор за приоритетите, мерките и активностите и ресурсите кои општината ќе ги стави во поддршка на реализацијата на стратешките и годишните планови преку комуникација и вклучување, особено на жените во работата на ЕЛС.

Инклузивноста како општ принцип во планирањето добива на значење и заради спроведување на обврската за прибирање предлози и мерки за остварување на целта на ЗЕМЖМ, во услови на сè поограничен број активни локални организации и здруженија кои работат на правата на унапредување на статусот и положбата на жените и родовата еднаквост.

¹⁰ <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=3f8275f3-8697-4055-ab0f-b74cd1e87d62>

¹¹ „Прирачник за градоначалниците и советниците за надлежностите на локалната самоуправа“, четврто издание, Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС, 2017 <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2017/Priracnik%20za%20gradonacalnici%20MK%20web.pdf>

Анализите за учество на жените и граѓанските организации покажуваат дека жените се речиси сосема исклучени од процесите на планирање, дури и во случај кога општините имаат воспоставени практики на консултации. Последната анкета за граѓанско учество на локално ниво, покажува дека 77,6 % од анкетираниите жени никогаш не биле вклучени во процеси на одлучување¹².

Во анкетата спроведена во рамките на проценката, 20 од вкупно 50 анкетирани ЕЛС посочиле дека спроведуваат консултации заради идентификација на мерки за еднаквите можности на жените и мажите во процесот на подготовка на годишни општински програми за 2019 година. Најчесто, консултациите се однесувале на една програма (во вкупно 8 ЕЛС), додека има и поединечни случаи кога во процесот на изработка на повеќе општински програми биле спроведени консултации за идентификација на мерки за еднакви можности на жените и мажите.

Анализата на Акција Здруженска за консултациските практики при планирањето на програмите и буџетот за 2019 во рамките на следењето на 18 ЕЛС од осум региони, може да се заклучи дека најчесто користен формат на прибирање предлози од граѓаните при планирањето на општините се: писмените предлози (6 општини); собираите на месни/урбани заедници (4 општини); јавни расправи (4 општини); форуми на заедницата (3 општини); средби со градоначалници и служби (3); состаноци со претседатели на месни/урбани заедници (3 општини); прашалник (2 општини) и состаноци со директори на локални институции (1 општина). Притоа само 6 од нив оставиле податоци за половата структура на опфатените граѓани. Информациите за периодот на одржување покажуваат дека начесто овој процес се одвива во ноември или декември, додека некои од општините кои одговориле дека користат различни форми на консултации тоа го прават континуирано во текот на годината. Забележлива е и речиси двојна разлика во опфатот на жени и мажи во општините кои доставиле такви податоци. Од одговорите за опфатот, дел од општините изјавуваат дека не собираат такви податоци, додека за останатите покажуваат дека биле опфатени вкупно 3.472 учесници, од кои 1.183 се жени, а 2.289 биле мажи. Притоа разликите во учеството на жените во поединечните форми покажуваат дека највисоко учество е обезбедено во форумите на заедницата, што во основа ги зголемува бројките. Имено, забележливо е ниското учество на жените во граѓански собири и средби со претседатели на месни/урбани заедници каде бројот се движи помеѓу 2 и 8 присутни жени.

Што се однесува до обезбедените информации за граѓаните за приоритетите, активностите и ресурсите пред тие да бидат донесени како крајни одлуки, податоците покажуваат недоволна јавна достапност на клучните планирачки документи што е важен предуслов за суштинско граѓанско вклучување и придонес. Во повеќето општини е забележано делумно, тешко достапно или ненавремено објавување на клучните акти на веб-страниците, имајќи ги предвид стандардните чекори од фази на планирање и усвојување. Од анализираните 18 општини, само 1 општина ги има објавено предлог-програмите за развој, три општини објавиле предлог-буџети, останатите 14 општини немаат пракса на објавување на програмите и буџетите во нацрт или предлог-фазата, со обезбеден доволен период за јавен увид и можност за подготовка на предлози за унапредување или промени во клучните планирачки документи во областите на надлежност. Уште помалку имаат пракса на прилагодување на содржината на клучните програмски и буџетски намери со цел таа да биде поразбирлива за јавноста¹³. Ова го потврдуваат и интервјуираните претставнички од двете локални организации, кои ја истакнуваат недоволната транспарентност, односно јавната достапност на документите и информациите.

Податоците кои ги прибираат и анализираат општините се неопходен предуслов за соодветно планирање, кое е засновано на кредибилни статистички и други анализи за состојбите со пристапот до услуги за жените и родовиот јаз во одделните области на надлежност. Меѓутоа општиот заклучок е

¹² Сунчица Саздовска „Граѓанско учество“ Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС) Телма телевизија (2018) достапно на: <http://www.mcms.mk/images/docs/2018/gragjansko-uchestvo-izveshtaj.pdf> пристапено на 15.11.2019.

¹³ Непубликувани истражувања на Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, Скопје, 2018.

дека општините немаат воспоставена пракса ниту систем на прибирање, анализа и употреба на родово релевантни податоци.

Од податоците од спроведената анкета во рамките на проценката, 18 ЕЛС одговориле дека прибираат и анализираат родово разделени податоци заради следење на еднаквите можности на жените и мажите во областите на надлежност. Најчесто, станува збор за 2 до 3 надлежности на ЕЛС.

Дискусиите од фокус групите ги потврдуваат овие податоци со оглед на тоа што повеќето учесници изјавуваат дека освен вработени во администрација и ученици по училишта немаат друга статистика. Ваква статистика отсуствува и во базите со податоци за бизнис-секторот. Повеќето од нив потврдуваат дека немаат статистика за да одредат приоритети и дека се принудени да одат од сектор до сектор и механички да собираат податоци.

Од овие податоци може да се заклучи дека во повеќето општини не се воспоставени основните претпоставки за идентификација и увид во приоритетите поврзани со планирањето на политиките и буџетите на граѓаните, особено на жените, како услов за спроведување на обврската за прибирање предлози за мерки. Една од интервјуираните координаторки смета дека нема потреба да ги консултира бидејќи според нејзино мислење тие не би знаеле да дадат соодветни предлози „...што знаат тие...“. Отсуството на податоци како појдовна основа за утврдување на приоритетите во процесот на планирање е исто така системски проблем кој го поставува прашањето за тоа каква е општата пракса на општините во утврдувањето на приоритетите.

Од дискусиите на фокус групите со претставниците на општинската администрација, за прашањето на тоа како се утврдуваат приоритетите, може да се заклучи главна улога имаат градоначалникот и раководителите, а некои реализираат консултации за приоритизирање по програми, со тоа што најголем дел од предлозите на граѓаните се во инфраструктурата. Во сите општини најголемо значење добиваат активностите во урбанизмот и комуналните дејности/услуги, бидејќи според некои од учесниците „тоа е она што граѓаните можат да го видат и со што општината може да се пофали“. За останатите области на надлежност, според нивните изјави, „има програми и мерки како на пример мерка за ослободување од плаќање во градинките за самохрани родители, обуки и едукации за ранливи категории, но ништо од тоа не е видливо“. Програмирањето според учесниците се одвива на начин кој се состои од донесување на стандардни програми од година во година, со промени во содржината кои се условени од проекти и средства на надворешни актери и донации, или оние кои произлегуваат од можности кои ги обезбедува централната власт. Она што не е реализирано по програми или се модифицира и се префрла за наредна година или со ребаланс се пренаменуваат за нешто друго.

Сепак, дури и во случај на насочување на само една од областите на надлежност, треба да се земат предвид и податоците кои укажуваат на привилегираност на урбаните средини во реализација на активностите на ЕЛС во однос на руралните. Лошата или отсуството на основната комунална и социјална инфраструктура и услуги се клучните фактори кои влијаат на можностите на жените во различни области, додека уредувањето и разубавувањето на јавните простори во населените места надвор од градовите се третира како луксуз. Податоците за приоритетите на жените од руралните заедници покажуваат дека и за нив, оваа област на надлежност е клучен приоритет¹⁴.

Во идентификација и одговор на потребите на граѓаните во најопшта смисла, но и во контекст на спроведување на обврските за воспоставување еднакви можности за жените и мажите, особено оние поврзани со интегрирање на принципот во целокупното работење на општината, предмет на испитување беа капацитетите на администрацијата во поглед на нивниот обем, квалификации и одговорноста во планирањето, следењето и одговорноста за спроведување на задачите.

¹⁴ Непубликувани истражувања од Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, Скопје 2018, податоци од 686 анкетирани жени од 12 населени места.

За општиот капацитет на администрацијата говорат податоците од анкетата и дискусиите од фокус групите со претставниците на општинската администрација.

Според одговорите од анкетата, бројот на вработени во ЕЛС се движи од 8 во Арачиново, 10 во Конче и 11 во Вевчани и Лозово, па сè до 328 во Тетово и 650 во Град Скопје. Од дискусијата на фокус групите повеќето претставници на администрацијата посочија на два клучни предизвици како фактори кои влијаат на споменатите процеси, а кои се од политичка и финансиска природа. Најилустративна е изјавата на еден од учесниците според кој *„Вработени има многу, ама нема работници“*. Дел од учесниците отворено посочуваат на високата партизираност на администрацијата која доведува до вработувања на лица со несоодветно образование и искуство на позициите, додека повеќето сметаат дека во услови кога најголем дел од буџетот се троши за плати на администрацијата, не останува многу за реализација на програмите. Според еден учесник *„90 % од буџетот од сопствени средства се троши за плати на администрацијата... штом граѓаните ги плаќаат даноците, се задоволни од работата на Општината“*.

Дополнително, некои од нив се пожалија дека генерално од централно ниво добиваат најразлични задачи, но не и средства за нивна реализација. За дел од општинските претставници голем предизвик е отсуството на комуникацијата и координација помеѓу службите и интерперсоналните односи *„Комуникацијата внатре многу ретко се одвива писмено по мејл, бидејќи така останува трага“*. Ретко која општина има воспоставено систем на доделување конкретни задачи и механизми за следење на спроведувањето на обврските. Во некои општини еднаш неделно се одржуваат состаноци со раководители на сектори и таму се делат задачи за наредната недела, а секој петок, секој работник поднесува извештај за сработените задачи во електронски систем. Сепак и во услови на вака поставен систем податоците се внесуваат колку да се задоволи формата *„редовно внесуваме, ама што внесуваме...“*. Имено, ниту еден од учесниците не изјави дека има случај на санкционирање на неспроведување на некоја доделена задача.

Во вакви околности, прашањето на еднаквите можности на жените и мажите како обврска од ЗЕМЖМ воопшто не се третира како приоритет. Освен информираноста за обврските од ЗЕМЖМ која е многу слаба, ова прашање е далеку од политички приоритет. Потврда за ова се и изјавите од консултираните локални организации кои повеќе години соработуваат со различни состави. Според нив информираноста е на многу ниско ниво со оглед на тоа што се спроведува само обврската за воспоставување комисији за ЕМЖМ и именување координатори за ЕМЖМ како и за доставување годишни извештаи. Од нивните искуства со следењето на спроведувањето на ЗЕМЖМ, на администрацијата не ѝ е јасно зошто им се бараат за анализа програмите кои не се за родова еднаквост и како се тие релевантни за унапредување на ЕМЖМ.

Претставниците на општинската администрација сметаат дека истото нема ниту да добие внимание доколку не се пренесе како финансирана надлежност. Имено, повеќето сметаат дека ЕМЖМ треба да биде децентрализирана надлежност со блок дотации и дека само во тој случај ЗЕМЖМ ќе функционира и не би зависел од политичката волја. Дел од нив сметаат дека доколку некој постојано го отвора прашањето, градоначалниците ќе останат фокусирани, а некои дека *„градоначалникот е отворен за работа, но многу зависи од тоа како ќе му се пласира прашањето“*. Сепак највпечатливи се изјавите на дел од претставниците од помалите општини кои сепак не го гледаат прашањето како приоритетно, со оглед на тоа што *„немаат канализации уште, а не па одделение за родова еднаквост“*, а за некои пречка се и традиционалните фактори *„...а на општина не е работа да менува традиција“*. Овој став ги илустрира и предизвиците поврзани со спроведувањето на основните мерки, кои, меѓу останатото треба да водат кон промена на традиционалните стереотипни ставови, општествените и културните обичаи и да отстрануваат секаква практика која се засновува на инфериорноста или супериорноста на едниот или другиот пол и традиционалната улога на жените и мажите.

Програми и планови за еднакви можности на жените и мажите

Во 2013 година, само 7 (9 %) од единиците за локална самоуправа усвоиле Годишен план за имплементација на посебни мерки за воспоставување ЕМЖМ за 2014¹⁵.

Во 2015 нема позначителен напредок со оглед на тоа што само 9 (13 %) од ЕЛС усвоиле годишен план на општината со основни и посебни мерки за 2016. Наместо годишен план на општината, 8 општини имаат Програма на Комисијата за ЕМЖМ, 8 ЕЛС имаат донесено повеќегодишни Локални акциски планови за ЕМЖМ, а 61 ЕЛС не донеле никаков план со мерки.¹⁶

Од податоците од спроведена анкета во рамки на проценката може да се констатира дека од вкупно 50 ЕЛС кои одговориле, само 35 имаат посебен документ во кој се планирани мерки за еднакви можности на жените и мажите. Најчесто, ЕЛС имаат годишни програми (21 ЕЛС), годишни акциски планови (16 ЕЛС), или стратегии (5 ЕЛС) за еднакви можности на жените и мажите. Притоа дел од општините имаат усвоено два документи (најчесто програма и акциски план), па оттука вкупниот збир на документи е поголем од бројот на општини кои имаат усвоено документ за еднакви можности на жените и мажите.

Освен високиот број општини кои немаат никаков план како показател за несоодветниот третман на обврските од ЗЕМЖМ од страна на клучните одговорни лица во ЕЛС како субјект, забележливо е отсуството на стратешки пристап во воспоставување на еднаквите можности на жените и мажите, со оглед на малиот број општини кои усвоиле ваков документ.

Дополнително, постои голема невоједначеност во називите на планирачките документи кои по природа се различни во нивото на промени, периодот на која се однесуваат и сл.

