

д-р Марија Ристеска
м-р Љупка Трајановска

ПРИРАЧНИК ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА ВРЗ РОДОВАТА ЕДНАКВОСТ

Содржина

Поимник	4
Цел на прирачникот	5
За кого е наменет овој прирачник?.....	5
Вовед	6
Што е родова еднаквост?	8
Принципи и важност на постигнување на родова еднаквост	10
Што е вклучување на родовите аспекти во главните политики или gender mainstreaming?	12
Правна рамка за родова еднаквост.....	14
Регулативи	19
Што претставува процена на влијание на регулативата/политиките?	21
Процена на влијанието на регулативата во Република Северна Македонија	22
Процена на влијанието на регулативата врз родовата еднаквост	25
Чекор 1. Дефинирање на проблемот.....	26
Чекор 2. Дефинирање на целите	29
Чекор 3. Идентификување на опциите за јавна политика	29
Чекор 4. Процена на влијанието и избор на најдобра опција	31
Чекор 4.1. Консултации	33
Чекор 4.2. Фискални импликации	34
Чекор 4.3. Избор на најдобрата опција	34
Чекор 5. Мониторинг и евалуација	34
Формулар за процена на влијанието на регулативата врз родовата еднаквост	36

Поимник

ПОЛ - се однесува на биолошките и физиолошките карактеристики кои ги дефинираат мажите и жените, односно број и вид на полови хромозоми, хормони, внатрешна репродуктивна анатомија и надворешни гениталии. Овие карактеристики се универзални и, генерално, постојани. Исклучок се случаите на интерсексуалните лица кај кои, уште од самото раѓање, овие карактеристики не се ниту целосно типично машки, ниту целосно типично женски.

РОД - се употребува за да се опишат сите општествено зададени карактеристики, улоги, активности и одговорности кои се поврзуваат со тоа што значи да се биде маж (man) или жена (woman) во дадено општество. Девојчињата и момчињата не се раѓаат со знаење како треба да се облекуваат, зборуваат, размислуваат или реагираат. Родот се манифестира преку општествено научено однесување и очекувања поврзани со двата пола, преку културата, традицијата и она што даденото општество го смета за соодветно за жените и за мажите (општествено конструирани улоги). Ова се само општествени „норми“ и тие можат да бидат променети.

РОДОВИ УЛОГИ - се дефинираат како норми или уверувања во едно општество/заедница или друга посебна група, што условуваат кои активности, задачи и одговорности се перципирани како машки или женски. На родовите улоги влијае возраста, класата, расата, етничката и религиската припадност, како и географското, економското и политичкото опкружување. Промени во родовите улоги често се појавуваат како одговор на промени во економските, природните или политичките прилики, вклучително и генерални развојни напори во општеството.

РОДОВА ЕДНАКВОСТ - е концепт кој значи дека и мажите и жените се слободни да ги развијат своите лични способности и да прават избор без ограничувања поставени од стереотипи, ригидни родови улоги или предрасуди. Родовата еднаквост значи дека различните однесувања, аспирации и потреби на жените и мажите се земени предвид, ценети и фаворизирани подеднакво, но тоа не значи дека жените и мажите треба да станат исти, туку нивните права, одговорности и можности нема да зависат од тоа дали се родени како мажи или како жени. Родовата еднаквост претставува процес на правичност и праведност во распределбата на ресурсите, можностите и придобивките за жените/девојчињата во однос на мажите/момчињата и обратно. Еднаквоста произлегува од препознавањето дека поради историски и структурни причини, одредени групи се соочуваат со неповолности и затоа мора да бидат преземени контекстуални мерки кои ќе гарантираат дека нивната неповолна позиција не е вечна.

РОДОВА РАМНОПРАВНОСТ - оди над фокусот за еднаков третман и се заснова на важноста од резултати. Родовата рамноправност се постигнува со различен третман на групите, со цел да се стави крај на нерамноправноста и би значело дека жените и мажите уживаат ист статус. Родовата рамноправност значи дека жените и мажите имаат (еднакви) услови за целосно остварување на нивните човекови права и потенцијал да придонесат кон националниот, политичкиот, економскиот, општествениот и културниот развој, и да имаат придобивки од развојот.

ОМОЌУВАЊЕ НА ЖЕНИТЕ - претставува способност на жената да ја контролира и управува својата судбина, животот и иднината. За тоа се неопходни: еднакви способности, еднаков пристап до ресурси и можности, можности за лидерство и учество во политичките институции – можност да се користат правата, способностите, ресурсите и можностите за правење избор и донесување одлуки како и околината/средината во која нема присила и страв.

РОДОВА СВЕСНОСТ - е разбирање дека постојат општествено утврдени разлики помеѓу жените и мажите кои се засноваат на научено однесување. Ова влијае на нивната способност за пристап до ресурсите и нивна контрола. Оваа свесност треба да биде применета преку родовата анализа во проекти, програми и политики.

РОДОВАТА ОСЕТЛИВОСТ - ја придружува способноста да се осознаат и потенцираат постојните родови разлики, прашања и еднаквости, и истите да се инкорпорираат во стратегии и акции. Родовата осетливост не значи дека повеќе не ги препознаваме разликите помеѓу мажите и жените. Напротив, родовата осетливост, особено, се манифестира во препознавањето на разликите како резултат на привилегиите и дискриминацијата на мажите и жените.

РОДОВА ИНТЕГРАЦИЈА - е процесот на правење проценка за влијанието на која било планирана активност (вклучувајќи законодавство, политики или програми) врз жените и мажите во сите области и на сите нивоа. Крајната цел е постигнување на родовата рамноправност.

РОДОВА ПЕРСПЕКТИВА е вклучување на родовите аспекти во главните текови, политики и практики, имплицира (ре)организација, подобрување, развој и оцена на генералните политики, стратегии и програми на сите нивоа и во сите фази од страна на актерите вклучени во креирањето на политиките. Тоа значи заложба да се подигне на ниво на политика обврската на државата за надминување на традиционалната патријархална матрица на уредување на односите меѓу мажите и жените како реална пречка за остварување на de facto рамноправност.

Цел на прирачникот

Овој прирачник дава информации и е практична алатка за проценка на влијанието на регулативите и ќе го олесни процесот на инкорпорирање на родовата перспектива во одлуките донесени на централно и локално ниво.

Прирачникот дава основни информации и практични насоки за тоа како може да се процени влијанието на одлуката/регулативата донесена на централно и локално ниво врз родовата еднаквост. Прирачникот има за цел на едноставен начин да ја објасни постапката и чекорите во вршење на процената на влијанието на регулативата врз родовата еднаквост. Методологијата и практичните „алатки“ претставени во овој прирачник можат да се применат и на други, ранливи групи во општеството, како што се: лицата со попреченост, малцинските групи итн.

За кого е наменет овој прирачник?

Прирачникот е наменет за државните службеници кои работат во министерствата и другите органи на државната управа, како и субјектите на кои им се доверени јавни овластувања, а, пред сè:

- ✓ За сите вработени во државната администрација кои работат на изготвување и спроведување политики на централно и локално ниво, со цел да се обезбеди родовата сензитивност, разбирање и потребната подготвеност за целосна интеграција на родовата перспектива во законските регулативи и одлуки на Владата и локалната самоуправа.

- ✓ За сите вработени на централно и локално ниво, со цел да се обезбеди родова сензитивност, разбирање и неопходна подготвеност за целосна интеграција на родовата перспектива во планирањето и креирањето на услугите што ги обезбедуваат Владата и локалните самоуправи, со што ќе се обезбеди конкретен ефект врз напредокот на положбата на жените и мажите во сите области на општествениот и јавниот живот.
- ✓ Прирачникот може да послужи како корисна алатка за другите актери во општеството кои работат на полето на воспоставување и зајакнување на родовата еднаквост, како што се граѓанските организации, коморите и други групи на интерес.

Вовед

Извештајот на Европската Унија за напредокот на Република Северна Македонија од 2021 година го истакна напредокот на земјата во однос на правната рамка за заштита на основните права и посочува дека таа во голема мера е во согласност со европските стандарди. „Постигнат е важен напредок со донесувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејно насилство, со меѓупартиска поддршка. Забележано е подобрување во однос на вклучувањето на родовите аспекти во главните политики и правата на жените, иако жените се меѓу категориите кои се најтешко погодени од пандемијата“¹. Европската комисија посочи дека е постигнат одреден напредок во однос на родовата еднаквост со дополнително правно усогласување со Истанбулската конвенција и нагласи дека е потребно усогласување на поврзаните закони, усвојување на подзаконски акти и оперативни процедури. Откако започна пандемијата КОВИД-19 во 2020 година и нејзиниот континуитет во 2021 година, има значителен регрес на правата, можностите и безбедноста на жените и девојките². Целокупниот стремеж за зајакнување на жените за еднакво учество во економските, општествените и политичките процеси, за еднакви улоги на жените и мажите во семејството, во домаќинството и во општеството, се намалија во текот на кризата, а негативните влијанија врз жените се очекува да се почувствуваат уште повеќе во периодот на закрепнување.

