

**РОДОВАТА
ЕДНАКВОСТ
ВО ПРИСТАПУВАЊЕТО
КОН ЕУ ПРИРАЧНИК
за застапување**

Скопје, 2016

Наслов:

РОДОВАТА ЕДНАКВОСТ ВО ПРИСТАПУВАЊЕТО КОН ЕУ:
ПРИРАЧНИК ЗА ЗАСТАПУВАЊЕ

Издавач:

Здружение за унапредување на родовата еднаквост Акција Здруженска – Скопје

За издавачот:

Марија Савовска, Извршна директорка

Автор:

Боби Бадаревски

Лектура:

Симона Груевска Маџоска

Ликовно – графичко обликување:

Кома лаб.

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

341.171.071.51:305(4-672ЕУ)(036)

БАДАРЕВСКИ, Боби

Родовата еднаквост во пристапувањето кон ЕУ : прирачник за застапување /
[автор Боби Бадаревски]. - Скопје : Здружение за унапредување на родовата
еднаквост Акција Здруженска, 2016. - 68 стр. ; 21 см Фусноти кон текст

ISBN 978-9989-2910-3-6

а) Родова еднаквост - Европска практика

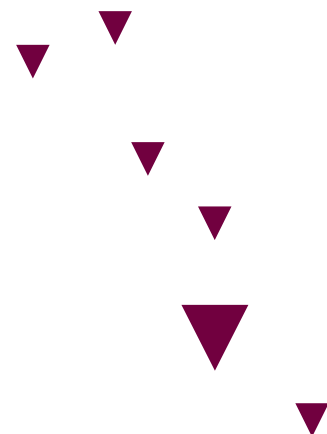
б) Европска унија - Зачленување - Родови аспекти - Прирачници

COBISS.MK-ID 101042186

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија.

**Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Акција Здруженска и на
никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.**

1	Услови за пристапување кон ЕУ 10	2	Европска политика за родова еднаквост 19	3	За извештајот за напредокот на ЕК 37
1.1.	Процесот на пристапување кон ЕУ 10	2.1.	Право на ЕУ – „Acquis Communautaire“ 20	3.1.	Како се подготвува извештајот 37
1.2.	Преговори за членство 12	2.1.1	Примарни правни извори 21	3.2.	Структура на извештајот за напредокот 39
1.3.	Завршување на преговорите 13	2.1.2.	Секундарни извори на правото на ЕУ 21	3.3.	Каде е родот во извештајот за напредокот? 40
1.4.	Процесот на Западен Балкан 13	2.1.3.	Регулативи 21		
1.5.	Улогата на граѓанското општество 14	2.1.4.	Директиви 22		
1.6.	Главни механизми на соработка помеѓу организациите на граѓанското општество и ЕУ 16	2.2.	Примена на законите на ЕУ 22		
1.7.	Различни нивоа на учество 17	2.3.	Право на ЕУ кое се однесува на родовата еднаквост – од формална до суштинска еднаквост 23		
		2.4.	Клучни директиви на ЕУ за родова еднаквост 26		
		2.5.	Кон двојниот пристап на европската политика за родова еднаквост 28		
		2.6.	Мерки на позитивна акција 29		
		2.7.	Родово интегрирање 30		



4

Алатки за подготовка и изработка на извештај за придонесот кон извештајот за напредок на Европската комисија 42

придонесот кон извештајот за напредок на Европската комисија 42

4.1. Избирање област, тема или прашање како предмет на известувањето 42

4.2. Известување за имплементацијата на директивите на ЕУ за родова еднаквост 43

4.2.1. Насоки за подготовка на извештајот преку прашања 44

4.3. Преглед на мониторингот и евалуацијата 47

4.3.1 Што е мониторинг? 47

4.3.2 Што е евалуација? 47

4.3.3 Разлики помеѓу мониторингот и евалуацијата 47

4.3.4 Зошто се важни мониторингот и евалуацијата во процесот на застапување засновано на докази? 48

4.3.5 Преглед на циклусот на политиките за спроведување и хиерархијата на проектот, како и нивната врска со мониторингот и евалуацијата 49

4.4. Преглед на мониторингот 50

4.5. Индикатори 51

4.6. Методи, алатки и анализа за собирање податоци 52

4.6.1. Преглед на други алатки 54

4.6.2. Анализа на податоците 54

4.7. Преглед на евалуацијата 55

4.7.1. Зошто евалуираме? 55

4.7.2. Критична проценка 56

4.7.3. Зошто се потребни проценки на политичките процеси? 56

4.7.4. Видови евалуација 56

4.7.5. Контролна листа за процесот на евалуација / проценка 58

4.8. Основни потсетници за добар мониторинг и евалуација 59

4.9. Извештаи 60

4.9.1. Зошто подготвуваме извештаи во контекст на мониторингот и евалуацијата? 60