Конфузијата со именувањето може да произлегува од одредбата во ЗЕМЖМ во која тие се задолжени да подготвуваат годишен план со мерки. Имајќи го предвид стандардниот назив на годишните планирачки документи во ЕЛС се „Годишна програма на (назив на општина)...“ во одредена област на надлежност, потребно е усогласување на одредбата заради изедначување на статусот на годишните планови за ЕМЖМ со останатите годишни програми, кои се поврзани и со буџетските, заради што по структура и содржина би требало да бидат усогласени. Илустрација за ваквата конфузија е одговорот на барање за пристап до информации од јавен карактер доставено до Акција Здруженска од една општина, која на прашањето дали е подготвен годишен план со мерки за ЕМЖМ, одговориле дека таков план не е подготвен, но имаат усвоено годишна програма на општината со мерки за ЕМЖМ.

Кај некои општини е сè уште актуелна праксата на подготовка на акциски планови и годишни програми на Комисиите за ЕМЖМ коишто што по содржината и методологијата на реализација отстапуваат од делокругот на работа на овие тела и кои ја замаглуваат обврската на општината за подготовка на годишен план.

Сепак она што најмногу загрижува е отсуството на жените и мажите во називите на плановите на дел од општините. Од анализата на содржината на примерок од 11 анализирани програми, дури 4 имаат годишна програма за еднакви можности. Ова може да се должи на тоа што дел од одредбата од ставот еден пропишува обврска за почитување на принципот на еднакви можности, што навидум изгледа како технички пропуст, но ваквите концептуални недоследности се провлекуваат низ целиот закон. Дополнително тенденцијата во овие планови како мерки и активности да се внесат активности

¹⁵ „Две години потоа: Мониторинг на напредокот во примената на Законот за еднакви можности на жените и мажите“, Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, 2015, пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://zdruzenska.org.mk/wp-content/uploads/2015/07/Final-Monitoring-2-godini-potoa-FINAL.pdf>

¹⁶ Непубликувани истражувања од Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, Скопје, 2016. Од вкупно 81 општина во РСМ, со истражувањето се опфатени податоците и информациите кои се однесуваат на 70 општини (86 %), кои доставиле одговор на барањата за пристап до информации од јавен карактер.

во кои целни групи се млади, ученици, лица со попреченост, општи категории граѓани, родители и сл., во тематски домени кои немаат директна ниту посредна поврзаност или со еднаквите можности на жените и мажите или се од доменот на општа недискриминација. Се чини дека влијание има и тоа што во голем број општини плановите се изготвуваат во рамките на различни проекти реализирани во соработка со надворешни актери (граѓански здруженија и меѓународни организации), или врз основа на реализирани слични активности, а кои се често меѓусебно неусогласени или имаат различна цел. Исто така дел од програмите во основа ги содржат активностите предвидени со проектите во кои се вклучени општините¹⁷.

Заради ова потребно е прецизирање на фокусот и доменот кој го уредува ЗЕМЖМ, заради можните предизвици поврзани со концептуалните недоследности во постоечкиот текст за субјектите кои со вака пропишани обврски немаат јасна претстава за специфичните цели и целните групи кои ги уредува ЗЕМЖМ. Дополнително ваквата состојба остава простор за субјектите, вклучувајќи ги и оние кои работат во поддршка на спроведувањето и остварувањето на неговата цел, за негово произволно толкување.

Забележлив е и невоедначен и ограничен обем на информации во содржината на плановите. Отсуството на систематска пракса на прибирање родово релевантни податоци за контекстот и за опфатот на корисници се рефлектира во програмите со оглед на тоа што во повеќето отсуствува специфична елаборација на потребите, податоци за родовите јазови или соодветна контекстуална информација од која може да се заклучи како се приоритизирани областите. Аналитичките информации кои ги содржат плановите, во отсуство на конкретни податоци за состојбата во областа наликуваат на едукативна содржина. Плановите е невозможно да се оценат во смисла на релевантност, заради отсуството на информација за резултатите од претходната година, и комплетната неповрзаност на аналитичките информации (најчесто општи демографски и застапеност на жени и мажи во поглед на учеството во структурите на одлучување) со некои од мерките. Што се однесува до целите, тие се толку општо поставени што во отсуство на конкретни податоци за очекуваните резултати, се повторуваат. Во некои од плановите се забележува повторување на содржината во повеќе години. Во една општинска програма која се усвојува две години по ред, како општа цел се повторува дефиницијата за еднакви можности на жените и мажите, а како активност е наведена дефиницијата за дискриминација. За праксата на усвојување на планови со иста содржина говори изјавата на една од интервјуираните, членка на комисија „Отсекогаш се правело ‘копи пасте’ на Програма, на АП, ми се чини од 2014 година, тоа е ‘ради реда’, да се има. Јас и Ивана (член на Комисијата за ЕМЖМ) немаме искуство на оваа тема. Дури се случи при копирањето да остане дури и погрешна година, па морало да се реагира, да се смени барем датумот“.

Повеќето програми се подготвени во рамка, или ја имаат во прилог. Овие формати на рамки се разликуваат од општина во општина, а во која е содржан преглед на целите, задачите/активностите, периодот, одговорните лица/сектори или носители на активноста. Дел од општините имаат индикатори или информација за очекуваните резултати. Повеќето програми содржат финансиски информации со тоа што кај повеќето не се утврдени и буџетските програми/ставки, ниту намената.

Ваквата невоедначеност упатува на потребата од издвојување на обврската за подготовка на годишниот план со мерки за еднакви можности на жените и мажите во посебна одредба, како и

¹⁷ Планови со мерки за унапредување на еднаквите можности на жените и мажите на општини кои се предмет на анализа: Програма за активностите на Општина Гостивар во областа на ЕМЖМ за 2019; Програма за активностите на Општина Струмица во областа на ЕМЖМ за 2019; Програма за активностите од областа на ЕМЖМ во Општина Аеродром за 2019; Програма за активностите на Општина Карпош од областа на ЕМЖМ за 2019; План за активности во областа на родова рамноправност на Општина Тетово за 2019; Програма за активностите на Комисијата за родова рамноправност при Општина Свети Николе за 2019; Програма и акционен план на Комисијата за ЕМЖМ на Општина Центар за 2019; Годишна програма за ЕМ на Општина Штип за 2019; Програма за активностите на Општина Крива Паланка во област на ЕМ за 2019; План за работа на Комисијата за ЕМ при Советот на Општина Берово; Програма за работата на Комисијата за ЕМ 2019.

дополнување на одредбата со обврска за пропишување на формата и структурата на содржината на годишниот план.

Исто така во ЗЕМЖМ треба да се предвиди и специјализиран систем на показатели и механизми за следење на резултатите на ниво на локалната власт, кои ќе бидат составен дел на редовните општински процеси, имајќи ги предвид споменатите предизвиците на општините споменати погоре во проценката.

Инкорпорирање на принципот на ЕМЖМ во плановите во областите на надлежност

И покрај недоволната пракса на консултации и систематско прибирање, анализа и употреба на родово релевантни податоци, дел од општините имаат подготвено родови анализи за некои од програмите, кои се основен предуслов за инкорпорирање на принципот на ЕМЖМ во програмите и буџетите како обврска од ЗЕМЖМ.

Сепак само 10 ЕЛС од анкетираниите општини подготвиле родова анализа во подготовката на годишни општински програми за 2019 година. Најчесто, станува збор за една до три родови анализи, додека Општина Ѓорче Петров има спроведено 5 родови анализи за различни општински програми.

14 ЕЛС идентификувале родови индикатори во годишните општински програми за 2019 година, и тоа најчесто индикаторите биле поставени во една до две програми.

9 ЕЛС во општинските годишни програми за 2019 вклучиле и информација за планираниот опфат на корисници по пол. Слично како и во претходните случаи, станува збор за најмалку една до најмногу пет различни програми во една ЕЛС. Од друга страна, 11 ЕЛС во извештаите за реализација на годишните програми за 2018 вклучиле податоци за реализираниот опфат на корисници по пол, исто така за најмалку една до најмногу пет различни програми во една ЕЛС.

Сепак подеталната анализа на програмите за социјална заштита и локален економски развој за 2017 и 2018 во 5 општини во однос на економско зајакнување на жените и услуги од социјална заштита идентификувани како приоритет, покажуваат поразителни резултати. Во овие годишни планови кај сите општини отсуствува каква било родово релевантна аналитичка информација, родово специфични цели, ниту се идентификувани родови индикатори. Единствено во две општини, во програмата за локален развој се споменати жени како целни групи¹⁸.

Се чини дека одговорноста за планирање на политиката за ЕМЖМ на општините е лоцирана кај институционалните механизми, за што зборуваат податоците од анкетата за тоа кој е вклучен во подготовката на планирачките документи.

Од вкупно 50 ЕЛС кои одговориле на ова прашање, во 39 подготовката на ваквите документи им е препуштена на координатор(к)ите за ЕМЖМ. Во 30 ЕЛС, покрај координатор(к)ите учествуваат и комисиите за ЕМЖМ, а во 22, покрај координатор(к)ите учествува и општинската администрација. 15 ЕЛС одговориле дека ги вклучуваат и граѓанските организации во подготовката на овие документи, а додека 5 ЕЛС одговориле дека вклучуваат и други актери, како што се советници во Советот на ЕЛС, Интерсекторска група за родово одговорно буџетирање, како и претставници на други јавни институции и установи формирани од ЕЛС.

Кога ќе се комбинираат резултатите, во само 16 ЕЛС истовремено се вклучени координатор/ка, комисија за ЕМЖМ и општинска администрација. Исто така, доаѓаме до податок дека кај 9 ЕЛС во

¹⁸ „Третман на родот во општинските буџети и програми - Сумарен извештај од следење во општините Струмица, Кавадарци, Радовиш, Центар и Карпош“, Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, 2018, пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://zdruzenska.org.mk/%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d1%82%d1%80%d0%b5%d1%82%d0%bc%d0%b0%d0%bd%d0%be%d1%82-%d0%bd%d0%b0-%d1%80%d0%be%d0%b4%d0%be%d1%82-%d0%b2%d0%be-%d0%be%d0%bf/>

подготовката на документите за ЕМЖМ се вклучени сите наведени актери, т.е. координатор(к)ите за ЕМЖМ, комисиите за ЕМЖМ, општинската администрација и граѓанските организации.

Во дел од општините опфатени со овој проект се одвива процес на подготовка на стратешки планови. Во недостиг на сериозна политичка волја и маргинализацијата на прашањето кај клучните раководни и одлучувачки структури на општините, и од методологијата на нивната подготовка, извесна е судбината на овие документи, и покрај добрите намери на оние кои ги иницирале.

Според податоците од интервјуата и фокус групите се чини дека она што општините го спроведуваат како иницијативи или активности се резултат на проектни активности кои се реализираат во рамките на соработката со локални здруженија и меѓународните организации, со оглед на тоа што сите учесници потврдуваат дека нема иницијатива или активности надвор од проекти во рамки на соработката.

Општиот заклучок од сите претходните наоди е дека отсуствува системски политички и програмски одговор во насока на остварување на целите на ЗЕМЖМ од страна на клучните раководни и одлучувачки структури на ЕЛС и дека прашањето на ЕМЖМ како законска обврска е сосема маргинализирано. Интегрирањето на принципот на ЕМЖМ како стратешки пристап во работата на ЕЛС, и покрај надворешни иницијативи во таа насока, е невозможно без потребното разбирање и политичката волја како прв предуслов за остварување на останатите претпоставки за нејзина примена¹⁹.

Притоа, овој предуслов делумно може да се обезбеди преку измени на основните закони кои ја регулираат работата на ЕЛС, вклучувајќи го и финансирањето, како и други мерки на политика кои одат понатаму од краткорочни обуки и поддршка, но и амбициозни очекувања во поглед на практикување на родов мејнстрим во рамки на проекти во услови на недоволни елементарни предзнаења и основни институционални претпоставки.

Посебни мерки

Податоците од анкетата спроведена во рамките на проценката покажуваат дека ЕЛС најчесто спроведуваат програмски мерки, за разлика од охрабрувачките и позитивните мерки.

Најчесто, како програмски мерки, ЕЛС спроведуваат кампањи за подигање на свеста за родовата еднаквост и за родово базирано насилство, кои вообичаено вклучуваат изработка на промотивни материјали, јавни дебати, трибини и работилници, најчесто организирани во соработка со граѓански организации кои работат во областа. Како најчест случај, неколку ЕЛС спроведуваат активности за јакнење на капацитетите на жените при отпочнување, водење и развивање на сопствен бизнис.

Помалку од 10 ЕЛС посочиле дека вклучуваат охрабрувачки мерки. Имаме примери кога во повиците за граѓански организации се одвојуваат средства специфично за организации кои работат на родова еднаквост, а исто така има и еден случај да се користат родово сензитивни критериуми при доделување на грантови за поддршка на граѓанските организации. Во смисла на посебни мерки, важен аспект е и содржината/амбицијата на критериумите. Имено едно е формулација на индикатори за следење на дистрибуцијата на средствата до различни организации и тематски прашања, а друг пристап би бил критериум со кој се дава предност или повисоко бодување.

Во однос на позитивните мерки, многу мал број општини навеле конкретни примери. Постои една ЕЛС (Општина Делчево) каде е воведена политика на именување лица од помалку застапениот пол во управните и надзорните одбори, комисиите и работните тела кои се формираат од страна на градоначалникот и Советот на Општината.

Овие наоди покажуваат дека нема поголеми промени во однос на податоците од следењето на спроведувањето на ЗЕМЖМ за две години од неговото усвојување.

¹⁹ Gender mainstreaming Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Directorate General of Human Rights Strasbourg, 2004, пристапено на: 15.11.2019, достапно на: <https://rm.coe.int/1680596135>

Резултатите од 2012 и 2013 година се совпаѓаат во поглед на преземените позитивни мерки кои ниту една ЕЛС во рок од две години не ги преземала, како и во поглед на преземените охрабрувачки мерки од само една единица на локална самоуправа. Во поглед на програмските мерки, во 2013 година 20 (15 %) од единиците на локалната самоуправа преземале вакви мерки, за разлика од 2012 година кога тој број изнесува 15 (19 %). Вкупниот број на преземени мерки во 2013 година изнесува 32. Доколку се анализира карактерот на преземени посебни мерки во тој период, забележлив е фокусот на изготвување и спроведување на акциски планови за ЕМЖМ/родова рамноправност; учество и организација на семинари и обуки (администрација, млади, жени и други целни групи), подготовка и издавање на едукативна литература (прирачници, брошури и сл.), Привремено згрижување на жртви од семејно насилство и отворање на СОС центри и линии, иницијативи за поттикнување на учеството на жените во месната самоуправа.