Индексот на родовиот јаз³ на Светскиот економски форум, кој ги проценува разликите меѓу жените и мажите преку економски, политички, образовни и здравствени критериуми, ја рангираше Република Северна Македонија на 73-то место во 2021 година во опсег од 156 земји, во споредба со 70-тото место во 2020 година и 67-то место во 2017 година. Земјата таму опадна од 28-то место во 2006 година, од 58 земји, на 53-то место во 2008 година од 130 земји. Република Северна Македонија е прилично добро оценета во однос на политичкото зајакнување (53), поради бројот на пратенички во Парламентот достигнато преку квоти, но со ниска оцена во областите на здравството и опстанокот (85), економското учество и можностите (97) и образовните достигнувања (99).⁴

Со оглед дека родовата перспектива овозможува понаменски, поправични и поефикасни политики, Владата треба да посвети посебно внимание на родовиот аспект при креирањето политики и усвојувањето на мерки. Анализата на влијанието на политиките ни овозможува родовиот аспект да биде составен дел на процесот на креирање политики. Притоа, може да се оценуваат влијанијата од мерките врз сите подгрупи на жени (жени со попреченост,

¹ The European Commission in the Progress Report of the Republic of North Macedonia for 2021, available online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en.

² Covid 19 and gender 2020, available online http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2021/01/CRPM-Covid-19-%D0%B8-%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D1%82_prvo_ENG.pdf.

³ Global Gender Gap Report 2021, World Economic Forum, available online https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf.

⁴ Ибид.

повозрасни жени, самохрани мајки, жени од етничките мнозински заедници, жени од руралните средини, итн.).

Од својата независност Република Северна Македонија се стреми да стане земја членка на Европската Унија. Еден од клучните предуслови за членството е подобрување на демократскиот капацитет, доброто владеење и реформи во правната држава. Реформата и модернизацијата на системот на јавна администрација претставува постојан процес во земјите со развиена демократија и пазарна економија. Во овој поглед, особено значајни се донесувањето одлуки, а од уште поголемо значење е процесот на креирање политики и закони. Дополнително, евалуацијата на регулаторните политики (како се создаваат регулативите и што тие постигнуваат) е во посебен фокус на земјите членки на Европската Унија и ОЕЦД.

Во последните 15 години Република Северна Македонија има преземено сериозни реформи во системот на креирање и развивање политики кои се насочени кон подобрување на квалитетот, постојаноста и применливоста. Државата спроведува регулаторни реформи кои вклучуваат отстранување на административните законски тешкотии преку регулаторната гилотина и воведување на неколку механизми за развивање на паметни политики/закони, како, на пример, процена на влијанието на регулативата и екс-пост евалуација на закони. Креирањето политики и координација е една од приоритетните области дефинирани во Стратегијата за реформа на јавната администрација (РЈА) 2023-2030 година. Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), преку Секторот за регулаторна реформа, врши координација на процесот на процена на влијанието на регулативата (ПВР) и проверка на квалитетот на спроведените анализи.

Што е родова еднаквост?

Жените и девојчињата претставуваат половина од светската популација и според тоа, половина од нејзиниот потенцијал. Родовата еднаквост, покрај тоа што е основно човеково право, од суштинско значење е и за постигнување мирни општества, со целосно искористен човечки потенцијал и одржлив развој. Различните форми на родовата нееднаквост и нееднаквите права во добар дел се засноваат на стереотипизацијата на родот со доделување различни улоги и одговорности на мажите и жените врз основа на предрасуди (родовите предрасуди најмногу ги фаворизираат мажите). Поради оваа причина, особено е важно да се изгради родова свест и разбирање за различните улоги на мажите и жените и нивните меѓусебни односи во контекст на моќ, статус, потреби итн. Развојот на одреден вид чувствителност е потребен за разбирање и на прашањата и на неопходноста од нивно решавање.

Во литературата, терминот „родова еднаквост“ се става во однос на еднакви права и е ориентиран кон промовирање на целосно и рамномерно учество на мажите и жените во општеството. Иако еднаквоста и еднаквите права понекогаш се сметаат за исти, еднаквите права се однесуваат на правната еднаквост на мажите и жените (еднакви права) и затоа се предуслов за постигнување еднаквост: вклученост на мажите и жените во сите аспекти на животот и општеството. Родовата еднаквост не е нешто што се развива самостојно; таа е и услов за развој и предуслов за економска и социјална благосостојба. Дополнително, општествениот развој поттикнува трансформации, а, сепак, искуството покажува дека позитивните промени не се автоматски, освен ако одредени прашања не се стават во контекст на еднакви можности. Ова води до заклучок дека прашањата за родовата еднаквост нема да се решат сами.

Посебно е важно да се нагласи дека прашањето за родовата еднаквост не е проблем поврзан исклучително со жените. Родовите норми, стереотипите, предрасудите, перцепциите во однос на улогата на мажите во општеството се составен дел од сликата за родовата еднаквост, односно имаат штетни последици по мажите, како и по жените. Споделувањето на одговорноста за семејството и домаќинството и балансирањето на професионалниот и семејниот живот на жените им овозможува да се интегрираат на пазарот на трудот и да ги користат човечките ресурси на поефективен начин.

Родовата поделба на трудот и распределбата на ресурсите, одговорностите и овластувањата се определуваат со различни правила и системи на вреднување според пазарот или државата. Треба да се каже дека многу активности што ги прават жените сè уште не се вреднуваат како дел од целокупната економска активност. „Невидливата“ работа на жените дома, како и неплатената работа и работата во неформалниот сектор се само дел од објаснувањето за послабата економска положба на жените во однос на нивната економска независност и самостојност. Половата хиерархија во рамките на вработувањето става повеќе жени во репродуктивни активности, неплатена работа и неформални или послабо платени работни места во формалниот сектор.

На пример, се проценува дека во Европската Унија жените извршуваат и 80 % од домашните работи кога се вработени и дека трошат двојно повеќе време во грижата околу децата отколку мажите.⁵ Невклучувањето на вредноста на домашната работа во пресметката на БДП, ILO го процени на околу 11 трилиони американски долари на глобално ниво.⁶ Се проценува дека во повеќето земји вредноста на неплатената работа е еквивалентна на околу 50 % од БДП. Ваквите илустрации не се само прашање на права, туку и на ефективноста на економскиот систем како целина.

Принципи и важност на постигнување на родовата еднаквост

Зошто е толку важна родовата еднаквост во системот на одлучување? Ова е прашање на ефикасно управување со ресурсите, додека учеството на жените во политиката е показател за отвореноста, демократскиот карактер и развојот на институциите. Родовата еднаквост го потврдува принципот на граѓанска еднаквост и несомнено придонесува за стабилноста на општеството како целина.

Фактот дека оптималната распределба на трудот, сопственоста и другите ресурси е одредена од родовата еднаквост е илустриран со значајното отстапување со кое се соочуваме кога ги разгледуваме меѓусебните односи меѓу нивоата на развој и родовата диспропорција. Треба да имаме предвид дека развојот на институционалната средина и општествените курсеви во голема мера се детерминирани од патријархалната организација на семејството,

⁵ 2019 Eurostat, „How do women and men use their time – statistics“, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=How_do_women_and_men_use_their_time_-_statistics&oldid=463738#Overview.

⁶ ILO 2018, Care work and care jobs for the future of decent work. Geneva: ILO, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633135/lang--en/index.htm#:~:text=This%20report%20takes%20a%20comprehensive,inextricably%20linked%20with%20care%20work.

предрасудите, стереотипите и различните перцепции за улогите на мажите и жените во општеството. Во развиените општества ова може да послужи како објаснување за нагласената диспропорција и нееднаквост, од една страна, и нивото на развој, од друга страна. Во сиромашните општества, продолжувањето на родовата нееднаквост дава значаен придонес за продолжување на сиромаштијата и маѓепсаниот круг на сиромаштија.

Нееднаквостите и разликите, вклучително и оние кои се засновани на полот, се централен дел од социјалната и политичката теорија на државата и демократијата. Програмите и политиките кои се засноваат на нееднаквост, па со самото тоа и ги одржуваат нееднаквостите, го доведуваат во прашање кредибилитетот на основните принципи на кои се потпираат модерните земји.