4.9.2. Внатрешни и надворешни извештаи 61

4.9.3. Елементи на успешен извештај 61

4.10. Формат на извештајот за евалуација/проценка како придонес на извештајот за напредокот на ЕУ 62

АНЕКС 1 64

Библиографија 67

**Листа на акроними
(скратеници)**

(Спогодба на ЕЕЗ) – Спогодба за воспоставување на Европската економска заедница

(ДФЕУ) – Договор за функционирање на ЕУ

(СПЕУ) – Суд на правдата на Европската Унија

(ИГО) – Инструмент на граѓанското општество

(ОГО) – Организации на граѓанското општество

(ЕСП) – Европски суд на правдата

(ЕКЕСП) – Европски економски и социјален комитет

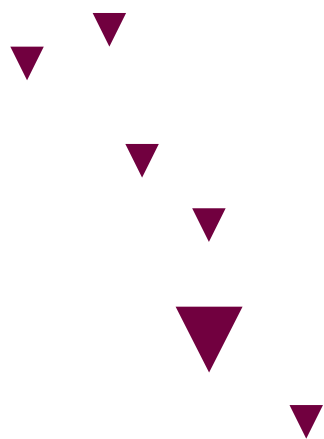
(ЕИДЧП) – Европски инструмент за демократија и човекови права

(ИПП) – Инструмент за претпристапна помош

(ЗКК) – Заеднички консултативни комитети

(ССР) – Спогодба за **стабилизација и реконструкција**

(СЕУ) – Договор за Европската Унија („ДЕУ пред/по Лисабон“)



Почитувани,

Оваа публикација претставува наш придонес во напорите за активно и влијателно вклучување на граѓанските организации во промовирањето на родовата еднаквост во еден исклучително важен и комплексен процес, пристапувањето кон ЕУ.

Она што овој прирачник го прави посебен е стремежот да се подготви релевантен ресурс чија содржина ќе им овозможи на граѓанските организации стратешка визија и позиционирање во евроинтегративниот процес, а истовремено ќе биде основа за унапредување на присуството и соодветниот третман на прашањата за правата на жените и родовата еднаквост во политичката агенда.

Имено, целта на овој прирачник е да обезбеди основно разбирање и клучни информации за улогата, насоките и начинот на кој можат да се застапуваат прашањата на родовата еднаквост во процесот на пристапување, имајќи ги предвид принципите, политиките и стратешките пристапи на Европската Унија во промовирањето на родовата еднаквост.

Нужноста од подготовка на специфични алатки за поддршка на ваквите капацитети произлегува од потребите за континуирано унапредување на националните и на локалните политики, законодавството и практиката на овој план, и поголемо внимание на прашањата на родовата нееднаквост и дискриминацијата врз жените во процесот на пристапување кон ЕУ.

Овој прирачник е подготвен во рамките на проектот „Меѓугранична еднаквост и родова интеграција“, поддржан од ЕУ во рамките на ИПА-инструментот за прекугранична соработка меѓу Македонија и Косово, како универзален заеднички ресурс кој е применлив за организациите кои дејствуваат од двете страни на границата.

Искрено се надеваме дека овој прирачник ќе го најде своето место во дејствувањето на организациите, но исто така веруваме и дека ќе биде од корист и за активности кои подразбираат здружено независно следење и обезбедување на релевантни јавно достапни информации за напредокот во остварувањето на родовата еднаквост и правата на жените на патот кон ЕУ.

Со почит,
Марија Савовска, извршна директорка

Вовед:

Застапување засновано на докази како стратешки пристап кон застапувањето на родовата еднаквост во рамките на процесот на пристапување кон ЕУ

Овој прирачник обезбедува основно разбирање и клучни информации за улогата, насоките за контекстите и начинот на кој може да се застапуваат прашањата за родова еднаквост во рамките на процесот на пристапување кон ЕУ, земајќи ги притоа предвид начелата, политиките и стратешките пристапи на Европската Унија во промовирањето на родовата еднаквост. Прирачникот обезбедува ефективни начини на кои граѓанските организации можат да придонесат со информации за напредокот на земјите аспиранти во различни области кои се релевантни во унапредувањето на човековите права на жените и родовата еднаквост.