Анализата на видот и содржината на посебни мерки кои општините изјавуваат дека ги преземале е отежната заради очигледното неразбирање на нивната природа кај повеќето, особено на позитивните и охрабрувачките, како и заради ограничувањата за нивна валидација во смисла на нивно усвојување во формална постапка согласно членот 8 од ЗЕМЖМ. Имено според информациите од претставничката на МТСП, досега немаат добиено план за имплементација на посебните мерки на мислење.

Така во малкуте општини кои доставиле одговори на анкетата за преземени различни видови мерки, дел навеле иста содржина во сите три категории посебни мерки, а кај дел описот сосема отстапува од природата и целта на мерката која се опишува. Така во позитивни мерки, освен што се споменати цела низа активности, има такви кои се повеќе поврзани со пристапот на интегрирање на родот во плановите и управувањето, заради што спаѓаат во основни мерки, какви што се родови анализи. Некои пак можеби ќе имаат позитивно влијание, но на никаков начин не можат да се подведат под позитивни мерки, какви што се на пример реновирањето на градинки, обезбедување на социјална заштита на стари лица и сл. Интересно е тоа што слична активност каква што е проширувањето на градинките за некои општини е охрабрувачка мерка.

Овие податоци покажуваат дека нема поголеми промени во разбирањето на концептот на позитивна дискриминација и афирмативна акција што може да се должи на буквално сфаќање на *позитивноста* и *охрабрувањето*. Од анализата на Акција Здруженска на содржината на годишните извештаи на 38 општини за 2015 кои известиле за преземени мерки, забележлива е истата конфузија околу позитивните и охрабрувачките мерки кои општинските власти ги усвојуваат. Така, во описот на позитивни мерки се среќаваат дисеминација на брошури, отворање детски градинки, организирање кампањи и работилници, прибирање родово разделени податоци, а има и изградба на спортска сала. Во охрабрувачките за голем дел не може да се утврди содржината, бидејќи се формулирани како тематски области „*Жената и одлучувачките процеси*“ или пак се поместени податоци за половата структура на составот на комисиите во советот, а дел се однесуваат на подигање на свеста на жените за определено прашање. Исто така, се повторува згрижувањето на децата како услуга која се смета за релевантна за жените.

Освен тоа што доминираат промотивни и едукативни активности кои имаат исклучително слаб потенцијал за промени, содржината на дел од мерките за ЕМЖМ кај дел од општините без разлика на нивната големина (на пр. кај Богданци, Велес, Град Скопје, Брвеница, Ѓорче Петров, Чаир) е сосема иста во период од повеќе години, без информација за ефектите од нив.

Обуки

Едукацијата на администрацијата на општините во областа на родовата еднаквост се одвива преку е-обука за родово еднаквост (основен и напреден модул) за државната администрација, поставена во електронскиот Систем за управување со учењето (СУУ/LMS). Воведена во 2017, намерата е секој вработен во администрацијата задолжително да заврши ваква обука. Заклучно со декември 2018 година, обуката на основно ниво целосно ја завршиле 1.583, а сè уште ја следеле 8.120. Напредното ниво целосно го поминале 1.584, а 7.175 корисници сè уште ја следеле, додека податоци за бројот на

државни службеници од ЕЛС не се наведени. Освен ова во рамките на зајакнувањето на капацитетите на општините како една од основните услуги на ЗЕЛС, обучени се над 65 претставници од општинската администрација и советници за родова еднаквост и родово одговорно буџетирање од новиот состав.

20

Повеќето активности кои ги презема ЗЕЛС во изминативе години се реализираат во рамките на проектот „Зајакнување на капацитетите за родови политики и буџетирање на локално ниво“ што се спроведува со поддршка на Канцеларијата на UN WOMEN во Скопје. Според информациите и искуствата споделени од овој проект, идентификуваните предизвици во врска со имплементацијата на ЗЕМЖМ се *„недоволно обезбедување на финансиски средства за реализирање на активности за родово одговорно буџетирање во општините. Недостаток на обезбедување на статистички податоци, особено на поделени родови статистики, како основа за планирање на активностите во оваа област или преземање на други адекватни мерки. Недоволна свест и сензитивност кај претставниците од одлучувачките тела и други чинители во локалната власт за потребата од посветување на посебно внимание на прашањата од родово одговорно буџетирање. Недоволна посветеност и фокусирање на прашањата за родова еднаквост во одредени сектори, како и немање или неприменување на систем на следење на активностите од родовата еднаквост за утврдување на добиените резултати.“*²¹

Од претходните анализи и овие констатации се чини дека долгогодишните напори за развој на капацитети преку обуки е несоодветен или недоволен.

Ова ги вклучува и методолошките алатки развиени во поддршка на родово одговорното буџетирање кое е повеќе години во фокусот на проектите за зајакнување на капацитетите на општините кои се чинат недоволни и несоодветни, со оглед на податоците за спроведување на обврската за интегрирањето на родот во програмите и буџетите на општините. Дополнително, елементарното неразбирање на мерките, особено посебните, налага развој на специјализирани програми за ЕЛС кои ќе ги обезбедат основите, а врз основа на кои можат да се надградуваат знаења и стручност на апликација на покомплексни концепти.

Ресурси (финансиски/обуки/методолошки алатки)

Буџетски средства за реализација на родови програми/активности

Во рамките на анкетата спроведена за потребите на проценката, побарани се информации за финансиските средства кои ги алоцираат и реализираат ЕЛС, како неопходен предуслов за реализација на мерките и активностите за ЕМЖМ.

За 2017 година, само 10 ЕЛС доставиле буџетски податоци за планираните и потрошените буџетски средства за реализација на родови програми/активности. 10 ЕЛС буџетирале, односно планирале од 20.000 до 500.000 денари, или во просек 146.000 денари. Кога се гледаат потрошените средства, неколку општини не потрошиле ништо, иако имале буџетирано средства, а кај тие што потрошиле, износот се движи од 15.000 до 258.000 денари, или во просек околу 64.000 денари.

Дури 33 од 50-те ЕЛС кои одговориле на прашалникот, немаат доставено податоци за планираните и потрошените буџетски средства за реализација на родови програми/активности за 2018 година. Од оние кои одговориле, минималниот планиран годишен износ за 2018 година е 20.000 денари, додека максималниот издвоен за родови програми/активности е 579.000 денари. Во просек, ЕЛС планираат по 190.000 денари за родови програми/активности. Сепак, постои значителна разлика помеѓу планираните и потрошените средства – постојат општини кои воопшто не потрошиле средства, а од оние кои потрошиле, износот се движи од 12.000 до 250.000 денари, или во просек по 72.000 денари.

²⁰ „Годишен извештај за имплементација на Стратегијата за родова еднаквост за 2018 година“, добиен од МТСП за потребите на проценката.

²¹ ЗЕЛС, Ресурсна електронска платформа за родова еднаквост, <http://www.rob.zels.org.mk:3000/>

Од ЕЛС беа побарани и податоци за планирани буџетски средства за 2019 година, при што 26 ЕЛС одговорише дека имаат планирани средства, почнувајќи од 20.000 до 500.000 денари, или во просек околу 157.000 денари. Податоците за потрошени буџетски средства за 2019 година не се достапни.

Од анализата на информациите прибрани во рамките на претходни следења на општините од Акција Здруженска, може да се заклучи дека нема голем напредок во бројот на општини кои издвојуваат буџетски средства за поддршка на реализацијата на родово релевантни мерки и активности.

На прашањето колкав е вкупниот буџет за реализација на годишниот план со мерки за ЕМЖМ за 2016, 51 општина одговорила дека не се предвидени средства во буџетот.

Освен малиот број општини кои предвиделе и потрошиле средства, како и занемарливите износи, важни се информациите за локациите и намената на средствата кои се планирани во буџетот на општината. Имено од 19 ЕЛС кои имаат наведено износ, само 7 ги имаат наведено буџетските алокации по програми, ставки и потставки на буџетот.

Најчесто средствата биле планирани во буџетската програма ЕО-Општинска администрација; Г1-Поддршка на ЛЕР; и АО-Совет на општина, при што најчести ставки се 425-Договорни услуги (печатење и консултантски услуги); 420-Патни и дневни расходи; 426-Други тековни расходи (семинари и конференции); 463-Трансфери до НВО; и 423- Материјали и ситен инвентар.

Податоците за процентот на издвоените и потрошените средства од вкупниот буџет за 2016 покажуваат дека тие се безначајни и се движат во ниски граници на втората или третата децимала над нулата²².

Интересна е праксата на една од општините која мерките и буџетот на програмата за еднакви можности повеќе години ја реализира преку трансфери на граѓански здруженија кои покриваат различни области. Ваквата пракса е воспоставена бидејќи во спротивно, според претставничката, воопшто не би се реализирале активности. Ова би можело да биде добар начин за проширување на опфатот на мерките и активностите на општината, едновременно обезбедувајќи можност за промотивни и едукативни активности за кои општините немаат капацитет, како и за и одржливост на граѓанските активности на ова поле. Сепак, ваквиот пристап не може да ја замени потребата од посеопфатен програмски и буџетски одговор и на одговорноста на ЕЛС за воспоставување на ЕМЖМ.

Позитивен исчекор има кај дел од општините, кои според претставниците на фокус групите започнале да планираат средства како резултат на воведената буџетска програма X-Родова еднаквост од страна на Министерството за финансии. Сепак информациите од општинските претставници говорат за слабиот капацитет да се искористат овие средства заради што истите се пренаменуваат. *„Парите од X Програмата се пренаменија и потрошија за општинско корисна работа... за лични и образовни асистенти... од кои најголем број се жени“*. Вакви случаи се забележани и во друга општина каде што средствата според изјавата на една од учесничките на фокус групите *„се пренаменија за пешачки премини на сточниот пазар“*.

Се чини дека воведувањето на посебната буџетската програма, освен што можеби ќе го олесни следењето на средствата, не предизвика посебни промени кај дел од општините, со оглед на тоа што од анализата на воведените буџетски линии не се забележуваат промени во износите и намените, освен кај мал дел од општините кои планирале повисоки износи.

²² Реактор - Истражување во акција, Родов индекс, <http://www.rodovindeks.mk/>

3. Остварување на улогата на институционални механизми

Од досегашните анализи, но и од разговорите со општинските претставници може да се заклучи дека спроведувањето на ЗЕМЖМ во голема мерка е трансферирана како одговорност на институционалните механизми, со оглед на тоа што нивното воспоставување е речиси единствената одредба која се смета за задолжителна и која е реализирана во речиси сите општини, иако како што видовме само делумно во односот на нивна формализација во општинските акти.

Заради ова прашањето за тоа кој е нивниот потенцијал и капацитет да одговорот на овој предизвик е посебно анализиран од аспект на позиционираноста, и можноста да влијаат на процесите во рамките на структурите на општината каде што се воспоставени, експертизата, активност/вклученост во процесите на планирање и донесување одлуки како и поддршката и ресурсите.

Комисии за еднакви можности на жените и мажите

Од анализата на законските одредби може да се заклучи дека овие тела имаат доволно обезбедени законски овластувања за влијание на остварување на целта на ЗЕМЖМ. Сепак нивната улога би требало да се разгледува и во контекст на генералните предизвици поврзани со остварувањето на улогата и влијанието кое го имаат советите на работата на ЕЛС, а кои, според повеќето достапни информации се слаби. Има општини каде административната поддршка на Комисијата за ЕМЖМ е слаба, што е причина за нефункционирање на Комисијата за ЕМЖМ.

Избор

Од податоците за половата структура на претседателите и членовите на Комисиите за ЕМЖМ од одговорите на 47-те општини, видливо е дека застапеноста на жените во оваа комисија е далеку поголема од застапеноста на мажите. 159 жени – членки на Советите на ЕЛС наспроти 72 мажи членови на Советите членуваат во Комисиите за ЕМЖМ. Исто така, во најголем број случаи, жените се јавуваат во улога на претседателки на Комисиите за ЕМЖМ: 42 жени наспроти 7 мажи во 49 анкетираните општини. Ова наведува на заклучок дека родовата еднаквост генерално во општините се перципира како женско прашање. Сепак постојат општини каде што има иницијативи и усвоени предлози за балансирање на структурата на телата на Советот, вклучувајќи ги и комисиите за ЕМЖМ како на пример во Штип и Кавадарци.

Од интервјуата со претседателките на Комисиите за ЕМЖМ може да се заклучи дека не постојат определени критериуми при изборот на членови на Комисиите за ЕМЖМ, туку најчесто е прашање на политички договор меѓу пратеничките групи во Советот. Влијание може да има и доколку некој од советниците има претходното искуство во областа од партиските активности или членство во женските секции на партиите. Во една од општините е идентификуван избор на претседателка на Комисијата за ЕМЖМ која не го задоволува ниту формалниот критериум за избор, бидејќи не е членка на Советот, туку била назначена на покана на Советот како претставничка на женската секција на партијата. Исто така, според една од претседателките со подолг стаж како советничка, во изборот на претседателите, но и во составот на овие тела, важен фактор е и значењето кое партијата на власт му го придава на прашањето на ЕМЖМ. Доколку е маргинализирано, оваа комисија вообичаено ѝ се препушта на опозицијата и спротивно, доколку им е важно, се случува да ја води претседателката на Советот. Во вакви ситуации, според нејзиното искуство Комисијата за ЕМЖМ била најактивна и имала најголемо влијание.

Запознаеност со обврските и тематското подрачје на ЗЕМЖМ

Интервјуираните претседателки изјавуваат дека не им е јасна нивната улога во однос на спроведувањето на одредбите од ЗЕМЖМ, тоа е и една од причините зошто не одржуваат седници или тие што одржале се однесувале само на теми поврзани со програмите за ЕМЖМ. Кај дел од нив постои конфузија во врска со нивната функција како тело на Совет, заради што спроведуваат различни

едукативни активности кои не се поврзани со работата во Советот, или се вклучуваат во активности во рамките на проектите без истите да се формализираат и документираат како активност на Комисијата за ЕМЖМ. Велат дека имаат определено обврски и задачи во Статут, но не се сигурни дека се усогласени со обврските од ЗЕМЖМ. Некои од интервјуираните изјавија дека како советници никогаш не добиле ориентација во врска со ЗЕМЖМ, освен информациите од ЗЕЛС. Во однос на прашањето дали се запознаени со содржината на ЗЕМЖМ, повеќето од претседателките на Комисиите за ЕМЖМ, вклучувајќи ги и оние присутни на фокус групите, изјавуваат дека го прочитале и делумно се запознаени, но на своја иницијатива или доколку во склоп на некои активности присуствувале на обуки организирани од граѓански здруженија. Сепак повеќето беа несигурни во одговорот, а некои од консултираните учеснички признаваат дека само површно се запознале без поголемо навлегување во неговата содржина „така, дијагонално“.