Треба да се имаат предвид моќта и универзалноста на човековите права и принципот на родовата еднаквост како еден од основните принципи на човековите права, кој во исто време е и основа на социјалната правда и демократијата. Овој принцип вклучува активно учество на сите актери во сите фази од процесите на политиката за еднаквост и става посебен акцент на политичката, економската и социјалната улога на жените чија промена на позицијата би станала клуч за разбирање на соодветните социјални и економски потреби.

Активното учество на жените во политиката, економијата и на другите полиња од животот е, исто така, предуслов за демократијата, како и за еднаквоста и напредокот на општеството како целина. Родовата еднаквост е, исто така, човеково право и принцип што мора да се признае, имплементира и промовира како таков. Ова значи дека е потребно елиминирање на директните и индиректните форми на нееднаквост како и изградба на економска, политичка, правна и поширока социјална средина со еднакви права и можности. Заедно со активното учество од особено значење е стратешкиот фокус на зајакнување на заштитата на човековите права (граѓански, политички, економски, социјални и културни). Затоа, промовирањето на родовата еднаквост, иако го признава правото да се биде различен, се наметнува како основен принцип на еднаквост.

Родовата еднаквост значи еднакви можности за сите да придонесат кон зголемување на социјалната благосостојба и еднакви права за сите да можат да ги уживаат придобивките од социјалната заштита. Родовата еднаквост како таква се заснова на:

- ✓ еднакви права, пристап до правда и еднаквост пред законот;
- ✓ заштита од сите форми на сексуална дискриминација;
- ✓ еднакви права, можности и пристап до ресурси;
- ✓ еднакви можности во однос на економската независност;
- ✓ еднакви плати за иста работа или работа со иста вредност;
- ✓ еднаквост во споделувањето на одговорноста за семејството и домаќинството;
- ✓ еднакво учество во процесите на одлучување;

- ✓ елиминација на родовите стереотипи и предрасуди кои служат како основа за родовата нееднаквост; и
- ✓ достоинство, интегритет и слобода од родово базирано насилство.

Во исто време, ова значи еднаква одговорност за отстранување на другите форми на нееднаквост кои придонесуваат за нерамнотежа и ранливост во општеството.

Што е вклучување на родовите аспекти во главните политики или gender mainstreaming?

Концептуализацијата на родот произлегува од првичното прифаќање на стратегијата за родово институционализација во развојните програми и организации (во термин: „родово зајакнување“, „омокување“, „интеграција на жените во развојот“ и „жени и развој“). Интеграцијата на родовите прашања во целите на економскиот раст, човековите права, човековиот развој и начинот на кој тие се третираат резултираше со отсуство на соодветни ефекти врз родовата еднаквост. Политиките за еднаквост кои беа карактеристични за седумдесеттите години на XX век беа заменети со формирање на институционални тела и систем на мерки за унапредување на статусот на жената. Бројните програми и проекти беа за „јакнење“ на жените, но повеќе беа фокусирани на претприемништвото отколку на предизвиците поврзани со рамнотежата на моќта. На некој начин индивидуалистичкиот фокус одговараше на вербата во пазарните сили и либералната демократија. Ваквиот пристап придонесе за гетоизација на жените со различни резултати, но, секако, беше неуспешен во однос на постигнувањето на главната цел, еднаквоста. Како резултат на тоа, родот ја изгуби аналитичката моќ и стана деполитизиран.

Стратегијата на „новиот“ пристап – вклучување на родовите аспекти во главните политики – за првпат беше спомната во 1985 година, во Најроби, на Третата конференција на Обединетите нации за жените, по повод дискусијата за улогата на жените во развојниот процес. Ова го поттикна развојот на стратегијата што беше претставена на следната Четврта светска конференција за жените одржана во Пекинг, во 1995 година, усвоена во форма на платформа за акција. Стратегијата за вклучување на родовите аспекти во главните политики стана покана до владите и меѓународните организации и институции да, „... промовираат активна и препознатлива политика од аспект на вклучување на родовата перспектива во рамките на нивните политики и програми преку анализа на нивниот ефект врз жените и мажите пред да донесат каква било одлука“ (види COE 2005 стр.7).

Според UN ECOSOC вклучувањето на родовите аспекти во главните политики или gender mainstreaming е „процес на проценка на импликациите за жените и мажите од која било планирана акција, вклучително и законодавството, политиките или програмите, во која било област и на сите нивоа.... Крајната цел на мејнстримирањето е да се постигне родова еднаквост“.⁷

Во европската литература најчесто се користи дефиницијата на М. Верло, претседавач на групата експерти на Советот на Европа за вклучување на родовата перспектива, кој во својот Извештај во 1998 година, рече дека „вклучувањето на родовата перспектива е (ре)организација, подобрување, развој и евалуација на политичките процеси, така што перспективата за родовата еднаквост е инкорпорирана во сите политики на сите нивоа и во сите фази од страна на актерите кои вообичаено се вклучени во креирањето политики“.

.....

7 UN ECOSOC, Gender mainstreaming <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming#:~:text=The%201997%20agreed%20conclusions%20of,areas%20and%20at%20all%20levels.>

Вклучувањето на родовите аспекти во главните политики се гледа како концептуална рамка, методологија и презентација на добра практика. Како таква, претставува еден вид „ребрендирање“ на феминизмот во современото време, вклучително и родова перспектива во главните општествени случувања и во социјалните, економските, политичките, културните, правните системи со цел да се трансформира социјалната и институционалната структура кон родовата еднаквост. Самиот поим за еднаквост станува дел од „новата“ идеологија, стратегија и политика.

Денес, речиси 20 години по спроведувањето на оваа стратегија, која беше основа на илјадници планови, донесени се други стратегии и иницијативи. Затоа, може да се извлече заклучок дека вклучувањето на родовите аспекти во главните политики е проект со неочекувана моќ и неверојатна енергија. Сепак, без оглед на сите предизвици без разлика дали се политички, економски, верски, фундаменталистички, економска криза и мерки за штедење, предрасуди итн., таа останува главната стратегија за постигнување родова еднаквост.

Секако, постои потреба да се концептуализира родовата интеграција во контекст на отворените прашања кои во најголем дел се однесуваат на следново:

- ✓ позиционирање на родовата еднаквост и вклучување во главните политики;
- ✓ алтернативни можности во процесот на трансформација на политиката за родова еднаквост (модел за еднакви можности или еднаков третман, „трилогија“ на модели за еднаков третман, женска перспектива и родова перспектива);
- ✓ родово вклучување во контекст на други форми на социјални нееднаквости;
- ✓ вклучување на родовите аспекти во креирањето политики што се потпира на експертиза или подемократски процес;
- ✓ импликации од меѓународна природа кои може да произлезат со вклучувањето на родовите аспекти во главните политики.

Правна рамка за родова еднаквост

Зошто Владата треба да го вклучи родовиот аспект во креирањето на политиките? Република Северна Македонија се обврза да постигне de jure и de facto родова еднаквост и да обезбеди целосен развој и унапредување на жените со потпишување на CEDAW⁸, Пекиншката платформа на Обединетите нации за акција (BPfA)⁹, Истанбулска конвенција¹⁰ и како земја кандидатка за членство во Европската Унија во која една од фундаменталните вредности е родовата еднаквост. Дополнително, земјите членки на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), вклучувајќи ја и Република Северна Македонија, ја објавија својата посветеност кон постигнување на родовата еднаквост во Повелбата за европска безбедност од 1999 година, како и во Акциониот план на ОБСЕ од 2004 година, за унапредување на родовата

8 Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (CEDAW), усвоена во 1979 година од Генералното собрание на ОН, често се опишува како Меѓународен закон за правата на жените. Составена од преамбулата и 30 члена, таа дефинира што претставува дискриминација на жените и поставува агенда за национална акција за ставање крај на таквата дискриминација.

9 Пекиншката декларација и платформа за акција (BPfA) е меѓународна декларација за правата на жените поставена на значајната Четврта светска конференција на ОН за жените, одржана во Пекинг, во 1995 година.

10 Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство беше усвоена од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа на 7 април 2011 година.

еднаквост. Иако се направени значителни напори за унапредување на родовата еднаквост, родовите нееднаквости во земјата остануваат изразени во сите сфери на социоекономскиот и политичкиот живот.