Стратешкиот пристап кон човековите права на жената и застапувањето за родова еднаквост во рамките на пристапниот процес претставува **модел на застапување засновано на докази**.¹ Застапувањето подразбира воведување на промени во политиката и практиката кои ќе го подобрат животот на населението/групата која се застапува. Генерално, застапувањето претставува активна поддршка на кауза, идеја или политика – пакет на организирани (планирани) активности, чија цел е да извршат влијание врз политиките и активностите на другите за постигнување позитивни промени. Што всушност подразбира застапувањето? Застапувањето обично нуди кредибилни позитивни алтернативи. Застапувањето има за цел да ги промени специфичните политики кои ги засегаат луѓето и создаваат политички простор. Тоа е насочено кон тие што имаат моќ да влијаат врз животот на другите: целта е постигнување на институционални промени. Застапувањето бара јасни цели и мерливи краткорочни цели. Застапувањето претставува долгорочен процес, а не еднократен настан и не претставува цел само по себе. Тоа е дел од вашата работа. Застапувањето се заснова на докази од вашата работа и искуство.

Застапувањето засновано на докази е процес во чија основа се податоци и информации. Потребите се проценуваат со цел да се врши застапување за зголемување на тековните напори, како и за утврдување на јазовите. Во рамките на овој процес, податоците кои вообичаено потекнуваат од различ-

¹ GerRoebeling, Jan de Vries, *Advocacy and Policy Influencing for Social Change* (Technical Assistance for Civil Society Organisations – TACSO, 2011).

ни сектори: истражување, политика, акциски групи, се интегрираат во анализи потребни за застапувањето. Застапувањето засновано на докази се дефинира како континуиран и приспособлив процес на собирање, организирање и формулирање на информации и податоци во ефективен аргумент, кој потоа се пренесува на креаторите на политиката преку различни канали на мас-медиумите и меѓусебни лични контакти. Преку застапувањето, се обидуваме да извршиме влијание врз креаторите на политиката, политичките и социјалните лидери за да создадат поволно политичко и правно опкружување. Доказите и фактите овозможуваат вашето застапување и политичките барања да бидат реалистични и репрезентативни; да обезбедуваат докази за проблемот, очекуваното влијание на промената, остварливоста на можните решенија и за тоа кој е одговорен за спроведување на промената; прецизно да ги претставуваат потребите, приоритетите и интересите на вашите групи; и да го зголемуваат вашиот кредибилитет и професионализам.

Овој прирачник е структуриран со информации кои ќе послужат како патокази кон главната цел – подготовка на придонес кон извештајот за напредокот на Европската комисија. Дел од содржината на поглавјата претставуваат приспособена содржина на веќе познатите насоки, прирачници и алатки. Новина во прирачникот е распоредувањето на информациите во поглавја кои ја сочинуваат основата на која треба да го темелиме придонесот.

Во **првото поглавје** се дадени компонентите од рамката на процесот за пристапување на земјите аспиранти кон ЕУ: како се одвива процесот на пристапување, кои се елементите на условите на ЕУ, соработката со организациите на граѓанското општество и нивната улога во пристапниот процес.

Второто поглавје се осврнува на политиката на ЕУ за родова еднаквост. Во ова поглавје се дадени три клучни инструменти: правната рамка за еднакви можности и родова еднаквост; позитивната акција како оперативен дел од ваквата политика; и интеграцијата на родовата перспектива² како пристап на воведување на родот во креирањето, раководењето и спроведувањето на политиките и донесувањето одлуки.

Во **третото поглавје** е претставена подготовката на извештајот на ЕК за напредокот на земјите аспиранти кон членство во ЕУ. Поголавјето ја презентира структурата на извештајот, клучните поглавја кои ги инволвираат прашањата за родовата еднаквост и утврдените теми кои се или можат да бидат предмет на извештајот. Утврдените прашања ќе придонесат за фокусиран пристап кон избраната тема и рамка за придонес на организациите на граѓанското општество кон извештајот на ЕК.

Четвртото поглавје претставува синтеза на пристапот кон застапувањето – застапување засновано на докази и подготовка на придонесот. Без успешен мониторинг и евалуација на избраните теми, придонесот на ОГО кон извештајот нема да содржи сигурни, релевантни и веродостојни информации. Од таа причина, во ова поглавје се дадени основите на мониторингот и евалуацијата, техниките на собирање и анализа на податоци и форматот кој би се применил како придонес кон извештајот на ЕК за напредокот.

.....
2 Преводот на синтагмата „Gender Mainstreaming“ е со „интеграција на родовата перспектива“.

УСЛОВИ 1.

Услови за пристапување кон ЕУ

Условите за пристапување кон ЕУ се формулираат со сè поголема прецизност во текот на нивното еволуирање, со цел да обезбедат јасни факти за своите граѓани и насоки за земјите кои сакаат да пристапат во ЕУ³.