Во однос на потребните знаења од областа, не сметаат дека ги имаат во доволна мерка, бидејќи повеќето од нив имале обуки од страна на партиите во кои членуваат или во општи обуки за зајакнување на капацитетите за советниците организирани од меѓународни организации, на кои една од темите било и прашањето на родовата еднаквост. Дел од интервјуираните рекоа дека потребно им е дополнително објаснување во врска со мерките кои не им се јасни. Една од интервјуираните изјави дека: „Целта е да се опфатат двата пола со мерките“ што во суштина зборува дека крајната цел и е донекаде јасна, но понатаму вели дека не знае како да го направи тоа. Некои од нив се самокритични и отворено изјавуваат дека добиле и информации и методологии „... ама кој да ги чита“.

Сите интервјуирани одговорија дека се сомневаат дека останатите советници, градоначалниците и администрацијата се запознаени со ЗЕМЖМ. Најмногу што знаат, велат, е дека треба да има Комисија за ЕМЖМ и дека има Закон за ЕМЖМ.

Активност

Комисиите за ЕМЖМ се состануваат ретко, еднаш или двапати годишно, тренд кој се провлекува повеќе години. Од податоците на Годишните извештаи за 2015 година доставени од 38 општини, дури 20 Комисии за ЕМЖМ не се состанале ниту еднаш, 8 Комисии за ЕМЖМ (Богданци, Вевчани, Гази Баба, Маврово и Ростуше, Македонски Брод, Ресен, Струга и Чаир) одржале само една средба, а 3 Комисии за ЕМЖМ (Пехчево, Пробиштип и Старо Нагоричане) одржале две средби, Аеродром и Струмица по три средби. Најактивна била Општина Делчево кој одржала шест седници, додека Штип одржале пет состаноци. Ѓорче Петров, Македонска Каменица, Тетово и Центар имаат одржано по четири состаноци. Некои од Комисиите за ЕМЖМ кои имале голем број седници каков што е случајот во Делчево, се должат на вклученост во спроведување активности во рамките на проекти.

Податоците за состаноците во 2018 година од спроведената анкета за потребите на проценката, покажуваат дека дури 9 Комисии за ЕМЖМ од 50-те анкетирани општини не одржале ниту еден состанок, 12 одржале само 1 состанок, а 10 – два состаноци. Најактивна била Општина Аеродром која одржала 9 состаноци, додека Охрид, Струга и Богданци одржале по 8 состаноци. Во првите пет месеци од 2019 година најактивни биле Дојран со 5 одржани состаноци и Аеродром и Охрид со по 4 одржани состаноци. Сепак загрижува фактот дека 33 од анкетираниите 50 ЕЛС во првата половина на 2019 година не одржале ниту еден или само еден состанок. Недоволната соработка со останатите членови на Комисијата за ЕМЖМ се истакнува како фактор кој влијае врз нејзината активност, а има случаи каде тешко се обезбедува кворум за седница.

Од интервјуата и фокус групите констатирано е дека нема воедначена пракса на свикување на седниците. Онаму каде се одржале, или ги свикува претседателот на Комисијата за ЕМЖМ или координаторот за ЕМЖМ или пак заедно. Исто така, може да се заклучи дека во голем број општини, особено оние со помал број советници, комисиите на Советот освен оние за финансирање и буџет и урбанизам, воопшто и не функционираат.

Во однос на начинот на кој се определуваат темите и прашањата кои се предмет на разгледување на седниците на Комисиите за ЕМЖМ податоците укажуваат дека некои од нив немаат доволно

познавања за целта и обврските кои произлегуваат од ЗЕМЖМ, „... дури не знам ни што би ми било дневен ред ...“, додека за некои темите се определуваат во согласност со годишните програми за ЕМЖМ.

Од податоците од спроведената анкета со општините во рамки на проценката, евидентно е дека повеќе од половината од анкетираниите општини, односно 54 % никогаш или ретко даваат мислења и не учествуваат во донесувањето на стратешките документи на општината од аспект на вклучување на родовата перспектива, а 58 % не дале предлози за унапредување на родовата еднаквост во работата на Советот, градоначалникот и општинската администрација.

Една од интервјуираните претседателки имала обиди да воведат пракса да се разгледуваат прашања од други области, но наишла на отпор од другите членови на Комисијата. Дел од нив одговорија дека програмите од останатите надлежности ги разгледуваат индивидуално, како членови на Советот, но не како членови на Комисијата за ЕМЖМ. Сите изјавија дека не ги ни добиваат другите материјали за разгледување и дека треба да побараат да им се достават, а во некои случаи и да побараат дозвола за да ги разгледуваат.

Во однос на административната поддршка на Комисијата за ЕМЖМ, интервјуираните рекоа дека е многу слаба и тоа се должи на различната партиска припадност. Сметаат дека администрацијата си ја знае работата, но прашање е колку сакаат да работат. „Жалосно е што не можеме да кажеме надвор од партија“ вели една од интервјуираните. Една од претседателките која не ѝ припаѓа на ниту една политичка партија со оглед на тоа што е избрана преку независна листа, се доживува себеси како „суперопозиција“ заради отпорот и од позицијата и од опозицијата во Советот, што зборува за нивото на антагонизам во Советот и можноста за соработка. Обидот за комуникација со жените како кориснички на програмата за еднакви можности на жените и мажите е отежната заради тоа што администрацијата одбила да обезбеди минимални средства за патни трошоци за посети на теренски активности „Иако имаме буџет за поддршка на комисиите на Совет, јас како претседател на Комисијата за ЕМЖМ немам овластување да побарам пари за патни трошоци на други советници за да организираме регионални средби со комисиите од другите општини на пример. Притоа треба да го земам и координаторот за ЕМЖМ кој е многу поискусен од мене, а координаторот ќе треба да побара слободен ден, да биде ослободен од другите обврски. И сето тоа почнува да ве одвртува да ве демотивира, и да сфатите дека џабе се мачите. И да имате волја и желба како за ЕМЖМ, сè е работа на техничка поддршка“.

Од овие наоди може да се заклучи дека комисиите за ЕМЖМ постојат за да ја задоволат законската обврска, со оглед на нивната маргинална улога во одлучувачкиот процес во ЕЛС, при што нивната улога во делот на надзорот врз работата на општинската администрација како една од функциите на советот е речиси непостоечка.

Координатори за ЕМЖМ

Позиционираниост

Веќе споменавме дека одредбата која ги уредува овластувањата и делокругот на задачи на координаторите за ЕМЖМ е конфузна и недоречена во однос на овластувањата на овие лица. Имено таа не содржи кого и кои процеси ги координираат и на каков начин ја остваруваат координацијата. Исто така голема слабост на одредбата е отсуството на насоки за тоа од која група државни службеници и локација во хиерархијата на администрацијата, како и критериумите за стручност и постапката за избор.

Во однос на основната работна позиција на која се ангажирани лицата кои имаат дополнителна обврска како координатори за ЕМЖМ, во најголем дел, или вкупно 8 од 14 од случаите тоа е позиција на ниво на соработник (помлад соработник, соработник или виш соработник), 4 се ангажирани како советници, додека само 2 се раководители на сектори. Во најголем дел од случаите (вкупно 14 ЕЛС), координаторите за еднакви можности на жените и мажите се именувани со решение на

градоначалник, иако има и мал број на примери каде воопшто не постои документ за именување или овластување.

Во однос на основната работна позиција на која се ангажирани лицата кои имаат дополнителна обврска како заменик-координатор за ЕМЖМ, во најголем дел, или вкупно 8 од случаите тоа е позиција на ниво на соработник (помлад соработник, соработник или виш соработник), 2 се раководители на сектори, додека 1 лице е ангажирано како советник. Постои и еден случај кога заменик-координаторот е именуван од редот на лица кои се ангажирани преку агенција за привремени вработувања, односно лице кое нема договор за вработување со ЕЛС. Во најголем дел од случаите (вкупно 16 општини), заменик-координаторите за ЕМЖМ се именувани со решение на градоначалник. За разлика од тоа, има и 6 ЕЛС каде воопшто не постои документ за именување или овластување. Исто така, има ситуации кога заменик-координаторот за ЕМЖМ се дефинира во Статутот (Општина Босилово) или се именува со одлука на Совет (Општина Сопиште). Координаторот и заменик-координаторот за ЕМЖМ на Теарце се именувани од Советот, а не од градоначалникот.

Дека определувањето на координаторите за ЕМЖМ и нивните заменици не е засновано на однапред утврдени критериуми и потребни квалификации од областа на РЕ туку заради што некој требало да ја извршува задачата, укажува фактот што во една општина каде што за координаторката е отворена посебна работна позиција, само заради исполнување на законската обврска за подготовка на Годишниот извештај на ЕЛС за состојбата со ЕМЖМ. „... стигна допис од МТСП дека ќе казнуваат ... мене ме известува дека сум координаторка за ЕМЖМ... претходно бев во ЛЕР“. Исто така има случај кога од општината се бара да номинира претставник за учество на настан од областа на ЕМЖМ организиран од донатор или државна институција. Претставничката од една од општините присутни на фокус групите изјави дека ја именувале за заменик-координатор за ЕМЖМ ден пред одржување на ФГ. Всушност заклучуваат дека се поставени бидејќи некој требало да ја извршува задачата, без посебни критериуми. Во една општина идентификуван е случај каде за координатор е именувано машко, кој ваквото задолжение го доживува како казнена мерка.

Според податоците од анкетата, од 43 ЕЛС кои одговориле на прашањето за времето кое му го посветуваат на задачите како координатори за ЕМЖМ, 5 одговориле дека воопшто не посветуваат време, 16 дека времето што го посветуваат не е доволно, додека според 20 ЕЛС тие посветуваат доволно време. Од 38 кои одговориле на ова прашање, 31 координатор посветува 0-2 часа, додека 8 посветуваат 2-4 часа дневно. Споредбено, 62 % посветуваат максимални 2 часа, а 59 % сметаат дека тоа време е доволно, додека 7 од 8-те кои посветуваат 2-4 часа сметаат дека е тоа доволно време посветено на обврските од ЗЕМЖМ.

Кај замениците времето се движи помеѓу 0-2 часа дневно во 31 ЕЛС, 2-4 часа во 1 ЕЛС. Нема ЕЛС во кои координаторите и замениците издвојуваат повеќе од 4 часа.

Сепак постојат општини каде што за координаторите за ЕМЖМ е воведено посебно работно место, дел преку трансферирање, а дел преку јавен оглас за вработување. Од податоците од анкетата од 50 општини идентификувани се 8 вакви случаи, што е позитивен тренд.

Ниту еден од координаторите за ЕМЖМ опфатени со интервјуата и ФГ не е формално воведен во работата, а за своите обврски согласно ЗЕМЖМ, дел не одговараат никому во општината, а дел сметаат дека треба да одговараат пред МТСП. Некои од нив, со оглед на тоа што повеќето активности и задачи ги спроведуваат во рамките проекти за менторска поддршка, изјавуваат дека во основа тие за својата работа добиваат задачи и известуваат кон менторките кои им се определени. Дури и кога имаат раководител на кого формално му одговараат за својата работа, надредените лица немаат доволно познавања од областа на РЕ за да им доделуваат задачи или да ја оценуваат нивната работа. Илустрација е изјавата на една од координаторките за ЕМЖМ која е на посебна работна позиција „... ме оценува шефот од раков, иако шефот нема познавања за ЕМЖМ и пак ме оценува со петка ...“.

Од добиените податоци се чини дека во отсуство на јасно пропишани задачи, координаторите за ЕМЖМ и замениците, во работењето се раководат/водат според она што е пропишано во ЗЕМЖМ,

бидејќи никој посебно не ги вовел во задачите и обврските кои произлегуваат од ЗЕМЖМ. Некои од координаторите изјавуваат дека во задачи им стои да ја координираат работата на Комисијата за ЕМЖМ, други дека им е оставено сами да одлучуваат што ќе работат со ЕМЖМ или да чекаат иницијативи од НВО. Дел од координаторите вклучени во истражувањето одговориле дека за делокругот на својата работа се запознале преку обуки на кои учествувале.

Позиционираноста на координаторите за ЕМЖМ како советник/соработник не им овозможува увид и влијание во работата на другите сектори. Дел од координаторите истакнаа дека за да функционираат подобро мора да има посебно работно место за координатор со добро поставени критериуми за избор, а работната позиција да биде најмалку на ниво на советник и секако со соодветно образование од областа на хуманистички науки. Предлагаат, доколку координаторот за ЕМЖМ е лице однадвор, тогаш заменик-координаторот да биде од редот на вработените во општината, за да ги знае внатрешните процеси. Квалификациите може да бидат формални, но и соодветното искуство може да биде еквивалент. Во една од општините на пример координаторот и заменик-координаторот за ЕМЖМ размислуваат да формираат одделение, сметаат дека така ќе бидат поефикасни, не само за прашања од областа на родовата еднаквост, туку и за сродни теми. Други сметаат дека Интерсекторската група е добар механизам за да влијаат и да имаат увид во работата на другите сектори и дека најдобро е Интерсекторската група да одговара на координаторот доколку тој е на соодветна работна позиција. Сепак постојат општини каде таа Интерсекторска група не функционира, односно назначените членови во Интерсекторската група давале отпор и не сакале да учествуваат. За малото влијание на координаторот дури и кога е во прашање координатор со долгогодишно искуство укажува изјавата „... некој однадвор кога ќе дојде на пример, ќе ги собере раководителите, и со претставник на UN WOMEN малку повеќе ќе се заложат. Однатре потешко, не можам да ги соберам. Наидувам на неутрален однос и незаинтересираност. Сите имаат обврски, имаат задачи, немаат време и не е приоритет. Полесно е кога треба активностите да се реализираат однадвор. Однатре има проблем ќе треба јавни набавки, па како да се организира работилница на пример, потешко оди“.