Статусот на жената во македонското општество е производ на вкоренети социокултурни вредности и е реафирмиран со политики и норми. Уставот на Република Северна Македонија нема општи одредби за антидискриминација и не прави специфична референца за родовата еднаквост, еднаквите можности или афирмативната акција, меѓутоа, тој гарантира еднакви права и слободи, без разлика на пол, раса, боја на нивната кожа, национално или социјално потекло, политичко или верско убедување, на граѓаните и нивната материјална и општествена положба (член 9). Со законските одредби нормативно се обезбедени еднаквите можности на жените и мажите во државата. Практичната имплементација на концептот на воспоставување на еднаквите можности започна уште во 1999 година, кога Република Северна Македонија го усвои својот Прв национален план за акција за полово рамноправност. Собранието на Република Северна Македонија, во мај 2006 година, го донесе Законот за еднакви можности на жените и мажите, а во согласност со истиот, беше усвоен и Вториот национален план за акција за родова рамноправност за периодот од 2007 до 2012 година.

Законот за еднакви можности на жените и мажите¹¹ (во натамошниот текст: ЗЕМ) за прв пат беше донесен во 2006 година и ги регулираше основните и посебните мерки за воспоставување еднакви можности меѓу мажите и жените во земјата. Заради понатамошна хармонизација на нашето законодавство со европските стандарди и вградување на препораките на меѓународните организации во 2012 година, ЗЕМ беше променет со проширување на списокот на ситуации во кои може да се појави дискриминација, регулирајќи ја дискриминациската основа, како и воведувајќи концептуални реформи.

Вклучувањето на родовите перспективи во главните текови се дефинира како „интегрирање на родовата перспектива во секоја фаза на процесот на градење, донесување, спроведување, следење и евалуација на политики, притоа, имајќи го предвид промовирањето и унапредувањето на еднаквоста меѓу жените и мажите.“

Член 4, Закон за еднакви можности на жените и мажите

Законот дополнително ги регулира и основните (членовите 5 и 6) и конкретните мерки (член 7) кои се сметаат за привремени мерки за надминување на постојната неповолна состојба на жените и мажите, а која е резултат на систематската дискриминација или структурната родова нееднаквост што произлегува од историските и социокултурните околности. Основните мерки за остварување на принципот на еднакви можности на жените и мажите се **нормативни мерки** од областа на здравствената заштита и здравственото осигурување, социјалната заштита, пристапот до добра и услуги, економијата, работните односи и вработувањето, образованието и стручното усовршување, економските и сопственичките односи, користењето на јавните производи и услуги, (потрошувачки права), културата и спортот, информатичко-комуникациски технологии, одбраната, правосудството и управата, домувањето, јавното информирање и медиумите, државната и јавната администрација

11 Закон за еднакви можности на жените и мажите, достапен онлајн на https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2017/pre-cisten%20tekst%202015%20na%20ZEM_nov.pdf.

и други области. Во основни мерки, исто така, се вклучени и мерките со кои се воведува системско вклучување на еднаквите можности на жените и мажите во процесот на креирање, спроведување и следење на политиките.

Субјекти кои се одговорни за усвојување и спроведување на мерките за воспоставување на еднакви можности на жените и мажите според ЗЕМ се: Собранието на Република Северна Македонија, Владата на Република Северна Македонија, органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, Министерството за труд и социјална политика, Народниот правобранител, политичките партии и др. ЗЕМ ги обврзува сите институции да достават годишен извештај до Министерството за труд и социјална политика (МТСП) за конкретните мерки преземени за зголемување на родовата еднаквост до 31 март во тековната година за претходната година (член 8, стр. 4). Во овој поглед, законот го следи CEDAW. Во 2018 година, во согласност со ЗЕМ (член 21), во рамките на МТСП е именуван правен застапник за еднакви можности на жените и мажите, чија законска обврска е спроведување на постапките за утврдување на нееднаков третман на жените и мажите.

Дополнително, значаен напредок во промовирањето на родовата еднаквост се направи со донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација кој претставува заокружена правна рамка за заштита од дискриминација по разни основи. Овој закон претставуваше особено значаен инструмент во справувањето со двојната и повеќекратна дискриминација со којашто, особено, се соочуваат жените како резултат на интерсекцијата на родот со другите идентитети.¹² Во 2020 година, со цел обезбедување подобри механизми, мерки и активности за правна заштита од дискриминација, се донесува нов Закон за спречување и заштита од дискриминација со кој за првпат родовиот идентитет се воведува како основа за дискриминација.¹³

Со измените на Законот за работни односи¹⁴ внесени се одредби кои придонесуваат кон економското јакнење на жените и намалување на сиромаштијата и високата стапка на невработеност на женската популација. Според него, жените и мажите имаат исти права и можности за пристап на пазарот на трудот и на работното место. Воведен е принципот на забрана за дискриминација при вработување, забрана за директна и индиректна дискриминација на работното место, вознемирување и сексуално вознемирување. Со овој Закон се гарантираат исти услови за професионално усовршување и унапредување, како и иста плата за иста работа. Дополнително, со Изборниот законик како и Законот за избор на пратеници и Законот за локални избори се предвидуваат посебни мерки за застапеност на двата пола на кандидатските листи за пратеници и советници во локалната самоуправа.

На национално ниво Република Северна Македонија стратегиски пристапува кон овозможување на родовата еднаквост низ низа значајни мерки за развој на политиките, одразени најмногу во Стратегијата за родова еднаквост 2013–2020¹⁵ (СРЕ) и националните

12 Член 3 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, предвидува дека: „Се забранува секоја директна или индиректна дискриминација, повикување и поттикнување на дискриминација и помагање во дискриминациско постапување врз основа на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било друга основа која е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор (дискриминациска основа).“

13 Закон за спречување и заштита од дискриминација достапен онлајн на <https://www.mtsp.gov.mk/content/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%81%D0%B-F%D1%80%D0%B5%D1%87%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%D1%8-8%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BE%D0%B4%20%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B-C%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf>.

14 Закон за работни односи достапен онлајн на https://mtsp.gov.mk/content/pdf/trud_2017/pravilnici/16,11-%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%9E%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8.pdf.

15 Стратегија за родова еднаквост 2013-2020 достапна онлајн на http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_rodova_april.doc

акциски планови за родова еднаквост. Како резултати од имплементацијата на националниот акциски план 2018-2020 беа предвидени унапредување на родовата перспектива во законодавството во согласност со одредбите на Законот за еднакви можности на жените и мажите, унапредени родово сензитивни закони и политики во образовниот процес и усогласување на националното законодавство со одредбите на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство - Истанбулската конвенција.

Земјата направи стратешки напор да ги затвори постојните родови јазови со усвојување на политика и правна рамка која има за цел унапредување на родовата еднаквост. Иако Националната стратегија за родова еднаквост 2013-2020 година не го достигна својот целосен потенцијал поради кризата со КОВИД-19, сепак, новата Национална стратегија за родова еднаквост 2022-2027 е усвоена и таа е најсеопфатниот стратешки документ подготвен со цел да се подобрат еднаквите можности за мажите и жените. Оваа стратегија се надоврзува на Националниот акциски план за родова еднаквост 2018-2022 година и во тој поглед обезбедува рамка за продолжување на напорите на земјата кон постигнување родова еднаквост. Трите главни институционални механизми на Стратегијата се: вклучување на родовите аспекти во главните политики, родово одговорно буџетирање и интерсекционалност. Со овој документ важноста на родовата еднаквост е издигната на високо ниво бидејќи обезбедува меѓусекторски и хоризонтални перспективи за постигнување на универзални општествени и политички приоритети.

Регулативи¹⁶

Инструменти за креирање јавна политика

Инструментите за креирање политики се средствата кои им се ставени на располагање на владите за да ги имплементираат политиките со нивна помош. Така, не е потребно владата само да донесе одлука за некое прашање, туку треба да преземе и низа активности за спроведување на таа одлука за да можеме да кажеме дека владата има активна политика во таа област. Инструментите кои ѝ се ставени на располагање на секоја влада се многубројни, а нивната класификација е тешка. Николас Мур (Nikolas Baxter Moore) направил една мошне едноставна класификација на инструментите за креирање политики која ја заснова на основниот елемент – присуството на државата во доставувањето на стоките и услугите од јавен карактер. Тој ги дели на две групи инструментите за креирање политики: волонтерски и задолжителни.

Задолжителните инструменти се механизми преку кои се цели да се насочат индивидуи, фирми или групи кон определени активности. Преку задолжителните инструменти владата ја користи својата неоспорена моќ за да ги задолжува граѓаните да преземат определени активности. Таа може да основа јавни претпријатија за спроведување на секоја јавна функција или директно да ги обезбеди стоките и услугите преку својот бирократски апарат. Ваквите инструменти на владата ѝ овозможуваат да прави сè што ќе посака во рамките на широките уставни овластувања и остава мала дискреција за индивидуите, групите, организациите и фирмите кон кои целат овие инструменти.