Членот 49 од Договорот за Европската Унија наведува дека секоја европска држава може да поднесе барање за членство доколку ги почитува начелата за слобода, почитување на човековите права и основните слободи и владеењето на правото⁴. Една држава може да стане членка доколку ги исполнува сите критериуми за влез како што се првично дефинирани од Европскиот совет во Копенхаген во 1993 година.

Овие критериуми се:

1. Политички

стабилни институции кои ја гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето и заштитата на малцинствата.

2. Економски

функционална пазарна економија и капацитет за справување со конкуренцијата и пазарните сили во ЕУ.

3. Капацитет за преземање на обврските

од членството, вклучувајќи придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија.

4. Усвојување на севкупното тело

на европското право и негова ефективна имплементација преку соодветни административни и судски структури. Покрај тоа, ЕУ мора да биде во можност да интегрира нови членки и затоа го задржува правото да донесе одлука кога ќе биде подготвена истите да ги прими.

1.1. Процесот на пристапување кон ЕУ

Политиката на ЕУ за проширување обезбедува добро управуван пристапен процес, при што проширувањето овозможува придобивки и за ЕУ и за државите пристапници. Кандидатите мораат да докажат дека ќе можат целосно да ја играат својата улога на членки – нешто што бара широка поддршка од своите граѓани, како и политичко и

³ Европска комисија, Разбирање на проширувањето: Политиката за проширување на Европската Унија (Луксембург: Канцеларија за официјални изданија на европските заедници, 2007) / European Commission, *Understanding enlargement: The European Union's enlargement policy* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007).

⁴ Ibid.

техничко почитување на стандардите и нормите на ЕУ. Во рамките на овој процес, од кандидирање до прием, ЕУ применува сеопфатни фазни процедури на одобрување.

Процесот на пристапување кон ЕУ (пристапниот процес) генерално се состои од 3 фази:⁵

- 1. Кога земјата е подготвена, таа станува официјален кандидат за членство – но тоа не мора да значи започнување на формални преговори.**
- 2. Земјата кандидат потоа започнува формални преговори за членство, процес кој опфаќа усвојување на воспоставеното право на ЕУ, подготовки за да може истото соодветно да го применат и да го спроведат, и имплементација на судски, административни, економски и други реформи кои се неопходни за да може земјата да ги исполни условите за прием, познати како критериуми за прием.**
- 3. Кога преговорите и придружните реформи ќе се завршат на задоволство на двете страни, земјата може да пристапи во ЕУ.**

Државата која сака да влезе во ЕУ поднесува барање за членство до Советот, каде што се претставени владите на сите држави членки на ЕУ. Кога земјата се кандидира за влез во ЕУ, владите на земјите членки претставени во Советот на Европската Унија (The Council of the European Union), донесуваат одлука – по добивањето мислење од Европската комисија (The European Commission) – дали да ја прифатат кандидатурата и да ја признаат земјата како кандидат. На сличен начин, земјите членки самите одлучуваат кога и под какви услови да ги отпочнат и да ги завршат преговорите со кандидатите во секоја политичка област одделно. Покрај тоа, земјите членки се тие кои одлучуваат кога пристапните преговори се задоволително завршени. Нацрт-договорот за прием мора да биде усогласен и потпишан од секоја земја членка и засегнатиот кандидат пред кандидатот да стане држава пристапничка. Тој потоа мора да биде ратификуван од секоја земја членка и држава пристапничка согласно со нивните уставни процедури. Европскиот парламент, чии пратеници ги избираат директно граѓаните на ЕУ, мора исто така да ја даде својата согласност.

Со цел да им се помогне на државите да се подготват за идно членство, се подготвува претпристапна стратегија. Клучните елементи на оваа стратегија вклучуваат договори кои ги прецизираат правата и обврските (како што се спогодбите за стабилизација и асоцијација во случајот на земјите од Западен Балкан), како и специјални механизми за соработка, како што се пристапните или европските партнерства, кои ги наведуваат конкретните реформски цели кои кандидатите, и потенцијалните кандидати, треба да ги исполнат. Финансиската помош на ЕУ е уште еден важен аспект на претпристапните стратегии.

Важно е да се подвлече дека поимот „преговори“ може да биде погрешно сфатен. Пристапните преговори се фокусираат на условите и тајмингот на усвојување, имплементација и спроведување на сите важечки правила на ЕУ од страна на кандидатот („право на ЕУ“⁶). Овие правила се поделени во 35 различни политички области (поглавја),

⁵ COMM/DGELARG/02, Европската соседска политика и преговорите за проширување – Чекори кон приемот – Европска комисија (2012) / COMM/DGELARG/02, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Steps towards joining - European Commission (2012), http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm (пристапено на 14.2.2016).