Експертиза

Иако дел од интервјуираните координатори за ЕМЖМ сметаат дека имаат експертиза формална и неформална стекната со долгогодишно искуство и обуки, сепак велат дека без поддршка од повисоките структури немаат влијание врз процесите на креирање мерки и политики. Некои речиси сосема го изгубиле ентузијазмот и ги спроведуваат исклучиво активностите во рамките на соработката со невладините или меѓународните организации. Дел и покрај долгогодишното искуство и поминати обуки се чини дека не можат да го задоволат критериумот на стручност, со оглед на анализата на плановите со мерките за ЕМЖМ, кои покажуваат големи нејаснотии околу основните концепти за правата на жените и родовата еднаквост. За дел се чини дека дури и формалното образование од областа не е доволно за спроведување на задачите, каков што е случајот со една координаторка со завршени родови студии, која не се чувствува компетентна за работата како координаторка за ЕМЖМ, бидејќи не ја познава работата на општината. Сепак, во некои општини каде што како координаторка е ангажирано лице кое работело во бизнис-секторот, забележлива е поголема ефикасност во исполнувањето на задачите, веројатно заради усвоена работна етика во организации каде што големо влијание имаат принципите на почитување рокови и исполнителност во реализацијата на зададените обврски. Поголемиот дел од координаторите за ЕМЖМ кои учествуваа во фокус групите беа едногласни дека им е потребна експертска поддршка и дополнителни обуки од МТСП и ЗЕЛС.

За ефикасно планирање, спроведување и оценка на мерките пропишани со ЗЕМЖМ, освен од областа на човековите права на жените како и за концептите и приодите кон родовата (не)еднаквост, потребни се и покомплексни теориски и практични познавања од доменот на истражувачката работа, особено стратешко и програмско планирање, следење и оценување на јавни политики, но и од доменот на управувањето со политики и процеси. Овие познавања, вклучувајќи ги и оние од областа на комуникациите се клучни во остварувањето на нивната улога на катализатори на политики и процеси кои ќе обезбедуваат видливост на прашањето на еднаквоста на жените и мажите. Во оваа

смисла, освен формалното образование или еквивалент на докажано искуство во областа, наведените познавања како критериуми за стручност би требало да бидат пропишани во ЗЕМЖМ.

Вклученост во програмирање /буџетирање, иницијативи и предлози

Координаторите за ЕМЖМ не се вклучени во процесите на планирање и буџетирање во општините и немаат можност да се вклучат, бидејќи програмите се прават одделно во секторите и не се консултираат со другите сектори или пак со нив во тој процес. Сметаат дека доколку има такви насоки од секретарот или градоначалникот дека ќе се отвори тој процес и би можеле да бидат вклучени. Во една од општините пред да се воведат посебна буџетска линија за родова еднаквост, во секоја општинска програма внесувале буџет за мерки кои се однесуваат на родова еднаквост.

Во однос на прашањето од што се состои и како се одвива соработката помеѓу координаторот за ЕМЖМ и службите во ЕЛС, 22 од 50 ЕЛС соработката ја опишуваат како поволна или задоволителна. Но, се стекнува впечаток дека таа главно се одвива на барање на координаторот за ЕМЖМ и тоа за потребите на подготвување на годишниот извештај за МТСП и кога се потребни одредени податоци и информации за да се одговори на барања од формална природа. Две ЕЛС соработката меѓу координаторот за ЕМЖМ и службите ја оценуваат како одлична, а неколку ЕЛС ги спомнуваат и обуките и работилниците како дел од соработката. 11 ЕЛС воопшто не одговорија на ова прашање и тоа претежно помали општини со по околу 30-тина вработени, со исклучок на Охрид и Гостивар. 7 ЕЛС одговорија дека не постои соработка или дека таа се одвива тешко. Потешкотиите се гледаат во тоа што не постои доволно разбирање на значењето на родовата еднаквост и од страна на менаџментот и од страна на колегите и тоа се смета за неважно прашање. Одговорите наведуваат дека во одредени ЕЛС координаторот за ЕМЖМ е назначен/а за да се задоволи законската одредба, така што постои само формално додека во пракса не остварува каква било активност, па оттаму не остварува ниту соработка. За илустрација, една од изјавите на координаторката за ЕМЖМ гласи: *„Соработката е многу тешка, свесноста на дел од менаџмент-тимот на хоризонтално ниво ниту ги разбира работите ниту сака да ги разбере работите, родовата еднаквост за нив е нешто неважно. Во одредени случаи сум дури принудена да го користам институтот слободен пристап до информации за да ги обезбедам информациите кои ми се потребни за подготовка на извештаите“*.

Сите интервјуирани и учесници во фокус групите сметаат дека прашањето за еднакви можности на жените и мажите не им е приоритет на единиците на локалната самоуправа. Сметаат и дека е потребно постојано да се актуелизира прашањето на РЕ кај градоначалниците и секретарите на општината како највисоки структури во општината. Велат дека клучни личности за да може да функционира ЗЕМЖМ е ако се зложат градоначалник и секретар, или евентуално раководителите на секторите, и секако е потребна поголема координација меѓу координаторите за ЕМЖМ и советниците.

Од увидот во годишните извештаи за состојбата со ЕМЖМ, како и од изјавите на учесниците во интервјуата и ФГ евидентно е дека надвор од проекти на донатори општините скоро и да немаат свои активности во однос на ова прашање. Сепак на прашањето дали имале каква било активност/иницијатива надвор од активностите во рамки на соработката со надворешни актери (НВО, Меѓународни организации/ МТСП), повеќето изјавуваат дека немало такви или пак посочуваат активности кои се од промотивен или едукативен карактер, веќе опишани во мерките од плановите (работилници за информирање на граѓанските организации и членови на Советот за работата и значењето на Комисијата за ЕМЖМ; активности за превенција од сексуално преносливи болести, едукација на млади; промоција на активните мерки за вработување наменети за невработените лица).

Соработка помеѓу координаторот/ката и Комисијата за еднакви можности на жените и мажите во ЕЛС
Генерален впечаток кој се стекнува од одговорите е дека е мал бројот на ЕЛС во кои постои ефективна соработка меѓу координаторот и Комисијата за ЕМЖМ, на начин како што е тоа опишано во ЗЕМЖМ. Само 4 од 50 ЕЛС изјавиле дека имаат одлична или задоволителна соработка меѓу координаторот и ЕМЖМ. Во најголем број случаи соработката е на иницијатива на координаторот/ката. Соработката е поактивна во оние ЕЛС каде координаторот/ката за ЕМЖМ и Комисијата за ЕМЖМ соработуваат при

подготовка и имплементација на годишните локални планови, а во најголем број ЕЛС соработката се поврзува со подготовката, презентацијата и усвојувањето на годишниот извештај за состојбата со ЕМЖМ. Соработката најчесто се разбира како обврска на координаторот/ката да ги информира членовите на КЕМЖМ и нивно присуство на средби, настани, семинари и работилници кои имаат поврзаност со родовата еднаквост.

20 од 50 ЕЛС одговориле дека не постои никаква или ограничена, само по потреба, недоволна комуникација и координација меѓу координаторот/ката за ЕМЖМ и Комисијата за ЕМЖМ. Интервјуираните претседателки на Комисии за ЕМЖМ изјавиле дека се задоволни со соработката со координаторката за ЕМЖМ, без разлика дали таа е новоназначена или е повеќе години на позицијата, единствено имаа коментари во однос на тоа дека не се сигурни колку време имаат координаторките за ЕМЖМ да се занимаваат со ова прашање, со оглед на тоа дека имаат и други обврски. Наспроти нив координаторките за ЕМЖМ изјавуваат дека не се задоволни од соработката со Комисијата за ЕМЖМ и дека имале максимум по една седница одржано годишно, бидејќи не можеле да обезбедат кворум, истакнувајќи дека има потреба од родово сензитивизирање на членовите на Комисијата за ЕМЖМ.

Се стекнува впечаток дека улогата на координаторот за ЕМЖМ во однос на Комисијата за ЕМЖМ се остварува главно како „административна поддршка, изготвување акти, дописи и соопштенија, информирање за вклученост во проектни активности, понуди за потпишување меморандуми, проследување покани за разни настани (работилници, едукации, семинари)“.

Соработка со други општини

19 од 50 ЕЛС не одговориле на прашањето дали остваруваат соработка со други општини во однос на родовите прашања. 2 ЕЛС децидно кажале дека немаат соработка. За останатите 29 анкетирани ЕЛС генерален впечаток е дека онаму каде што постои соработка помеѓу повеќе ЕЛС, таа е иницирана и организирана од граѓански или меѓународни организации и се состои од учество во заеднички проекти за вмрежување или соработка на одредени теми, кои се предмет на спроведуваниот проект. Како добри примери може да се наведат следниве:

Соработката помеѓу Општина Штип и Струмица, за која Општина Штип наведува дека двете општини се дел од два мултисекторски тима, формирани и предводени од Организацијата на жени на Општина Струмица и граѓанската организација ЕХО од Штип, кои работат на спроведувањето на Истанбулската конвенција.

Општините Штип, Струмица и Куманово биле дел и од проектот за заштита и спречување на дискриминација на локално ниво, на иницијатива на граѓанската организација ХЕРА. Како резултат, сите три општини имаат формирано локални тела за заштита од дискриминација кои тесно соработуваат.

Општините Берово, Делчево и Пехчево учествуваат во реализација на програмата „Преку стратегија и локални акциони планови до еднакви можности за мажите и жените“ во организација на фондацијата Kvinna Till Kvinna.

Соработката на иницијатива на самите ЕЛС се одвива повеќе неформално и е од консултативна природа, врзана претежно за консултации околу пополнување на годишниот извештај за МТСП.

4. Заклучок

Генералниот заклучок од проценката е дека законот пропишува доволно широка рамка со обврски за промоција и унапредување на еднаквите можности за жените и мажите во реализацијата на областите од надлежност на ЕЛС. Имено, анализата покажува дека ЗЕМЖМ е функционален како инструмент со оглед на тоа што се преземени активности во контекст на остварување на секоја од поединечните одредби.

И покрај отсуството на формално утврдени показатели преку кои може да се мери и утврди ефикасноста на спроведувањето, може да се заклучи дека е постигнат напредок во спроведувањето на специфичните обврски кои произлегуваат од одредбите од ЗЕМЖМ од страна на ЕЛС. Сепак расположливите податоци покажуваат дека овој напредок е од ограничен обем бидејќи одредбите или не се спроведуваат на начин како што се предвидени или пак не се спроведени од сите општини.

Најголем напредок е постигнат во спроведувањето на обврската за воспоставување на институционалната структура, односно определување на координатори/ки за ЕМЖМ и избор и комисији за ЕМЖМ. Ваквата ефикасност најверојатно се должи на прекршочните одредби за одговорните лица во случај на непостапување, покрај високата информираност токму за оваа обврска, и очекувањата од овие механизми да го преземат товарот за спроведување на обврските од ЗЕМЖМ. Оваа структура не е секаде воспоставена на начин кој е предвиден со законот, односно не сите општини ги имаат формализирано нивниот делокруг на работа во интерните акти, што делумно се должи на неинформираност и приоритизација на обврски поврзани со конкретни пренесени надлежности.

Во поглед на останатите обврски, може да се заклучи дека најмал напредок е остварен во поглед на спроведувањето на одредбите поврзани со преземањето на мерките предвидени во ЗЕМЖМ како основен инструмент за остварување на целите на ЗЕМЖМ. Ова се однесува и на обврската за следењето на ефектите и влијанието, како и известувањето за резултатите од мерките и активностите.

Неефикасноста на ЕЛС за преземање на основните мерки, односно оние поврзани со интеграцијата на прашањето на ЕМЖМ во стратегиите и буџетите се должи на слабиот капацитет на општините за управување со процесите на планирање, следење и оценка на политиките, мерките и буџетите. Неостварените претпоставки за примена на таквиот пристап не овозможуваат нивна примена без континуирана надворешна поддршка (обуки, механизми, анализи и сл.). Во однос на посебните мерки, може да се заклучи дека недоволниот обем на позитивни и охрабрувачки мерки се должи на слабото разбирање на нивната природа и начинот на иницирање и следење на овие мерки.

Само дел од општините подготвуваат планови со мерки за ЕМЖМ, со тоа што во речиси ниту една ЕЛС не е откриена изворна иницијатива или активност која не се должи на соработката со надворешни актери, а најголем дел содржат активности кои се од промотивен карактер. Ова може делумно да се должи на програмските мерки кои со Законот се пропишани како посебни мерки, кои за ЕЛС се чинат наједноставни, немаат позначителни финансиски импликации и кои обезбедуваат политичка видливост. Исто така ваквата состојба се должи на неформалниот третман на обврската за подготовка на планови како процес изолиран од буџетското и програмското планирање и за која се задолжени механизмите. Имено буџетските средства кои општините ги обезбедуваат се незначителни. Дополнително, една од причините е надворешната поддршка за зајакнување на капацитетите на ЕЛС во рамките на проектите која се чини недоволна или несоодветна.

Следењето и оценувањето на спроведувањето, резултатите и влијанието на мерките и активностите за ЕМЖМ е оневозможено заради отсуството на функционален систем на прибирање и анализа на податоци, стручност и системи за отчет на администрацијата, како и на методолошки упатства кои се прилагодени на актуелните капацитети на општините. Ова делумно се должи и на слабата функционалност на институционалните механизми во ЕЛС кои немаат капацитет да ја обезбедуваат политичката и експертска поддршка и координација.

Комисиите за ЕМЖМ за кои Законот пропишува широки овластувања, не ја остваруваат својата функција како помошни тела на Советот на општината кај кои е утврдено отсуство или мал број седници, слаб капацитет за остварување на овластувањата за формално влијание врз процесите на донесување одлуки и индиректно влијание врз работата на администрацијата. Ова делумно се должи на неинформираноста за овластувањата, недостиг на политичка, експертска и административна поддршка, а делумно и на маргинализираната улога на телата на Советот во некои ЕЛС.

Што се однесува до функционалноста на координаторите за ЕМЖМ како централен механизам во рамките на ЕЛС, може да се заклучи дека една од причините за нивната нефункционалност е од законска природа. Имено одредбите од законот поставуваат високи очекувања наспроти недоволната усогласеност со општите меѓународни стандарди за обезбедување функционалност и влијание на овие механизми.