Најголемиот број на регулативи, всушност, се административни одлуки кои служат за полесно

¹⁶ Ристеска М. (2017), „Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност“, 1.4.2.1. Регулативи, <http://fb.uklo.edu.mk/wp-content/uploads/sites/10/2021/10/PUBLIC-POLICY-ANALYSIS-OF-PUBLIC-POLICY-AND-PUBLIC-VALUE-Pdf.pdf>

спроведување на законите од страна на органите на управата или специјализирани владини агенции. Регулативите се јавуваат во различна форма и опфаќаат: правилници, стандарди, дозволи, забрани, решенија и одлуки. Зад некои регулативи стои присила (полицијата и судскиот систем) во нивното извршување. Тие се разликуваат по својата природа и можат да бидат економски или социјални регулативи. Економските регулативи ги контролираат цените, обемот на производството, повратот на инвестициите, како и влезот и излезот на фирмите од една во друга индустрија. Нивната цел е да ги коригираат нееднаквостите кои произлегуваат од дејствувањето на силите на пазарот.

За разлика од економските регулативи, кои се традиционална форма на задолжителен инструмент на креирање јавна политика, социјалните регулативи се понова форма. Тие ги контролираат прашањата врзани за здравјето, сигурноста и социјалната практика (на пример, дискриминација при вработување). Сите правилници за сигурност на храната, квалитетот на водата, воздухот, заштитата при работа, од загадување, дискриминација врз основа на пол или етничка припадност, порнографија и слично се типичен пример за социјални регулативи. Регулативите за заштита на животната средина се мешавина на економски и социјални регулативи, бидејќи проблемите кои ги решаваат имаат економска природа, но истите имаат влијание на социјалниот живот на граѓаните.

Регулативите имаат неколку предности.¹⁷ Прво, регулативите се многу ефикасни и предвидливи, а затоа и политички прифатливи за оние политики каде што јавноста сака да види брза и финална одлука од страна на владата за определено прашање. Второ, во оние случаи каде што некоја активност не е посакувана воопшто, како што е педофилијата, со регулативите може да се забрани поседување на педофилски материјал, за разлика од стимулациите со кои би се целело кон намалување на производството и дистрибуцијата на тој материјал. Трето, да се усвои една регулатива не е потребно да се знаат преференциите на субјектите врз кои истата ќе се спроведува.

Регулативите имаат и свои недостатоци.¹⁸ Прво, регулативите многу често ги нарушуваат активностите на приватниот и волонтерскиот сектор и може да доведат до економски неефикасности. Второ, регулативите гарантирајќи пазарна сигурност може да влијаат лимитирачки на технолошкиот развој и иновациите. Трето, невозможно е да се донесе регулатива за секоја непосакувана дејност или активност, па често владите оставаат цели дејности, активности нерегулирани за нив да се погрижи пазарот или заедницата¹⁹. И, на крај, имплементацијата на регулативите некогаш е скапа.

Што претставува проценка на влијание на регулативата/политиките?

Процената на влијанието на регулативата (понатаму ПВР) за првпат е конципирана во Соединетите Американски Држава, но идејата за ПВР како дел од процесот на креирање политики брзо се шири меѓународно потпомогната од Организацијата за економска соработка и развој (OECD) преку различни извештаи, вклучително и Извештајот за најдобри практики за

¹⁷ B.M. Mitnick, „The Political Economy of Regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms“, Columbia University Press, 1980, p.401-404.

¹⁸ James Anderson, „Economic Regulatory Policies“, Lexington Books 1976.

¹⁹ Типичен пример се услугите за нега за стари лица во домови кои до неодамна не беа регулирани и оставени пазарот (приватни даватели на услуга како пансиони) да ја доставува услугата или заедницата на основа на интергенерационата солидарност во семејствата каде помладите се грижат за постарите во семејството.

ПВР во OECD земјите од 1997 година. Во Европската Унија посебни тела се погрижија идејата за ПВР да се дифузира во земјите членки. Пример за ова се Манделкерн групата 155 – која подготви извештај за Лаакен самитот на Европскиот совет и СИГМА заедничката иницијатива на OECD и Европската Унија за реформа на јавната администрација – која го промовираше ПВР како алатка препорачана од Европската Унија за подобрување на квалитетот на политиките во земјите членки на Унијата и особено оние земји кои се аспиранти за членство.

Како што тврди Клаудио Радаели (Claudio Radaelli, 2005) „ПВР е столбот на процесот на креирање политики затоа што обезбедува стандарди за целиот процес, покажувајќи како треба да се спроведат консултациите со јавноста, да се пресметаат и предвидат социоекономските трошоци и користа од донесувањето на регулативата, и ги идентификува главните отстапки кои се направени со предложеното решение, а што е земено предвид при развојот на законодавството, како и анализа на влијанијата на истото“. Во сите контексти процената на влијанието е користена пред да се донесе регулативата и има за цел да ја информира самата одлука за носење на регулативата. Сепак, моделот на ПВР се разликува во различни политички контексти и опфаќа различни процедури и користи различни методи на анализа при проценувањето на влијанието на регулативата во различни земји во Европа.

Регулативите се еден од инструментите со кои се креираат јавните политики. Во време на глобализација и брз технолошки и општествен развој, регулативите за брзо време може да застарат. Затоа, тие како инструмент на креирање јавни политики постојано треба да се предмет на оцена со цел да одржат чекор со светот кој брзо се движи и менува.

Процена на влијанието на регулативата во Република Северна Македонија

Македонскиот модел на развој на политики е близок до рационално-синоптичкото креирање на политики, кое е детално концептуализирано од Сабатиер (1999). Овој модел вклучува пет фази:

- I. Поставување на политичка агенда или дефинирање на проблемот;
- II. Анализа на политики или идентификација на опциите за политика и нивна оцена;
- III. Усвојување на дадена опција на политиката;
- IV. Спроведување на дадената опција на политиката;
- V. Мониторинг и евалуација.

Во поглед на ова, евалуацијата на политики е одделен чекор или фаза во процесот на креирање политики, а кој следува по спроведувањето на новата политика. Нејзината цел е да „ги идентификува лекциите кои се научени со цел да се подобри тековното креирање на политики и нејзиното спроведување“ (OECD, 2012: 36).

Процената на влијанието на регулативата, од една страна, беше реформа која се поттикнуваше од Европската Унија, меѓутоа, од друга страна, во однос на екс-пост процената (евалуацијата) Република Северна Македонија го презеде водството и се вметна во клубот на држави кои имаат креирано рамка за евалуација на регулативите, уште пред ОЕЦД да има развиено своја рамка на индикатори за вреднување на политики. Според тоа, напорите за регулаторни

реформи на Република Северна Македонија не претставуваат новина, туку се и пионерски потфат за регионот на Западен Балкан и подалеку.

Воведувањето на ПВР во 2008 година се уреди со измената на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија. Деловникот предвидува дека секое министерство врз основа на принципот на пропорционалност е должно да утврди дали текстот на предлог-законот ќе биде предмет на ПВР преку прелиминарна оцена за тоа дали е потребна детална/сеопфатна ПВР или не. Методологијата за проценка на влијанието на регулативата²⁰ донесена во 2009 година, а надградена во 2013 и 2017 година, предвидува ПВР да биде изработена за предлог на законите кои се доставуваат до Владата на Република Северна Македонија за разгледување и утврдување, со исклучок на законите чие усвојување се предлага по итна постапка, законите за ратификација на меѓународни договори, законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, предлог-буџетот на Република Северна Македонија и Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија. Меѓутоа, ПВР не е предвидена за закони кои се предложени од членовите на Собранието на Република Северна Македонија или од граѓански законодавни иницијативи поднесени до Собранието на Република Северна Македонија. Уште повеќе, ПВР не се бара да се спроведе за други инструменти на креирање политика кои не се преточени во закон, на пример, стратегии, програми, информации и подзаконски акти.