⁶ Правото на ЕУ (“acquis”) го сочинува телото на заеднички права и обврски кои се обврзувачки за сите држави членки на ЕУ.

како што се транспорт, енергетика, опкружување итн. И за секоја од нив се преговара одделно. Тие не се предмет на преговори: кандидатите во основа се согласуваат за тоа како и кога да ги усвојат и да ги имплементираат. ЕУ добива гаранции за датумот и ефективноста на мерките на секој кандидат тоа да го исполни. Другите прашања кои се дискутираат се финансиските аранжмани – колку новата членка може да придонесува и да добива од буџетот на ЕУ (во форма на трансфери), транзициски аранжмани – во некои случаи, правилата се внесуваат постепено за да им се овозможи време за приспособување на новите или на постојните членки.

Комисијата го следи напредокот на кандидатот во примената на законодавството на ЕУ и исполнувањето на другите обврски, вклучувајќи ги и условите од критериумите (benchmark). На овој начин, кандидатот добива дополнителни насоки како што ги презема одговорностите од членството, додека постојните членки добиваат потврда дека кандидатот ги исполнува условите за прием. Комисијата исто така постојано ги информира Советот на ЕУ и Европскиот парламент за целокупниот тек на процесот, преку редовни извештаи, стратешки документи и објаснувања за условите за иден напредок.

1.2. Преговори за членство

Преговорите за членство не можат да започнат сè додека сите влади на ЕУ не се согласат, во форма на едногласна одлука од Советот на ЕУ, за рамката или мандатот за преговори со државата кандидат. Преговорите се водат помеѓу министрите и амбасадорите на владите на ЕУ и државата кандидат на меѓувладина конференција.

Преговорите за секое поглавје се засноваат на следниве елементи:

- 1. СКРИНИНГ**
 - Комисијата врши детална анализа, заедно со земјата кандидат, на секоја политичка област (поглавје), со цел да се утврди колку добро е подготвена земјата. Комисијата им ги презентира заклучоците од секое поглавје на земјите членки во форма на извештај од скринингот. Заклучокот од овој извештај претставува препорака од Комисијата за директно отворање на преговорите или барање прво да се задоволат одредени услови –критериуми за отворање на преговорите.
- 2. ПРЕГОВАРАЧКИ ПОЗИЦИИ**
 - Пред за започнат преговорите, земјата кандидат мора да ја поднесе својата позиција во однос на динамиката и начинот на затворање на поглавјата. За повеќето поглавја, ЕУ ќе постави завршни критериуми кои Земјата кандидат треба да ги исполни пред да се затворат преговорите во конкретната политичка област. За поглавјата 23 и 24, Комисијата предлага во иднина тие да се отвораат врз основа на акциски планови, со привремени критериуми засновани на имплементацијата на тие планови пред дефинирањето на завршните критериуми.

Динамиката на преговорите потоа зависи од брзината на реформите и хармонизирањето со правото на ЕУ во секоја земја. Времетраењето на преговорите може да варира – нивното започнување во исто време како и во друга земја не претставува гаранција дека тие ќе завршат во исто време.

1.3. Завршување на преговорите

- 1. ЗАТВОРАЊЕ НА ПОГЛАВЈАТА** Преговорите за секое поединечно поглавје не се затвораат сè додека секоја влада во ЕУ не е задоволна со напредокот на кандидатот во таа политичка област, по извршената анализа на Комисијата. Целокупниот процес на преговори, пак, дефинитивно се затвора само откако ќе се затвори секое поглавје.
- 2. ДОГОВОР ЗА ПРИЕМ** Ова е документот кој го цементира членството на земјата во ЕУ. Документот ги содржи деталните услови и правила на членството, сите транзициски аранжмани и рокови, како и деталите на финансиските аранжмани и заштитните клаузули.
- 3. ДРЖАВА ПРИСТАПНИЧКА** Откако ќе се потпише договорот, кандидатот станува држава пристапничка. Тоа значи дека се очекува земјата да стане полноправна членка на ЕУ на датумот наведен во договорот, под услов договорот да е ратификуван. Во меѓувреме, земјата ги користи придобивките од специјалните аранжмани, како што се можноста да се коментира по нацрт-предлозите, комуникациите, препораките или иницијативите на ЕУ, и „статусот на активен набљудувач“ во телата и агенциите на ЕУ.