Дел од идентификуваните потенцијални причини за слабиот напредок и недоследноста во имплементацијата се од системска природа. Пред сè тоа се: Политичката маргинализација на ЗЕМЖМ кој не се смета како составен дел од делокругот на надлежности од страна на раководните и одлучувачките структури на ЕЛС; Слабиот капацитет на општините за планирање, следење и оценка засновани на докази; Отсуството на функционални механизми и мерки на политики за поддршка и следење на ЕЛС и механизми за отчет, внатрешни и на ниво на систем. Овие недостатоци делумно можат да се решат со измени во други закони, комбинирани со мерки на политики за ЕМЖМ кои не се од нормативна природа. Една од препораките е обезбедување законски третман на ЕМЖМ како област на надлежност со децентрализирано финансирање. Исто така некои од мерките се подготовка на специјализирани програми за зајакнување на капацитетите на ЕЛС, кои се насочени кон клучните управувачки и одлучувачки структури и прилагодени на нивните функции и овластувања.

Дел произлегуваат од самата содржина на ЗЕМЖМ, односно слабости или недоречености кои се чини влијаат на имплементацијата.

Инсистирањето на законот, ЕЛС и институционалните механизми да се фокусираат на недискриминацијата, не соодветствува со ограничените овластувањата кои произлегуваат од нивната институционална поставеност и надлежности. Понатаму, општиот домен на еднаквите можности го изместува фокусот на целите за подобрување на статусот и положбата на жените и еднаквоста на жени и мажите.

Исто така, во законот отсуствуваат одредби кои ќе ги зајакнат обврските и ќе ја олеснат операционализацијата, а со тоа и ефикасноста на спроведувањето. Ова особено се однесува на надзорот над спроведувањето, резултатите и ефектите.

5. Препораки за измени на ЗЕМЖМ

1. Законските измени треба да го обезбедат фокусот на еднаквост на жените и мажите или родовата еднаквост за сите субјекти, вклучувајќи ги и ЕЛС.
2. Воведување законска обврска за развој на систем на показатели за следење и прибирање информации, како основа за известување за имплементацијата, резултатите и исходите од спроведувањето од страна на ЕЛС. Подготовка на рамката за следење на напредокот како подзаконски акт треба да се предвиди како обврска за националниот централен механизам.
3. Исто така, како законска обврска треба да се вклучи и подготовка на подзаконски акти во вид на задолжителни методолошки упатства специјализирани за ЕЛС, имајќи ги предвид нивната улога функција, области на надлежност и структура.
4. Во функција на поефикасно следење на напредокот во спроведување на законските обврски, потребно е пренесување на обврската за известување на ЕЛС како субјект, наместо на координаторите. Ова вклучува и измени на образецот за подготовка на извештај кој треба да ги следи показателите од точка 2.
5. Воведување обврска за информирање и појаснување на обврските од ЗЕМЖМ (ориентација) кај клучните структури на ЕЛС овластени за раководење и донесување одлуки за работата на општината. Оваа обврска ќе се спроведува на период кој не е подолг од 6 месеци по изборот/именувањето. Обврската за подготовката на програмата за ориентација и начинот реализацијата да се предвиди кај централниот механизам;
6. Воведување обврска за подготовка на специјализирана програма за задолжителна едукација на администрацијата на ЕЛС вклучена во планирањето и буџетирањето во областа на ЕМЖМ.
7. Зајакнување на обврските за градоначалник, за Совет и за администрација преку специфицирање на нивните поединечни обврски во посебни членови согласно улогата и функциите; Втора опција е уредување на нивните обврски со подзаконски акт;
8. Зајакнување на обврската за систематско прибирање анализа и употреба на родово разделени податоци. Пожелно е да се развие листа на индикатори специфични за прибирање податоци релевантни за областите на надлежност на ЕЛС која ќе се пропише како обврска за Државниот завод за статистика. Исто така потребно е да се пропише и обврска за подрачните единици на ресорните министерства и органи во состав за непречено обезбедување на родово разделени податоци и други аналитички податоци кои произлегуваат од нивниот делокруг на работа, кои ќе се обезбедуваат на редовна основа за потребите на планирањето на ЕЛС;
9. Издвојување на обврската за подготовка на годишни планови со мерки за ЕМЖМ во посебна одредба формулирана на начин кој ќе го обезбеди статусот на буџетска програма;
10. Отстранување на програмските мерки како посебни мерки;
11. Обврска за издвојување на процент од основниот буџет на ЕЛС за спроведување родово специфични мерки (со санкција за непостапување);
12. Воведување систематизирани работни места, односно посебни работни позиции за координаторите за ЕМЖМ кои ќе ја имаат улогата на централен механизам во ЕЛС. Нивната позиција во хиерархијата треба да се предвиди на начин кој обезбедува увид и можност за влијание врз работите од надлежност на ЕЛС. Зајакнување на нивните овластувања за задолжително „филтрирање“ на содржината на плановите и буџетите во областите на надлежност на ЕЛС (присуство на родово релевантни информации, мерки за унапредување на родовата еднаквост, индикатори за следење на резултатите и ресурси) пред тие да бидат доставени како предлози до Советот за сите ЕЛС со над 20.000 жители;
13. Како можно решение ги предлагаме следниве овластувања/делокруг на работа:

А) Го обезбедува развојот и спроведувањето (иницирање, следење и известување) на посебните (привремени) мерки на ЕЛС.

Б) Обезбедува експертска поддршка на раководителите и администрацијата во идентификација на тематски прашања (консултации, стратегии и работни методологии) за интегрирање на родовата еднаквост во плановите и буџетите на општината.

Ц) Ја координира работата на меѓуресорското тело, подготовката на годишниот план за ЕМЖМ/Родова еднаквост на ЕЛС.

Д) Го следи спроведувањето на мерки и буџетите во годишните планови во области на надлежност (преку квартални наративни и финансиски извештаи).

Д) Подготвува збиен годишен извештај врз основа на доставени информации од раководителите на службите за начинот и степенот на спроведување и резултатите од мерките и буџетите на ЕЛС.

Г) Го обезбедува објавувањето и дистрибуцијата на информациите од плановите и извештаите.

14. Пропишување на критериумите и постапката за вработување/определување на координаторите во поглед на квалификациите (формално образование во областа на родовата еднаквост, стручност и претходно искуство);

15. За општините под 20.000 жители препорачуваме можност, но не и задолжителна обврска за посебно работно место. Овластувањата и задачите на координаторите за ЕМЖМ треба да се формално пропишани во актот за систематизација, на начин како што е погоре опишано. Поддршка на спроведување на овластувањата и обврските на координаторите за ЕМЖМ во овие ЕЛС ќе се обезбедува преку централниот механизам или преку механизми за експертска поддршка во кои предлагаме да бидат воспоставени во центрите на планските региони за рамномерен регионален развој;

16. Дополнително развивање на институционалните механизми преку обврска за воспоставување меѓусекторски тела од раководните лица во секторите/одделенијата на ЕЛС, со можност за вклучување на локалните институции и граѓански здруженија заради потребата од поврзување на работата на ЕЛС со надворешни актери активни на полето на ЕМЖМ. Основниот мандат на овие тела, кои би имале советодавна улога, е да обезбедуваат предлози за општата политика на ЕЛС за остварување на целта на законот; да ја обезбедуваат внатрешната координација, континуирано следење, информирање и усогласеност на политиките и мерките за родова еднаквост во областите на надлежност на ЕЛС;

17. Воспоставување механизми за експертска поддршка на повеќе општини во рамките на центрите на планските региони за рамномерен регионален развој кои ќе имаат двојна улога: ќе го обезбедуваат прашањето на ЕМЖМ во плановите за рамномерен регионален развој и ќе обезбедуваат експертска поддршка за помалите општини, координатори и заменици-координатори за ЕМЖМ и комисии за ЕМЖМ.

6. АНЕКС I - На Законот за еднакви можности на жените и мажите

Законот за еднакви можности на жените и мажите усвоен во 2012²³ е од голема важност за развојот на законската и институционална рамка на РСМ за остварување на правата на жените, за унапредување на нивниот статус во општеството, но и за остварување на родовата еднаквост како општествена промена.

Потребата од негово донесување произлезе од идентификуваните недостатоци во спроведувањето и ефектите од претходниот ЗЕМЖМ²⁴. Со неговото усвојување, помеѓу останатото, се зајакна амбицијата во поглед на целта која треба да се постигне како исход од спроведувањето, обемот и опфатот на примена, дефинициите, мерките, а исто така ги зајакна и појасни обврските на субјектите, вклучувајќи ги и оние на институционалната структура/механизми за унапредување на еднаквите можности на жените и мажите на централно и локално ниво.

Целта на ЗЕМЖМ е воспоставување на еднаквите можности на жените и мажите во политичката, економската, социјалната, образовната, културната, здравствената, граѓанската и која било друга област, како обврска за сите субјекти во јавниот и приватниот сектор да ги отстрануваат пречките и да создаваат услови за остварување потполна еднаквост меѓу жените и мажите.

ЗЕМЖМ ги дефинира еднаквите можности на жените и мажите како „*промовирање на начелото за воведување на еднакво учество на жените и на мажите во сите области од јавниот и од приватниот сектор, еднаков статус, еднаков третман во остварувањето на сите права и во развојот на нивните индивидуални потенцијали преку кои тие придонесуваат во општествениот развој, како и еднаков пристап и еднакви придобивки од резултатите произлезени од тој развој*“.

Вака дефинираните цел и предмет на уредување ја определуваат и важноста на овој закон, која првенствено се состои во тоа што го обезбедува фокусот на нееднаквоста помеѓу жените и мажите, препознавајќи ја како специфичен општествен предизвик, кој по својата природа се разликува од општиот контекст на недискриминација и еднаков третман. Имено, одредби за забрана на дискриминација и нееднаков третман по различни основи, вклучувајќи и ја и онаа по пол и род се содржани во пошироката легислатива на РСМ. Воедно, Законот за заштита и спречување и заштита од дискриминација²⁵ посеопфатно ги разработува основите, обврските на субјектите, како и механизмите и постапката за утврдување дискриминација и нееднаков третман.

Дополнително, ЗЕМЖМ се стреми кон потполна еднаквост на жените и мажите, дефинирана како „*еднакви права, можности, услови и третман во сите сфери на јавниот и приватниот живот и отсуство на културни, социјални, економски и политички услови кои продуцираат нееднакви односи на моќ и нееднаква распределба на општествени добра меѓу мажите и жените*“.

Ваквата дефинираната долгорочно очекувана промена ја обезбедува основата за проширување на значењето на концептот на еднакви можности на жените и мажите во поглед на домените, пристапите, мерките, обврските и одговорноста за развој на институционална политика и пракса кај сите субјекти во насока на остварување на целта на ЗЕМЖМ.

²³ „Закон за еднакви можности на жените и мажите „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 6 од 13.1.2012.

²⁴ „Анализа на степенот на имплементацијата на Законот за еднакви можности на жените и мажите“

Министерството за труд и социјална политика со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, 2011, пристапено на 15.9.2019 достапно на: http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/analiza_zem.pdf

²⁵ „Закон за спречување и заштита од дискриминација“, Службен весник на РСМ, бр. 101/2019.

Во оваа смисла, важен аспект на ЗЕМЖМ е можноста за афирмација на примената на двојниот природ²⁶ како модел на политики за обезбедување на суштинска еднаквост. Имено, освен нормативните мерки со кои се забранува дискриминацијата и нееднаквиот третман заснована на полот, ЗЕМЖМ налага обврска за развој и примена на афирмативни политики преку посебни привремени мерки со цел да се надминат последиците од историските или актуелните дискриминациски практики и ограничувања засновани на полот, едновременно со природот на системска интеграција на прашањето на еднаквоста на жените и мажите како општествени групи низ сите политики и институции на сите нивоа (Вклучување на родовите перспективи во главните текови), со цел да се превенира идна нееднаквост²⁷.

Сепак, успешноста, ефективноста и ефикасноста на политиката за родова еднаквост не зависи единствено од бројот и карактерот на предвидените мерки. Она што е од клучно значење е разбирањето дека средствата на водење и спроведување на политиките за остварување на родовата еднаквост - вклучување на родовата перспектива во главните текови и афирмативните акции), не можат да бидат третираны како цели по себе.

Така, сегмент од содржината на ЗЕМЖМ се основните мерки со кои се определуваат намерите, содржината и фокусот на генералната и посебните политики во различни области, заради остварување на потполна еднаквост меѓу жените и мажите како општествена промена. Природата на овие мерки е таква што би требало да ја обезбедат хоризонталноста на прашањето на еднаквоста на жените и мажите како политички одговор и како пристап, кој е хоризонтално интегриран низ разните секторски политики низ разните институционални органи и тела на сите нивоа на власта и низ сите сектори на општеството – граѓанското општество, стопанството, академијата²⁸. Притоа, освен идентификацијата и одговорот на контекстуалните политички, социо-економски и социо-културни фактори кои влијаат на нееднаквоста на жените и мажите, предвид се земаат управувачките процеси. Така, основните мерки се однесуваат и на системско вклучување на прашањето на еднаквите можности во институционалните процеси и извршувањето на функциите и надлежностите на субјектите за кои ЗЕМЖМ предвидува обврска за остварување на таквите промени. Имено, природата на овој вид мерки е таква што треба да резултира со реорганизација и мобилизација на ресурсите на субјектите на начин кој ќе води кон остварување на визијата на потполна еднаквост.

Во смисла на преземање на основните мерки, важни се искуствата од примената на пристапот на мејстримирање на родот во рамките на ЕУ кои ги покажуваат последиците од неговата примена како стратегија без цел, односно цел сама за себе и бирократизирана, наместо високополитичка вежба за која е потребно прогресивно политичко лидерство, ресурси и паритетна демократија. Пристапот на родов мејнстрим е замислен како трансформативна алатка која радикално ќе ги промени процесите на планирање, имплементација и мерење на ефектите и влијанието од политиките во функција на остварување на политички, социјални или економски цели, едновременно остварувајќи придобивки за родовите и менувајќи ги односите на моќ како централен проблем на родовата нееднаквост. Занемарувајќи ја потребата од заедничко дејствување на носителите на одлуки, администрацијата, академијата и граѓанското општество, оваа стратегија во голема мерка беше искористена за слабеење на улогата на специјализираните експертски структури и развојот на фокусирани, активни политики за идентификација на најочигледните предизвици во остварувањето на правата на жените и нивниот нееднаков општествен статус видлив во родовите јазови во речиси сите области. „Деполитизацијата“ на политиките за унапредување на родовата еднаквост резултираше и со намалување на ресурсите за зајакнување и насочени иницијативи; интегрирање на прашањето во општите антидискриминациски

²⁶EuropeanInstituteForGenderEquality., WhatIsGenderMainstreaming? (Vilnius: EuropeanInstituteForGenderEquality, 2007), <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>.