Методологијата за проценка на влијанието на регулативата утврдува нејзина целосна усогласеност со процесот на стратешко планирање и креирање политики, а примената на ПВР е поддржана од информатичкиот систем и тоа преку електронска седница на Владата на Република Северна Македонија и преку Единствениот национален електронски регистар на прописи (во натамошниот текст: ЕНЕР).²¹ Сепак, СИГМА утврди дека „досега оваа технологија не помогна за придржување до важните постапки кои ја отелотворуваат вредноста на транспарентност и отчетност, како, на пример, почитување на минималниот период за консултации“ (SIGMA, 2014). Процената на влијанието на регулативата (ПВР) претставува интегрален дел од процесот за креирање на политики и координација и подготовка на закони. И покрај тоа што сите фази од процесот на спроведување на ПВР се формално и методолошки утврдени, евидентно е непочитувањето на пропишаните процедури за ПВР. Иако во периодот помеѓу 2014 – 2016 година постои тренд на зголемување на бројот на предлог-закони за кои е подготвена ПВР, сепак, гледано поединечно по години, во најдобар случај, само нешто повеќе од половина (53,6 %) од предлог-законите биле поткрепени со анализи.²²

Во однос на квалитетот на процената на влијанието на регулативата, анализите на Министерството за информатичко општество и администрација кои се однесуваат на содржината на извештаите за ПВР, укажуваат дека образложенијата за законските предлози, целите, причините, опциите и можните влијанија се општи и недоволно разработени, додека податоците за фискалните, економските, социјалните и други влијанија не нудат доволно информации за донесување на аргументирани одлуки. Покрај ограничените информации кои се нудат во извештаите за ПВР, се забележува и дерогирање на улогата на МИОА како надлежно министерство за контрола на квалитетот на процесот за ПВР и содржината на анализите.²³

²⁰ Методологија за проценка на влијанието на регулативата, достапна онлајн на https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf.

²¹ <https://ener.gov.mk/Default.aspx>.

²² Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022, достапна онлајн на https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf.

²³ Ibid.

Процена на влијанието на регулативата врз родовата еднаквост

Кое е значењето на процената на влијанието на регулативата направена од родова перспектива? Најпрвин, оваа анализа овозможува да се воведат родовата перспектива во најраната фаза на креирањето на политиките. Потоа, ни овозможува да го воочиме родовиот аспект на проблемот кој сакаме да го решиме со креирањето на политиката. Тоа ни овозможува да го дизајнираме и решението на проблемот да одговара на различните потреби на мажите и жените, односно да е родово одговорно. Со ПВР дефинираме цели и индикатори на политиката. Познавањето на родовата димензија на политиката ни помага и дел од целите да се родово одговорни, а нивното постигнување да го мериме со родови индикатори. И, конечно, со ПВР од родова перспектива предвидуваме кое е очекуваното влијание на политиката врз родовата (не)еднаквост и на кој начин ќе помогне кон остварување на заложбите за родова еднаквост на земјата.

Процената на влијанието на регулативата врз родовата еднаквост подразбира примена на стандардизирана методологија за дефинирање на опции и избор на најдобра опција на јавна политика кој ќе доведе до решавање на проблемот и унапредување на родовата еднаквост.

Постапката во чекори е презентирана овде:

Чекор 1. Дефинирајте го проблемот - кој, меѓу другото, ја зема предвид моменталната состојба меѓу мажите и жените во секторот во кој се прави регулативата.

Чекор 2. Дефинирајте ги целите на јавната политика, вклучително и целите кои ќе ја промовираат родовата еднаквост.

Чекор 3. Идентификувајте ги опциите за јавна политика за постигнување на целите на јавната политика, вклучително и целите за постигнување родова еднаквост.

Чекор 4. Анализирајте ги позитивните и негативните, односно директните и индиректните влијанија на решенијата од предложените регулативи, проценка на економските и социјалните влијанија и влијанијата врз родовата еднаквост и други влијанија за секоја од опциите.

Чекор 5. Дефинирајте го механизмот за следење и евалуација со користење на родови индикатори.

Чекор 1. Дефинирање на проблемот

Првиот чекор во дефинирањето на проблемот е да се анализира состојбата во областа која е предмет на можна регулација. Со анализа на состојбите се утврдуваат причините, обемот, видот, последиците и приоритетите во решавањето на проблемите од областа која е предвидена да се регулира со регулативата. При процената на ситуацијата, националните/локалните власти се обврзани да вклучат анализа на состојбата на жените и девојчињата, мажите и момчињата, како и нивните подгрупи (на пример, рурални жени или жени кои припаѓаат на малцинска група или жени со попреченост) во одредена област, притоа, да се

идентификуваат проблемите, кои може да бидат постојни разлики меѓу мажите и жените, како и причините за проблемот, вклучувајќи ги и разликите во потребите на мажите и жените.

Во процесот на подготовка на прописите, предлагачот собира информации, работи на нивна обработка и анализа и ги класифицира идентификуваните проблеми во таканареченото „дрво на проблеми“ според обемот и приоритетот на наведениот проблем. Со цел дрвото да има родова димензија, анализата на ситуацијата вклучува размислувања за тоа дали, како и до кој степен, позитивно или негативно, ситуацијата во дадена област влијае на правата, положбата и квалитетот на животот на жените и девојчињата, мажите и момчињата. На овој начин ќе биде овозможено јасно разбирање на потребите и проблемите кои треба да се решат со регулативата за да се обезбеди родова еднаквост. Како и секое дрво, дрвото на проблеми има корени, стебло и гранки. Причините се корените, проблемот е стеблото, а гранките се последиците од проблемот.

Слика број 1- Дрво на проблеми



Идентификуваните проблеми се родовите разлики, последиците од родовата нееднаквост (на пример, нивоа на насилство, родовиот јаз во платите или нееднаков пристап до финансии), а причините може да бидат родови улоги, родови стереотипи, традиции, обичаи, верувања и норми или недостаток на прописи поради што проблемот не можел да се реши со постојната регулаторна рамка.

За да се дефинира проблемот, неопходно е да се знаат потребите на мажите и жените во областа на подготвувањето на прописите. Мажите и жените имаат различни улоги во општеството и нивните потреби се различни. Потребите може да се категоризираат во две групи: основни потреби и стратешки потреби. Основните потреби се поврзани со преживувањето и вклучуваат потреба од храна, засолниште, облека и вода. Поради приврзаноста кон материјалните услови на живот, основните потреби се краткорочни и можат да се постигнат со директно внесување на материјали. Сепак, подобрувањето на условите за живот не влијае на социјалниот статус што го имаат жените и мажите. Затоа, кога дефинираме проблем, посветуваме внимание на стратешките потреби кои жените ги идентификуваат поради „нивната подредена положба во однос на мажите во општеството“. Овие потреби се однесуваат на моќ, контрола на ресурсите и способноста за донесување

одлуки.

На стратешките потреби на жените влијаат многу фактори: маргинализација - исклучување од процеси како што е одлучување; дискриминација - различен третман заснован на фактори врз кои поединецот нема контрола, на пример, пол, етникум, националност, раса итн.; објективизација - давање на жените помалку од човечки статус и понизок третман на жените; инфантилизам - категоризација на жени со деца; отуѓување - преку патријархални системи на наследување на имотот; подреденост - доделување инфериорна позиција на жените, на пример, третман како граѓани од втор ред; насилство - физичко, ментално и емоционално малтретирање, кое културно е прифатено како „поправање на сопругата“ или штетни практики како што е осакатувањето на женските гениталии за да се покори женскиот сексуален нагон. Не е лесно да се идентификуваат стратешките потреби на жените и тие се однесуваат на социоекономската и политичката положба на жените во споредба со мажите. Стратешките потреби може да се постигнат со усвојување регулативи за поддршка на еднаквоста, посочување на општествените вредности кои треба да се променат, и со градење на капацитетите и вештините што жените треба да ги стекнат за да постигнат еднаквост.

Чекор 2. Дефинирање на целите

Вториот чекор од процената на влијанието на регулативите е посветен на дефинирање на целите на јавната политика за кои е предложена регулативата. Целта на јавната политика ја одразува посакуваната состојба во однос на дефинираните проблеми. Ако претходниот чекор доведе до идентификување на проблеми кои имаат родова димензија, тогаш целите треба да бидат и родови. Доколку процесот на анализа на ситуацијата доведе до идентификување на клучните и конкретните проблеми, тогаш се дефинираат општите и специфичните оперативни цели. Со оглед на тоа што бројот на целите најчесто е ограничен и приоритетите треба да бидат јасно поставени, утврдените цели мора да се во согласност со стратегиите и политиките на Владата на Република Северна Македонија. Бидејќи родовата еднаквост е еден од приоритетите во однос на европската интеграција на Република Северна Македонија, барем една од конкретните цели треба да биде родовата цел.

OECD препорачува целите да бидат јасни и конкретни, мерливи, реални, прифатливи и временски, бидејќи тоа на крајот придонесува за подобра регулатива. Тие служат за мерење на влијанието на спроведувањето на прописите. Родовата цел е она што би сакале да го постигнеме - конкретен резултат во одредена временска рамка.