Договорот не е финален и обврзувачки сè додека не ја добие поддршката од Советот на ЕУ, Комисијата и Европскиот парламент; не е потпишан од земјата кандидат и претставниците на сите постојни членки на ЕУ; и не е ратификуван од земјата кандидат и секоја земја членка на ЕУ поединечно, согласно со нивните уставни правила (собраниско гласање, референдум итн.).

1.4. Процесот на Западен Балкан⁷

Односите на ЕУ со земјите од Западен Балкан се одвиваат во една специјална рамка, позната како процес на стабилизација и асоцијација.

Овој процес има 3 цели:

- ▶ Политичко стабилизирање на земјите и поттикнување на нивна брза транзиција кон пазарна економија
- ▶ Промовирање на регионална соработка
- ▶ Конечно членство во ЕУ.

На земјата ѝ се нуди можност за членство (таа станува потенцијален кандидат). Тоа значи дека на земјата треба да ѝ се понуди официјален статус на кандидат кога ќе биде подготвена. Процесот им помага на засегнатите земји да го изградат својот капацитет за усвојување и имплементирање на правото на ЕУ, како и на европските и меѓународните стандарди. Тој се заснова на поблиско партнерство, при што ЕУ нуди комбинација на:

- ▶ Трговски концесии
- ▶ Економска и финансиска помош

⁷ Florian Bieber, *EU conditionality in the Western Balkans* (London, New York: Routledge, 2013)

- ▶ Помош за реконструкција, развој и стабилизација
- ▶ Спогодби за стабилизација и асоцијација – долгорочен договорен однос со ЕУ, од кој произлегуваат меѓусебни права и обврски.

Исполнувајќи ги своите обврски во процесот на стабилизација и асоцијација, секоја земја се приближува чекор поблиску кон членство во ЕУ. Комисијата го оценува постигнатиот напредок во годишните извештаи за напредок кои се објавуваат секоја есен.

1.5. Улогата на граѓанското општество

Проширувањето, сепак, не е автоматски процес. Една од лекциите која може да се извлече од претходните проширувања е дека граѓаните треба да бидат подобро информирани и подготвени. Неопходно е да се инволвираат граѓаните со цел да се овозможи нивно зближување и да им се помогне да научат за различните култури и политички и економски системи. На овој начин, можностите и предизвиците од проширувањето можат посеопфатно да се разберат⁸. Организациите на граѓанското општество – невладините групи им овозможуваат на граѓаните да земат активно учество во дефинирањето на политичката агенда. За земјите аспиранти за членство во ЕУ, динамичното граѓанско општество придонесува за исполнување на условите за прием во ЕУ. Во некои земји кои сакаат да влезат во ЕУ, овие групи може да не се толку ефективни колку што е потребно, или можеби не постојат условите коишто се неопходни за истите да можат да стапат во дијалог со државните институции. Или пак, законите за нивно формирање и активности треба да се подобрат. Тоа значи дека граѓаните немаат доволно влијание и сопственост на реформите кои водат до проширување.

Оттука, ЕУ:

- ▶ Го промовира граѓанското учество во општествениот и политичкиот живот на земјите кандидати и потенцијалните кандидати
- ▶ Ги следи политиките на земјите кандидати и потенцијалните кандидати кои се однесуваат на телата на нивните граѓански општества
- ▶ Обезбедува финансиска поддршка од ИПА-програмите, особено за граѓанското општество.

Идејата за „дијалог на граѓанското општество“ за првпат ја предложи Европската комисија во октомври 2004 година, а истата беше одобрена од Европскиот совет на 17 декември 2004 година:

Паралелно со пристапните преговори, Унијата ќе се ангажира во интензивен политички и културен дијалог со секоја држава кандидат. Со цел да се зајакне меѓусебното разбирање преку зближување на луѓето, овој инклузивен дијалог ќе го вклучи и граѓанското општество.“⁹

⁸ Европска комисија, Европската соседска политика и преговорите за проширување – Граѓанско општество – Европска комисија (2012) / *European Commission, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Civil Society - European Commission* (2012), http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/civil-society/index_en.htm (пристапено на 13.2.2016).

⁹ Комисија на европските заедници, Комуникација од Комисијата до Советот, Европскиот парламент, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите: Дијалог на граѓанското општество помеѓу ЕУ и земјите кандидати (Луксембург 2005).

Дијалогот на граѓанското општество, кој го опфаќа и Западен Балкан, ги има следниве цели: зајакнување на меѓусебната размена на искуства помеѓу граѓанското општество во ЕУ и земјите кандидати; обезбедување помош за премостување на информативните јазови; создавање заедничко знаење и разбирање; и обезбедување на поголема свесност за можностите и предизвиците на идните пристапувања.