²⁷ Глава 2 - Видови мерки за воспоставување на еднакви можности на жените и мажите.

²⁸Hondeghem Annie, Nelen Sarah & Cromboom Sophie, “Gender Equality Policy as Horizontal Policy: A Comparative Research Between the Netherlands and the United Kingdom,” *Management international*. 7(2): 67-77 (2002).

политики и редуцирање на институционалните капацитети и занемарување на прашањето како ирелевантно за важните реформски процеси и политички приоритети условени од економската криза во 2008 година. Со порастот на илибералните движења и непријателските стратегии кон жените, поврзаноста на колективните акции на феминистичките движења со институционалните механизми се гледа како можност за искористување на трансформативниот потенцијал на стратегијата на родов мејнстрим 29.

ЗЕМЖМ предвидува усвојување посебни мерки кои по својата природа се привремени и се усвојуваат врз основа на анализа на оправданоста, во посебна постапка, заради можното нарушување на принципот на недискриминација.³⁰ Позитивни мерки преку кои треба да се обезбеди еднаква застапеност на жените и мажите на начин кој обезбедува предност за помалку застапениот пол при исти квалификации или околности и охрабрувачки мерки со кои, преку посебни поттикнувања или поволности, се елиминираат околностите кои доведуваат до нееднаквост, пристап, статус и распределба на општествени добра и ресурси кај жените и мажите.

Во посебните мерки се поместени и таканаречени програмски мерки, *„насочени кон подигнување на свеста, организирање активности и изработка на акциски планови за поттикнување и унапредување на еднаквите можности“*. Не навлегувајќи во намерите на законодавецот за причините за отсуството на фокусот на еднаквите можности на жените и мажите, од начинот на кој се дефинирани овој вид мерки не е јасно во што се состои нивната посебност, или пак привременост со оглед на тоа што *„подигање на свеста, организирање активности и изработката и спроведувањето на акциони планови за поттикнување и унапредување на ЕМЖМ“* се составен дел од методологијата на спроведување на која било мерка без оглед дали е поврзано со еднаквите можности или некое друго прашање на политиките.

Важен предмет на уредување на ЗЕМЖМ се насоките од Пекиншката платформа за акција за воспоставување и развој и на таканаречената „национална машинерија“ за напредок на жените во вид на централно тело за координација на политиките внатре во владата, со задача да ја поддржи интеграцијата на перспективата на родова еднаквост во сите области на политиките. Притоа „институционалните механизми“ или процеси кои го олеснуваат соодветно децентрализираното планирање, спроведување и следење, со вклучување на невладините организации или локалните групи оддолу нагоре се дел од нужните предуслови за ефективно функционирање³¹. Во оваа смисла, важни се и препораките на Комитетот на министри на земјите членки на Советот на Европа, кој ја препознава неопходноста на институционалните механизми како инструмент во справувањето со полово заснованата дискриминација и постигнување на родовата еднаквост, упатувајќи на напредокот во диверзификацијата и мултиплицирање на механизмите во различни области на политиките и на различните нивоа на власта, вклучувајќи и во парламентите, локалните власти и независните институции. Имајќи ја предвид комплексната структурна поставеност на ЕЛС со различни управувачки, извршни одлучувачки надлежности, би можело да се каже дека овие препораки се релевантни за законското регулирање на посебната институционална структура и на ниво на локалната власт. Основните барања како стандард за нивно воспоставување се ефективност и одржливоста, имајќи ги предвид националниот контекст и неговите специфики, оттука со препораките не се прејудуира фиксен унифициран модел. Сепак, неколку клучни стандарди се утврдуваат како израз на политичката волја и посветеноста на државите во врска со остварувањето на родовата еднаквост: Поставеноста на највисоко ниво на власта, вклучувајќи и меѓусекторска структура, Овластување, Видливост, Политичка поддршка, Финансиски и човечки ресурси; Законски утврден мандат со добро дефинирани функции и одговорности кои го вклучуваат двојниот пристап; Развој на потребна експертиза, инструменти и

²⁹ Agnes Hubert, Maria Stragiraki Twenty years of EU gender Maistreaming: Rebirth out of the Ashes, Femina Politica 2/2016.

³⁰ <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1404>

³¹ United Nations., Department of Public Information. and World Conference on Women, eds., The Beijing Declaration and the Platform for Action Fourth World Conference on Women, Beijing, China, 4-15 September 1995 (Dept. of Public Information, United Nations, 1996).

алатки за родова анализа/родови проценки и родово одговорно буџетирање, вклучувајќи и развој на капацитети и механизми (процедури) кои ќе обезбедат нивна примена; Воспоставување на формални и неформални врски за соработка помеѓу јавните институции, со администрацијата, со организациите на граѓанското општество особено женските и оние фокусирани на човековите права, медиумите, социјалните партнери и останати релевантни субјекти.³²

ЗЕМЖМ ја утврдува и ги уредува надлежноста, овластувањата и задачите на посебната институционална структура како составен дел на институциите во рамките на законодавната извршната и локалната власт.

Политичките тела во оваа структура се состојат од Комисии за еднакви можности на жените и мажите кои се предвидени како постојани работни тела на Собранието на РСМ и на Советите на единиците на локалната самоуправа. За овие тела се предвидени повеќе специфични овластувања и задачи кои произлегуваат од поставеноста, надлежностите и функциите на овие институции соодветно, а кои субјектите имаа обврска да ги формализираат во актите со кои се уредува нивната работа.

Во рамките на извршната власт, централен механизам во оваа институционална структура е МТСП, кому му е доверена обврската за надзор над спроведувањето на одредбите и донесените прописи донесени врз основа на ЗЕМЖМ. Согласно ЗЕМЖМ, МТСП *„се грижи за унапредување на еднаквите можности на жените и мажите во сите области од општественото живеење, се грижи да се внесе принципот на еднакви можности во главните текови на реорганизацијата, унапредувањето, развојот и процената на политичките процеси на сите нивоа и во сите фази на национално и локално ниво“*.

МТСП ја координира работата на Интерресорската консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите, како тело кое е важно заради учеството на претставници на локалната власт, преку Заедницата на единиците на локалната самоуправа. Групата ја формира Владата која го утврдува составот и членовите од редот на функционери/раководни државни службеници, претставници на граѓански организации, здруженија на работодавачи, експерти, синдикати и други субјекти. Од ваквиот плурален состав на ова тело се очекува да ја обезбедува соработката помеѓу различните заинтересирани групи на планот на еднаквите можности на жените и мажите. Интересна е ваквата улога на МТСП со оглед на тоа што Владата, согласно ЗЕМЖМ, *назначува координатор и заменик-координатор за еднакви можности го следи спроведувањето на принципот на еднакви можности во стратешките планови на ресорните министерства, кои соработуваат со МТСП*.

Институционална структура е предвидена и во органите на државната управа, кои се должни да ја воспостават преку определување службени лица *координатори и заменици-координатори за ЕМЖМ кои ќе ги координираат работите од надлежност на државниот орган за воспоставување ЕМЖМ*. Согласно одредбите, овие лица се одговорни за спроведување на должностите во надлежност на органот, даваат предлози и мислења, и во исполнувањето на задачите се координираат, соработуваат и подготвуваат извештај за работата до МТСП. Исто така, дел од институционалната структура се координаторите за еднакви можности на жените и мажите, кои единиците на локалната самоуправа се должни да ги определат од редот на државните службеници. Одговорни да се *грижат за унапредување на еднаквите можности недискриминацијата во рамките на надлежностите на ЕЛС*, овие лица се должни во спроведувањето на задачите да се координираат и да подготвуваат годишни извештаи до МТСП.

³² Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms (Adopted by the Committee of Ministers on 21 November 2007 at the 1011th meeting of the Ministers' Deputies) The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe.

ЗЕМЖМ не содржи одредби во кои се пропишани критериумите и се уредува постапката за определување на координаторите и замениците-координатори за ЕМЖМ во поглед на нивната позиција, образование, стручност и претходно искуство.

Она што е посебно забележливо е недоследноста во именувањето, овластувањата и задачите на делови од институционалната структура, односно отсуствува фокусот на жените и мажите. Со ова практично се менува делокругот на нивно работење и значајно се изместува контекстот во кој ќе се разгледуваат прашањата кои се предмет на уредување на ЗЕМЖМ. Тие се трансформираат во машинерија која покрај прашањето на еднакви можности на жените и мажите ќе се занимаваат со сите останати форми на дискриминација и нееднаков третман. Тоа значи дека еднаквите можности на жените и мажите од задолжителен фокус и централно прашање, станува само една од темите кои ќе бидат предмет на нивно работење. Ова се провлекува низ различни одредби и во делот на обврските за субјектите заради што е потребно усогласување на содржината согласно целите и доменот кој го уредува ЗЕМЖМ. Исто така, иако за МТСП се пропишани низа задачи поврзани со следењето, известувањето и координацијата, не се јасно пропишани механизмите за тоа како МТСП ќе „се грижи“ за внесување на овој принцип во рамките на ЕЛС. Грижата како термин од кој не може прецизно да се идентификува конкретна обврска за субјектот е релевантно прашање на содржината на ЗЕМЖМ и за други субјекти.

Во 2015, ЗЕМЖМ претрпе измени кои претставуваа чекор напред на планот на систематизирано прибирање на информациите за активностите на институциите преземени во контекст на ЕМЖМ. Истите произлегоа од отсуството на стандардизиран формат за следење на спроведувањето на ЗЕМЖМ од страна на МТСП, надлежно да ги координира, следи и подготвува извештаи за активностите кои се преземени од страна на институциите во контекст на унапредување на ЕМЖМ, вклучувајќи и информации во однос на исполнување на дел од обврските коишто произлегуваат од ЗЕМЖМ. Имено, воведени се стандардизирани, задолжителни обрасци за ЕЛС³³ и за ОДУ³⁴, кои би требало да ги подобрат ефикасноста и квалитетот на информациите за напредокот во поглед на унапредување на ЕМЖМ. Обрасците, покрај основните информации за субјектот содржат индикативни прашања за активностите и иницијативите преземени во насока на остварување на целите и обврските од ЗЕМЖМ и Стратегијата за родова еднаквост 2013 - 2020³⁵, планираните активности за следната година вклучувајќи ги финансиските средства, работата на институционалните механизми, предизвиците, добрите практики и научени лекции, и предлози и сугестии за понатамошни подобрувања.

Обврски за ЕЛС од ЗЕМЖМ

За единиците на локалната самоуправа, како еден од одговорните субјекти одговорни за воспоставување на еднакви можности на жените и мажите, ЗЕМЖМ во членот 14 пропишува специфични обврски заради остварување на неговите цели.

Обврска за ЕЛС од **ставот 1** од ЗЕМЖМ е должноста за почитувањето на принципот на еднакви можности и унапредувањето на еднаквите можности на жените и мажите кои ги остваруваат преку преземањето на мерките опишани погоре, а кои ќе се утврдени во годишни планови. И во оваа одредба се забележува недоследност во поглед на тоа дали ЕЛС имаат обврска за почитување на принципот на еднакви можности за различни категории граѓани, дополнително на онаа за унапредување на еднаквите можности на жените и мажите.

³³ Образец за Годишен извештај на единиците на локалната самоуправа за напредокот на состојбата со еднаквите можности за жените и мажите, пристапено на 4.11.2019, достапен на: http://www.mtsp.gov.mk/content/word/obrazec_els.doc

³⁴ Образец за Годишен извештај на органите на државната управа за напредокот на состојбата на еднаквите можности за жените и мажите, пристапено на 4.11.2019, достапен на: <http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspix>

³⁵ Стратегија за родова еднаквост 2013-2020; пристапено на 4.11.2019, достапна на: <http://www.mtsp.gov.mk/dokumenti.nspix>

Одредбата е од особено значење доколку се земе предвид една од основните задачи на локалната самоуправа, да обезбедува непосредни животни услови и околности за сите граѓани како основа за реализација на нивните права и слободи, заштита на нивниот дигнитет како човечки суштества, и економска и социјална сигурност и еднаквост.

Сепак превидите во процесот на децентрализацијата во адресирање на родовата еднаквост како и структурните нееднаквости преку исклучување на локалните демократски институции од одлуките поврзани со управувањето и користењето на водите, земјиштето и природните ресурси, здравствените, образовните, социјалните и друг вид услуги, а кои се често под влијание на пазарно ориентираните политики, доведуваат до зголемено финансиско оптоварување на граѓаните и трансфер на грижата за семејствата и заедницата врз жените. Ваквиот пристап, комбиниран со недоволното вклучување на жените кои традиционално отсутствуваат од овие процеси, ги ограничува нивните права и можности со оглед на тоа што ги зајакнува традиционалните родови улоги, а воедно ја внесува одговорноста за неплатената репродуктивна работа која традиционално се очекува од жените во доменот на јавните политики. Децентрализацијата има потенцијал да обезбеди одржлив развој, доколку е поврзана со локалната демократизација и подеднакво вклучување на жените и мажите, соодветно одговарајќи на локалните политички, социјални економски и културни потреби и услови. Ова налага процеси кои по својата природа се политички: застапување, преговарање, вмрежување, мобилизација и градење поддршка и предизвикување на ваквите политики не само од страна на организациите на граѓанското општество туку и од страна на самите локални власти.³⁶

Во отсуство на каква било обврска во доменот на еднаквите можности на жените и мажите и родовата еднаквост во Законот за локална самоуправа³⁷, како основна легислатива со која се уредува работата на ЕЛС, освен ЗЕМЖМ, важни се принципите на Европската повелба за еднаквост на жените и мажите, според која локалните власти можат и би морале да одиграат позитивна улога во промовирањето на еднаквоста на практични начини кои делуваат на секојдневниот живот на локалната заедница. Притоа, практикувањето на овластувањата за регулирање и справување со јавните работи во нивна надлежност, би требало да се одвива на инклузивен одговорен начин, со вклучување на жените и мажите во донесување на одлуките, елиминација на родовите стереотипи, и внесување на перспективата на еднаквост меѓу жените и мажите во сите активности, врз основа на анализи за различните искуствата на жените во ползувањето на услугите и ресурсите на заедницата и акциски планови и програми поткрепени со финансиски и човечки ресурси³⁸. Оваа повелба според информациите од годишниот извештај на МТСП ја имаат потпишано 23 општини во РСМ³⁹.