Чекор 3. Идентификување на опциите за јавна политика

Откако ќе се идентификуваат целите на јавната политика и прописите/одлуките, се идентификува решението за проблемите идентификувани во првиот чекор. Опциите за јавна политика се можен начин за постигнување на целта дефинирана во вториот чекор. Опциите претставуваат различни мерки, решенија за идентификуваниот проблем и дефинираната цел. Има повеќе од едно решение за секој проблем.

Најпрво, треба да се идентификуваат соодветните опции. Она што ја прави опцијата релевантна е поврзаноста со причините за проблемот и целите кои се наменети да се постигнат. Предлагачот, исто така, ја разгледува статус кво опцијата - која служи како основно сценарио со кое се споредуваат другите опции. Оваа опција значи одржување на моменталниот статус. Постојат опции кои значат подобрување на моменталната ситуација или таканаречените инкрементални опции, како и радикални опции кои имаат тенденција радикално да ја подобрат ситуацијата.

Опциите можат да бидат регулаторни или нерегулаторни, но предлагачот има обврска да воспостави листа на изводливи опции. За да се утврдат изводливите опции, неопходно е да

се отфрлат опциите кои не можат да се применат поради ограничени ресурси, пари, сложени правни процедури или други причини. Од овие опции, две опции се конечно идентификувани и детално разгледани за да се избере и објасни претпочитаната опција и нејзината родова димензија.

Решавање на основните потреби	Решавање на стратешките потреби
➤ Жените да се вклучат како кориснички, а можеби и како учеснички. ➤ Може да се подобри квалитетот на животот на жените. ➤ Главно, не ги менува традиционалните улоги и односи.	➤ Жени како агенти на промени или овозможување на жените да станат агенти на промени ➤ Подобрување на положбата на жената во општеството. ➤ Зајакнување на жените и трансформација на односите меѓу мажите и жените.

За да се даде родова димензија на опциите, неопходно е да се најде решение за потребите што ги имаат жените и тие се различни од потребите на мажите. Во првиот чекор се дефинираат основните и стратешките потреби. Опциите за решавање на практичните потреби вклучуваат жени како корисници и можеби како учесници во регулаторните мерки. Овие мерки можат да го подобрат квалитетот на животот, но не влијаат на социјалниот статус или не ги трансформираат родовите улоги и родовите односи меѓу мажите и жените. Опциите кои се однесуваат на стратешките потреби вклучуваат жени како агенти на промени или овозможување на жените да станат агенти на промени. Овие мерки дејствуваат на подобрување на положбата на жената во општеството и вклучуваат мерки за зајакнување на жените, кои индиректно водат кон трансформација на односите меѓу мажите и жените.

Чекор 4. Процена на влијанието и избор на најдобра опција

Овој чекор помага детално да се разгледаат двете избрани опции, да се процени нивното влијание и да се објасни претпочитаната опција и нејзината родова димензија кога се предлага регулатива или одлука. Оваа процена ги објаснува позитивните и негативните или директните и индиректните влијанија на решенијата од предложените регулативи врз економијата, општеството и родовата еднаквост.

Процена на економското влијание - Врз основа на анализата на економските влијанија, се разгледува како предлогот на регулативи или одлуки влијае на конкуренцијата, одредени гранки на економијата и економските субјекти, потрошувачката и конкурентноста на економијата, трудот и продуктивноста и технолошкиот и иновацискиот развој. Економската анализа ги вклучува трошоците и придобивките од опциите за јавна политика што ги има економијата, а особено поединечните економски субјекти. **Воведувањето на родова перспектива во економската анализа значи да се земе предвид состојбата на женските бизниси (бизниси во сопственост или раководени од жени), како влијаат мерките на нивната пазарна конкурентност и продуктивност и дали предложените мерки конкретно ги охрабруваат жените претприемачи да инвестираат во иновации и технолошки развој, создавање на работни места итн.**

Процена на социјалното влијание - Врз основа на анализата на социјалните влијанија, се разгледува како предложената регулатива или одлука влијае на различни групи во општеството (поединци и групи) особено оние кои се во тешка и специфична социјална ситуација или чија состојба може да се влоши кога регулативата се усвојува и спроведува. Засегнатите групи често се ранливи и маргинализирани групи (самохрани родители, стари лица, невработени, рурални луѓе со ниски приходи, лица со попреченост итн.). Европската

Унија обезбеди насоки што треба да се земат предвид при оценувањето на социјалните влијанија, имено, влијанието на регулативите врз:

- ✓ вработувањето и пазарот на трудот;
- ✓ стандардите и правата поврзани со квалитетот на работата;
- ✓ социјалната инклузија;
- ✓ еднаквоста и недискриминацијата;
- ✓ системот за социјална заштита, системот за здравствена заштита и образовниот систем.

Воведувањето на родова перспектива во анализата на социјалното влијание значи дали регулативата различно влијае на мажите и на жените како поединци и во групи кои се предмет на детално разгледување, бидејќи жените од специфични групи се најранливиот дел од населението. Така, родовата анализа се фокусира на влијанието што регулативата го има врз самохраните мајки, невработените жени, руралните жени, жените со попреченост итн.

Оцена на влијанието врз животната средина - Опциите кои се спроведуваат во земјоделството, енергетиката и транспортот имаат значително влијание врз животната средина, на пример: изградба на технолошки и индустриски паркови, иновации, проширување на земјоделско земјиште, изградба на железници и слично. **Во анализата на влијанието врз животната средина, воведувањето на родовата перспектива значи процена дали регулативата го зголемува бројот на сиромашни жени кои не можат да ги платат сметките за струја или бројот на сиромашни жени се намалува затоа што е достапен поевтин јавен превоз со инвестиции во нова транспортна инфраструктура.**

Процена на влијанието врз родовата еднаквост - Анализата на влијанието врз родовата еднаквост бара сите податоци со кои располагаат институциите да бидат поделени по пол. Овие податоци потоа се анализираат со споредување на мажите и жените и утврдување на разликите меѓу нив. **Разликите се родови нееднаквости кои предлагачот мора да ги анализира, без разлика дали мерката што ја предлага влијае на нивното намалување или зголемување. На тој начин се идентификува како регулативата влијае на родовите односи меѓу мажите и жените и родовата еднаквост.**

Чекор 4.1. Консултации

Откако ќе се донесе проценка на влијанието, нацрт-регулатива или одлука, се консултираат сите засегнати страни. Консултациите вклучуваат собирање информации, мислења и предлози од различни актери. На ист начин се добиваат дополнителни информации и се разјаснуваат прашањата од значење за донесување одлука за уредбата во претходно формираната комисија и/или општинскиот совет. Заинтересираната јавност вклучува граѓани, граѓански организации (синдикати, работодавачи, здруженија, неформални граѓански групи, граѓански организации и верски заедници), претставници на академската заедница, стопански комори или лица кои можат да бидат засегнати од прописите или лица кои ќе бидат вклучени во нивното спроведување.

Клучни аспекти кога родовата еднаквост е интегрирана во консултациите:

- ✓ Дали консултациите го земаат предвид подеднаквото вклучување на мажите и жените; дали се одржувале организирани сослушувања кога жените биле слободни, како се пренесувале информациите од сослушувањето, дали информациите биле достапни на местата каде што циркулираат жените (градинки, училишта, итн.)

- ✓ Дали процесот на консултации идентификувал разлики во искуството, перцепцијата и потребите меѓу мажите и жените, дали тие имаат специфична позиција и улога во општеството?
- ✓ Дали граѓанските организации се вклучени во процесот на консултации и јавни дебати кои се занимаваат со заштита на човековите права, особено заштитата на човековите права на жените и родовата еднаквост?
- ✓ Дали механизмите, кои работат на полето на родовата еднаквост се вклучени во консултациите и јавната дебата, на пример, државните службеници задолжени за воведување на родовата еднаквост во политиките на локално ниво и дали нивното експертско мислење е прифатено и интегрирано во регулативата? Кои се нивните препораки?

Чекор 4.2. Фискални импликации

Оваа анализа вклучува процена на финансиските ресурси потребни за спроведување на регулативата/одлуката и можните извори од кои се обезбедени овие ресурси, како и проценка на влијанието на спроведувањето на прописите/одлуките врз општинскиот и/или централниот буџет. Ова значи дека процената на фискалните импликации вклучува процена на ефектите врз јавните приходи и јавните расходи. Анализата на фискалните импликации од родова перспектива ја следи ситуацијата дали жените се извор на финансирање на регулативите, а на расходната страна следи како се распределуваат трошоците и дали жените и мажите имаат еднаква корист од нив.