Инструментот за граѓанското општество (ИГО) беше воспоставен во 2008 година како поддршка на финансискиот развој на граѓанското општество. Тој ги вклучува и иницијативите за национални придобивки и придобивки на повеќе земји кои се програмирани на координиран начин со цел да се постигнат заеднички резултати.

ИГО се состои од три елементи:

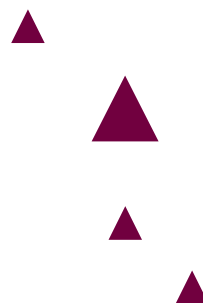
- ▶ Поддршка на националните и локалните граѓански иницијативи и градење капацитет за зајакнување на улогата на граѓанското општество во регионот
- ▶ Поддршка на активностите кои се реализираат во партнерство со организациите на граѓанското општество од целиот регион и од државите членки на ЕУ со цел да се развиваат мрежи и да се промовира пренесувањето на знаење и искуство
- ▶ Програма „луѓе за луѓе“ како поддршка на посетите на институциите на ЕУ и размената на искуства, стручност и добра практика помеѓу локалното граѓанско општество, ЕУ и граѓанското општество во државите членки.

Целта на ИГО е поддршка на развојот на граѓанското општество кое активно учествува во јавната дебата за демократија, човекови права, социјална инклузија и владеење на правото и има капацитет да влијае на политичките процеси и донесувањето одлуки.

- ▶ Организациите на граѓанското општество имаат придобивка од подобрените национални правни и финансиски рамки и од подобриот дијалог со државните институции;
- ▶ Мрежите на организациите на граѓанското општество покажуваат поголема посветеност и капацитет да им дадат глас на граѓаните и да влијаат на процесите на реформи во јавниот сектор преку анализа, мониторинг и застапување итн.; и
- ▶ Локалните организации и граѓанските иницијативи имаат зголемен пристап до финансиските ресурси, придонесите во натура (in-kind) или експертизата на етаблираните ОГО и мрежите на ОГО.

ИГО е комплементарен со голем број други политички и финансиски инструменти кои обезбедуваат поддршка на граѓанското општество во земјите кандидати и потенцијалните кандидати:

- ▶ Поддршка на дијалогот помеѓу граѓанските општества во земјите кандидати и државите членки на ЕУ за зајакнување на меѓусебното разбирање и соработка.
- ▶ Поддршка на унапредувањето на демократијата и човековите права преку граѓанското општество во земјите кои не се членки на ЕУ.



1.6. Главни механизми на соработка помеѓу организациите на граѓанското општество и ЕУ

Граѓанското општество има важна улога во изготвувањето и имплементацијата на политиките, особено во рамките на европскиот интегративен процес. Важноста на соработката со граѓанското општество се истакнува со инкорпорирањето на член 11 од Лисабонскиот договор на Европската Унија кој ја нагласува важноста на граѓанскиот дијалог, како и условот на ЕУ за балканските земји да го стимулираат овој дијалог со што би се овозможило граѓанското општество да ја игра својата улога во овој процес и да се зголеми демократската застапеност на општеството.

Главните механизми на соработка помеѓу организациите на граѓанското општество и институциите на ЕУ се: **Дијалогот за стабилизација и асоцијација, Европскиот инструмент за демократија и човекови права, ИПА – Инструментот за претпристапна помош и придонесот на ОГО кон извештајот за напредок.**

Дијалогот на процесот за стабилизација и асоцијација се одвива преку политички и технички состаноци со цел следење и мониторирање на реформите и процесот на приближување кон ЕУ. Во рамките на политичкиот дијалог, ОГО се покануваат на состанок еднаш годишно кој се одржува еден ден пред пленарната сесија и на кој тие имаат можност да ја презентираат својата оценка и загриженост во однос на тековните случувања, врз основа на нивната област на експертиза, додека претставниците на ЕК официјално ги поставуваат овие прашања и проблеми на официјалниот пленарен состанок помеѓу ЕК и ОГО.

Европскиот инструмент за демократија и човекови права претставува клучен инструмент на Европската комисија за поддршка на граѓанското општество.

Инструментот за претпристапна помош (ИПА)¹⁰ претставува инструмент на Европскиот совет кој има за цел да обезбеди техничка помош на земјите чија перспектива е членство во ЕУ. Канцелариите на ЕУ се консултираат со ОГО за описот на проектите преку Заеднички комитет за мониторинг со цел да се обезбеди најголема можна ефикасност на помошта и да се избегнат секакви удвојувања. Граѓанското општество се консултира и при програмирањето на Повеќегодишниот индикативен планирачки документ, кза годишните планови за помош од ИПА, како и за директната помош за граѓанското општество преку ИПА и Европскиот инструмент за демократија и човекови права.