Оттука, од исклучителна важност е и одредбата од ЗЕМЖМ **ставот 2** кој ја уредува должноста за посеопфатен, стратешки пристап во третманот на прашањето на еднаквоста на жените и мажите од страна на ЕЛС. Имено, тие се должни, во рамките на своите стратешки планови и буџети да го инкорпорираат принципот на еднакви можности на жените и мажите, да ги следат ефектите и да известуваат за влијанието на нивните програми на годишно ниво. Исто така одредбата пропишува обврска за учество на РЛС во подготовката на Стратегијата за родова еднаквост во делот кој се однесува на локалната самоуправа. Во оваа смисла, важно е да се земе предвид различната улога на одделните делови од структурата на ЕЛС во примената на оваа обврска. Управувањето со процесите наведени во одредбата, вклучувајќи ги и предлозите за политики и буџети како нивен исход, спаѓа во доменот на задачите на градоначалниците и администрацијата, оттука, одговорноста за остварување

³⁶ POLICY RECOMMENDATIONS FROM THE INTERNATIONAL CONFERENCE, MEXICO CITY, 2008 Decentralization, local power and women's rights, Global trends in participation, representation and access to public services, достапно на <https://gender-financing.unwomen.org/en/resources/p/o/i/policy-recommendations-from-the-international-conference-on-decentralization>

³⁷ Закон за локална самоуправа „Сл. весник на РС Македонија“ бр. 5 од 29.1.2002 год.

³⁸ Council of European Municipalities and Regions, European Charter for Equality of Women and Men in Local Life, посетена на: 15.11.2019, достапна на: http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf

³⁹ Годишен извештај за имплементација на Стратегијата за родова еднаквост за 2018 година, добиен од МТСП за потребите на проценката.

на овие обврски од ЗЕМЖМ би требало да се лоцира кај овие структури. Одговорноста за нивната крајна содржина во поглед на заснованоста, амбициите на целите, очекуваните резултати, користа за крајните корисници, мерките, потребните ресурси и механизмите за следење и отчет спаѓаат во доменот на советите. Имено, овие органи според поставеноста се овластени да ги носат одлуките за нивно донесување, да вршат надзор врз реализацијата и постигнатите резултати и промени од спроведувањето. Една од клучните обврски која е тесно поврзана со внесување на принципот на еднакви можности на жените и мажите во дејствувањето на ЕЛС е содржана во одредбите од членот 18, кој ги задолжува да прибираат, евидентираат и обработуваат статистички податоци прикажани според полово припадност и да ги доставуваат до Државниот завод за статистика. Со оглед на тоа што одредбата не упатува на областите и видот на статистичките податоци, би можело да се каже дека ЕЛС се слободни да ги уредат постапките за спроведување на ваквата обврска не само за потребите на Државниот завод, туку и за подобрување на процесите на планирање, следење и донесување одлуки во сите области на надлежност. Сепак важноста на родово релевантните податоци како неопходен предуслов за планирање, следење и оценка на напредокот налага прецизирање на обврската за континуирано прибирање, ажурирање, споделување и употреба на вакви податоци од страна на сите субјекти.

Во контекст на воспоставување на еднаквите можности за жените и мажите како цел, важна е обврската од **ставот 3** за органите и телата на ЕЛС да ги разгледаат и земат предвид предлозите за мерки и активности од комисиите и координаторите за еднакви можности на жените и мажите. ЕЛС се должни да ги воспостават и формализираат овие механизми како постојана структура со уредени овластувања и задачи во внатрешните акти, односно актите за систематизација и статутите соодветно.

Особено е важна улогата на Комисијата за еднакви можности на жените и мажите како работно тело на Советот, за која одредбите од **ставот 6** обезбедуваат широк спектар можности за влијание врз клучните одлуки релевантни за целокупното дејствување на ЕЛС, вклучувајќи ја тука и работата на администрацијата. Имено, законот за овие тела обезбедува овластување за давање мислења и предлози по материјалите и предлозите за седниците на Советот; учеството во креирањето и донесувањето на Стратегијата за развој на ЕЛС; донесувањето на Буџетот, Статутот, Програмата за работа на Советот и др. Исто така, комисиите има можност да предлагаат начини за инкорпорирање на принципот на еднакви можности во работата на органите и администрацијата на ЕЛС. Воедно, тие се овластени да се грижат за доследно спроведување на одредбите од ЗЕМЖМ, но и другите закони од областа на еднаквите можности и недискриминацијата, преку предлози врз основа на анализа на утврдените состојби во областите на надлежност на ЕЛС. Со оглед дека и за овие тела одредбата не специфицира за кои дискриминирачки основи регулирани со други закони станува збор, важно да се обезбеди фокусот на идентификација на обемот и начинот на кој ЕЛС ги третира родовите јазови потиснатите потреби на жените и ограничувањата во пристапот на жените до услугите, мерките и ресурсите во плановите и буџетите во областите во надлежност на општината. Освен тоа, во одредбите отсуствува прецизна обврска за нивно задолжително разгледување пред нивно донесување од страна на советот. Ваквата обврска ќе обезбеди нивен третман како матични тела за обезбедување на еднаквоста на жените и мажите како хоризонтално прашање во остварување на надлежностите на ЕЛС. Координаторите за еднакви можности на мажите и жените, кои ЕЛС согласно **ставовите 7 и 8** се должни да ги определат од редот на државните службеници и да го утврдат делокругот на работа и задачи во актот за систематизација на работните места, се овластени да се грижат за унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата во рамките на надлежностите на единицата на локалната самоуправа, да дава предлози и мислења поврзани со еднаквите можности до Советот на единицата на локалната самоуправа и до институциите и организациите на локално ниво. Грижата како овластување се остварува низ цела низа задачи какви што се изработката на извештаи за состојбата со еднаквите можности и недискриминацијата, соработката со Комисијата за еднакви можности на жените и мажите и покренувањето заеднички иницијативи за мерки за унапредување на состојбата со еднаквите можности и недискриминацијата, соработката со организации и останатите институции на локално ниво на прашањето на еднаквите можности и недискриминацијата. Во спроведувањето на задачите овие лица треба да се

координираат со МТСП, до кои се задолжени да доставуваат извештај до најмалку еднаш годишно. Од вака определениот опис на работата, забележливо е отсуството на фокусот на еднаквите можности на жените и мажите во делокругот на задачите. Еднаквите можности се општо поставени како тематско подрачје, а на овие лица им се доверени задачи во доменот на недискриминацијата, веќе уредена со Законот за спречување и заштита од дискриминација. Исто така на координаторите во рамките на ЕЛС им се дадени далеку повеќе одговорности од оние определени во органите на државната управа, што е сосема нелогично имајќи ја предвид нивната поставеност во структурата на ЕЛС, која е многу покомплексна од онаа на органите на државната управа. Имено, во рамките на ЕЛС постојат и политички тела, односно комисији на Совет кои според надлежноста и поставеноста имаат голема можност да влијаат на процесите на воспоставување на еднаквите можности на жените и мажите на локално ниво.

Она што е забележливо во содржината на одредбите, освен преголемиот обем на задачи во проширен домен на прашања кои би требало да ги покриваат овие лица за кои не е предвидена посебна работна позиција, е нивната поврзаност со речиси сите актери на локално ниво, вклучувајќи го и Советот на ЕЛС, додека отсуствува релацијата со општинската администрација во смисла на координација или доставување предлози.

Освен обврската за разгледување предлози од институционалната структура за еднакви можности на жените и мажите, важна е и обврската од **ставот 4** за обезбедување на предлози за мерки за остварување на целта на ЗЕМЖМ, преку соработката со здруженијата на работодавачите, синдикатот, невладините организации и здруженијата активни на полето на еднаквите можности, која обезбедува обврска за проактивен пристап во комуникацијата со надворешните чинители во процесите на идентификација, планирање и донесување одлуки. Со оглед на слабите обврски за проактивен пристап во комуникацијата и консултациите со граѓаните во процесот на планирање и донесување одлуки во Законот за локална самоуправа за ЕЛС, одредбата недоволно пропишува обврска за прибирање предлози за мерки граѓани, особено со жените.

7. Библиографија

Agnes Hubert, Maria Stragiraki Twenty years of EU gender Mainstreaming: Rebirth out of the Ashes, *Femina Politica* 2/2016 at the 1011th meeting of the Ministers' Deputies) The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe.

Council of European Municipalities and Regions, European Charter for Equality of Women and Men in Local Life, посетена на: 15.11.2019, достапна на: http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf.

EuropeanInstituteForGenderEquality., WhatIsGenderMainstreaming? (Vilnius: EuropeanInstituteForGenderEquality, 2007), <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>.

Gender mainstreaming Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Directorate General of Human Rights Strasbourg, 2004, пристапено на: 15.11.2019, достапно на: <https://rm.coe.int/1680596135>.

Hondeghem Annie, Nelen Sarah & Cromboom Sophie, Gender Equality Policy as Horizontal Policy: A Comparative Research Between the Netherlands and the United Kingdom," *Management international*. 7(2): 67-77 (2002).

Policy Recommendations From The International Conference, Mexico City, 2008 Decentralization, local power and women's rights, Global trends in participation, representation and access to public services, достапно на <https://gender-financing.unwomen.org/en/resources/p/o/l/policy-recommendations-from-the-international-conference-on-decentralization>.

Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms (Adopted by the Committee of Ministers on 21 November 2007).

United Nations., Department of Public Information. and World Conference on Women, eds., The Beijing Declaration and the Platform for Action Fourth World Conference on Women, Beijing, China, 4-15 September 1995 (Dept. of Public Information, United Nations, 1996).

Анализа на степенот на имплементацијата на Законот за еднакви можности на жените и мажите, Министерството за труд и социјална политика со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, 2011, пристапено на 15.9.2019 достапно на: http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/analiza_zem.pdf.

Годишен извештај за имплементација на Стратегијата за родова еднаквост за 2018 година, добиен од МТСП за потребите на проценката.

Годишен извештај за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите во Република Македонија за 2015 година, посетено на 15.11.2019, достапно на: http://www.mtsp.gov.mk/content/word/dokumenti/28.7_Izveshtaj%20za%20Vlada%20za%20RE%20za%202015%20godina.doc.

Две години потоа: Мониторинг на напредокот во примената на Законот за еднакви можности на жените и мажите, Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, 2015, пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://zdruzenska.org.mk/wp-content/uploads/2015/07/Final-Monitoring-2-godini-potoa-FINAL.pdf>.

Закон за еднакви можности меѓу мажите и жените, (пречистен текст) Службен весник на РМ бр. 201 од 16.11.2015 година.

Закон за еднакви можности на жените и мажите, Сл. весник на Р Македонија, бр. 6 од 13.1.2012.

Закон за локална самоуправа, Сл. весник на РС Македонија бр. 5 од 29.1.2002 год.

Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на РСМ, бр. 101/2019.

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Сл. весник на Р Македонија бр. 61/04 96/04; 67/07; 156/09; 47/11; 192/15.

ЗЕЛС Ресурсна електронска платформа за родова еднаквост, <http://www.rob.zels.org.mk:3000/>

МТСП, Годишен извештај за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите во Република Македонија за 2017 година со препораки за 2019 година, 2018 пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspх>.

МТСП, Годишен извештај за имплементација на Стратегијата за родова еднаквост за 2018 година, добиен од МТСП за потребите на проценката.

Непубликувани истражувања од Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, Скопје 2018.

Непубликувани истражувања од Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, Скопје 2018, податоци од 686 анкетирани жени од 12 населени места.

Непубликувани истражувања од Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, Скопје, 2016. Од вкупно 81 општина во РСМ, со истражувањето се опфатени податоците и информациите кои се однесуваат на 70 општини (86 %), кои доставиле одговор на барањата за пристап до информации од јавен карактер.

Образец за Годишен извештај на органите на државната управа за напредокот на состојбата на еднаквите можности за жените и мажите, пристапено на 4.11.2019, достапен на: <http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspх>.

Планови со мерки за унапредување на еднаквите можности на жените и мажите на општини кои се предмет на анализа: Програма за активностите на Општина Гостивар во областа на ЕМЖМ за 2019; Програма за активностите на Општина Струмица во областа на ЕМЖМ за 2019; Програма за активностите од областа на ЕМЖМ во Општина Аеродром за 2019; Програма за активностите на Општина Карпош од областа на ЕМЖМ за 2019; План за активности во областа на родова рамноправност на Општина Тетово за 2019; Програма за активностите на Комисијата за родова рамноправност при Општина Свети Николе за 2019; Програма и акционен план на Комисијата за ЕМЖМ на Општина Центар за 2019; Годишна програма за ЕМ на Општина Штип за 2019; Програма за активностите на Општина Крива Паланка во областа на ЕМ за 2019; План за работа на Комисијата за ЕМ при Советот на Општина Берово; Програма за работата на Комисијата за ЕМ 2019.

Прирачник за градоначалниците и советниците за надлежностите на локалната самоуправа, четврто издание, Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС, 2017 <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2017/Priracnik%20za%20gradonacalnici%20MK%20web.pdf>

Реактор - Истражување во акција, Родов индекс, <http://www.rodovindeks.mk/>

Стратегија за родова еднаквост 2013-2020; пристапено на 4.11.2019, достапна на: <http://www.mtsp.gov.mk/dokumenti.nspх>

Сунчица Саздовска, Граѓанско учество Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС) Телма телевизија (2018) достапно на: <http://www.mcms.mk/images/docs/2018/gragjansko-uchestvo-izveshtaj.pdf> пристапено на 15.11.2019.

Третман на родот во општинските буџети и програми - Сумарен извештај од следење во општините Струмица, Кавадарци, Радовиш, Центар и Карпош, Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска, 2018, пристапено на 15.11.2019, достапно на: <http://zdruzenska.org.mk/%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d1%82%d1%80%d0%b5%d1%82%d0%bc%d0%b0%d0%bd%d0%be%d1%82-%d0%bd%d0%b0-%d1%80%d0%be%d0%b4%d0%be%d1%82-%d0%b2%d0%be-%d0%be%d0%bf>