Чекор 4.3. Избор на најдобрата опција

Врз основа на процената на влијанието, консултациите и по анализата на фискалните влијанија, се предлага избор на најдобрата опција, која се предлага како претпочитана опција што треба да се усвои. Во оваа смисла, оцената за избор на најдобра опција се заснова на следните критериуми за избор на најдобра опција за јавна политика: ефективност, ефикасност, политичка, финансиска и административна изводливост, распределба на трошоците, правичност и одржливост.

Најпрво се прави список на опции, а потоа се препорачува да се формира матрица на успешност во која се внесуваат оценки - бодови, анализа на позитивни страни и недостатоци за секој критериум. Потоа, меѓу детално разгледаните опции, се избира опцијата која нуди најдобар начин за постигнување промени и постигнување на поставените цели. Оваа анализа му помага на предлагачот да објасни зошто оваа опција е избрана и предложена за усвојување.

Чекор 5. Мониторинг и евалуација

Мониторингот е процес на систематско собирање податоци за развојот, имплементацијата и постигнувањето на целите и/или регулативите на јавната политика што се одвива за време на имплементацијата во одредени временски интервали. Следењето се врши врз основа на претходно дефинирани индикатори кои можат да се споредат со почетната состојба.

Евалуацијата е независен процес. Преку евалуацијата се прави анализа на исплатливоста, резултатите, влијанието, одржливоста и релевантноста на одредена јавна политика или регулатива во однос на поставените цели. Евалуацијата служи за да се види дали регулативата ја постигнува посакуваната цел и да информира за процесот на донесување одлуки, дали има потреба од воведување нови или различни мерки на јавната политика, како и промени во регулативата или донесување на нови прописи.

Кога се оценува од родова перспектива, неопходно е да се најдат одговори на овие прашања:

- ✓ Каква промена е постигната и какви ефекти има оваа промена врз положбата на жените и мажите во конкретниот случај?
- ✓ Кои решенија се покажаа како успешни за промовирање на родовата еднаквост и зошто?
- ✓ Што можеше да се направи поинаку?

Интегрирањето на родовата перспектива во мониторингот и евалуацијата гарантира дека резултатите од спроведувањето имаат влијание врз положбата на жените и мажите, како и општо влијание врз унапредувањето на родовата еднаквост.

Индикаторот ја мери целта што треба да се постигне, ефектот на мобилизираниот ресурс, постигнатиот излезен параметар, добиениот ефект или промените во контекстот - економски и социјален, или врз животната средина. За да може да се следат родовите цели, мора да се предложат и родови индикатори за регулативата што се предлага за усвојување. Родовите индикатори ги мерат родовите промени (трансформации во родовите улоги, еднаквост во родовите односи, учеството на жените во економијата, јавниот живот, политиката итн., како и промените во влијанието на жените врз социјалните, економските и политичките текови) на централно и локално ниво од кога се спроведува регулативата/одлуката. Показателите за род може да бидат основни кога ја прикажуваат почетната состојба и индикатори за резултат/ефект, кога покажуваат каде сакаме да бидеме.

Кога ќе ја завршиме процената и анализата на влијанието на прописите или одлуките, се подготвува извештај за процена на влијанието на прописите.

Пред да се подготви извештај за процена на влијанието врз родовата перспектива на предложената регулатива/одлука, потребно е да се провери дали се следени упатствата користејќи го образецот за проверка подолу.

Образец за процена на влијанието на регулативата врз родовата еднаквост

Предуслови
Дали составот на работната група е приспособен на принципот на еднакво учество на жените и мажите, колку што е можно повеќе? ☐
Дали лицата со соодветна експертиза во областа на родовата еднаквост се вклучени во фазата на дефинирање на проблемот? ☐
Дали е разгледано и дали веќе постојат стратегии, јавни политики и анализи кои укажуваат на проблемот од перспектива на родовата еднаквост во дадената област? ☐
Дали имате податоци поделени по пол? ☐
Дали овие податоци вклучуваат и податоци за возраста, територијалната застапеност и социо-економските показатели? ☐
Дали податоците се претставени квантитативно и квалитативно? ☐
Дали прашањата поврзани со родовиот аспект на анализата се вклучени во листата на прашања и потребните дополнителни информации? ☐
Дали се идентификувани субјектите кои можат да дадат одговори на овие прашања? Дали статистичките показатели се расчленети по пол? ☐
Дали е обезбедено вклучување на родовите механизми, клучните жени и мажи (како корисници или засегнати страни), граѓанските организации кои се занимаваат со правата на жените или родовата еднаквост во процесот на консултациите? ☐

Чекор 1

Дали областа на регулирање се однесува на одредени групи на општеството и кои? На кого се однесува регулативата? ☐

Кои се потребите на жените и мажите на терен и дали постојат разлики во положбата на жените и мажите, девојчињата и момчињата или различните општествени групи од ист пол? Која е разликата и кој е нејзиниот опсег? ☐

Колку овие разлики влијаат на секојдневниот живот, правата, положбата и улогата на жените и мажите, или на девојчињата и момчињата? ☐

Кои се причините и последиците од ваквата состојба врз родовата еднаквост? Дали постои дискриминација? ☐

Дали се дефинирани приоритетите меѓу проблемите поврзани со родовата еднаквост? ☐

Дали се претставени квантитативните и квалитативните показатели поврзани со овие проблеми? ☐

Дали и до кој степен јавните политики, кои моментално се спроведуваат, влијаат врз решавањето на идентификуваните проблеми целосно или делумно? ☐

Дали идентификуваните проблеми поврзани со родовата еднаквост се интегрирани во таканареченото дрво на проблеми во дадена област? ☐

Дали областа на регулирање се однесува на одредени групи на општеството и кои? На кого се однесува регулативата? ☐

Чекор 2

Која е посакуваната ситуација во однос на идентификуваниот клучен проблем и конкретните проблеми во областа што ја третира регулативата? ☐

Дали е идентификувано каква промена се очекува во општеството, со оглед на специфичните потреби на мажите и жените? ☐

Ако проблемот(ите) ја рефлектира/ат родовата нееднаквост во можностите, позициите или правата, дали дефинираната цел(и) придонесува(ат) за намалување или елиминирање на таа нееднаквост/дискриминација? ☐

Дали дефинираната цел(и) придонесува(ат) за постигнување на стратешките цели за промовирање на родовата еднаквост? ☐

Чекор 3

Дали се дефинирани конкретни опции за решавање на проблемот и постигнување на целите? ☐

Дали се користеше родово сензитивен јазик при формулирањето на опциите? ☐

Оценето е која од информациите/статистичките податоци за жените и мажите треба да се користи за да се процени влијанието на алтернативните опции од родова перспектива. Дали оваа информација е достапна и дали е потребно да се соберат дополнителни информации? ☐

Дали е утврдено дека родовите механизми, институции или организации, вклучително и граѓанските организации, ги имаат потребните дополнителни информации? Дали е проценета потребата од професионално вклучување на родовите механизми или граѓанските организации во процената на влијанието на опциите? ☐

Чекор 4

Економска процена:

Дали е утврдено како економските ефекти влијаат на положбата на жените и мажите? ☐

Дали нивната застапеност и влијание на пазарот, во деловното опкружување и слично е посилено или послабо? ☐

Заштита на животната средина:

Дали е утврдено како влијанието врз животната средина (клима, користење на земјиштето, заштита на безбедноста на храната, итн.) влијае врз животите на жените и мажите? ☐

Социјална оцена:

Дали влијанието на предложените опции е позитивно или негативно врз одредени општествени групи, особено жените и маргинализираните/ранливите групи во општеството? ☐

Дали конкретната опција ја зајакнува улогата и положбата на жената? ☐

Процена за родовата еднаквост:

Дали е утврдено како секоја од предложените опции за јавна политика ќе влијае на родовата еднаквост? ☐

Фискална процена:

Дали прописите наметнуваат одредени придобивки или трошоци за граѓаните? Како тоа влијае на жените? До кој степен трошоците за спроведување на прописите ќе бидат повеќе на товар на жените отколку на мажите? ☐

Дали постои пропорционална распределба на средствата од јавниот буџет за жени и мажи? ☐

Дали е идентификувано која опција, заедно со процената на влијанието, најдобро ќе придонесе за постигнување на стратешките цели за унапредување на родовата еднаквост? ☐

Чекор 5

Дали списокот на податоци што треба да се соберат вклучува податоци за застапеноста и влијанието на регулативите врз жените и мажите, момчињата и девојчињата (каде што е релевантно)? ☐

Дали е можно да се измерат промените во положбата на жените и мажите, момчињата и девојчињата (позитивни или негативни)? ☐

Дали е обезбедено мерење за тоа како овие промени влијаат на постигнувањето на идентификуваните цели на јавната политика/регулаторна политика? ☐