Извештај за напредокот Европските канцеларии ги покануваат ОГО да достават коментари на нацрт-извештајот за напредокот, каде што граѓанското општество има можност директно да достави свој придонес до Европската канцеларија од својата област на експертиза.

Европскиот економски и социјален комитет има развиено двоен пристап, регионален и билатерален, за своите односи со ОГО од Западен Балкан.

.....
¹⁰ Европска комисија, Европската соседска политика и преговорите за проширување – Преглед – Инструмент за претпристапна помош – Европска комисија (2012) / European Commission, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Overview - Instrument for Pre-accession Assistance - European Commission (2012), http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm (пристапено на 13.2.2016).

И двата пристапи се поврзани со заеднички глобални цели, кои вклучуваат:

- ▶ Придонес кон консолидирање на демократијата и идниот прием во ЕУ;
- ▶ Негување на граѓански и општествен дијалог;
- ▶ Развивање на култура на дијалог помеѓу властите и ОГО и помеѓу самите ОГО;
- ▶ Создавање транспарентни и ефикасни институционални рамки за граѓански и општествен дијалог;
- ▶ Промовирање на поставувањето соодветно правно опкружување за активностите на ОГО; зајакнување на мрежите на граѓанското општество; и зголемување на размената на искуства и најдобри практики.

Европскиот економски и социјален комитет е исто така инволвиран во процесот на проширување на ЕУ преку формирање на заеднички консултативни комитети (ЗКК).¹¹ Тие ја дополнуваат институционалната рамка на ЕУ за секоја спогодба за стабилизација и асоцијација потпишана помеѓу ЕУ и земја од регионот и потоа ратификувана. На овој начин им се овозможува на ОГО од ЕУ и од самата земја да го следат патот на земјата кон пристапување во ЕУ откако ќе започнат пристапните преговори. Тие претставуваат платформа на дијалог преку кој претставниците на граѓанското општество ги дискутираат прашањата од заеднички интерес.

1.7. Различни нивоа на учество

ОГО имаат различни начини на кои можат да учествуваат во пристапниот процес. Тие вклучуваат подготовка и/или имплементација на проекти финансирани од ЕУ, директно вклучување во процесите на програмирање на национално ниво (на пример, како член на работна група, комитет за мониторинг, комитет за евалуација, партнерски совет итн.) и /или индиректно вклучување во процесите на програмирање на национално ниво (на пример, учество во јавни консултации, на консултативни состаноци, коментирање по одредени документи, јавни расправи, споделување информации итн.).

Инволвирањето на ОГО во различните чекори на пристапниот процес варира во зависност од интензитетот на учеството.

Постојат четири фазни нивоа на учество, од најмал до највисок степен на учество. Тие се:

- ▶ Информирање;
- ▶ Консултација;
- ▶ Дијалог
- ▶ Партнерство

Тие можат да се применат во кој било чекор од процесот на пристапување кон ЕУ, но се особено релевантни во одредени фази од процесот.

.....
¹¹ ЗКК и работните групи /JCCs and Working Groups, <http://web.cor.europa.eu/epp/AtWork/Commissions/Pages/WorkingGroupsandJCCs.aspx> (пристапено на 13.2.2016).

ИНФОРМИРАЊЕ : Пристапот до информациите претставува основа за сите последователни чекори на инволвирање на ОГО во пристапниот процес. Ова е релативно ниско ниво на учество кое вообичаено се состои од еднонасочно обезбедување на информации од државните институции и не бара или очекува интеракција или инволвирање на ОГО. Информациите се релевантни во сите чекори во пристапниот процес.

КОНСУЛТАЦИЈА : Ова претставува еден вид иницијатива во рамките на која државните институции бараат мислење од ОГО за специфична политичка тема или случување. Консултациите вообичаено ги вклучуваат властите кои ги информираат ОГО за тековните политички случувања и бараат коментари, гледишта и повратни информации. Иницијативата и темите произлегуваат од државните институции, а не од ОГО. Консултациите се релевантни во сите чекори во пристапниот процес, особено при подготовката на нацрт-документи, мониторинг и реформулирање.

ДИЈАЛОГ : Иницијативата за дијалог може да произлезе од која било страна и може да биде широка или колаборативна. Широкиот дијалог претставува двонасочна комуникација која се надградува на заедничките интереси и потенцијално заедничките придобивки со цел да се обезбеди редовна размена на мислења. Дијапазонот на овој процес опфаќа од отворени јавни расправи до специјализирани состаноци помеѓу ОГО и државните институции. Колаборативниот дијалог се надградува на заедничките интереси за развој на конкретна политика. Колаборативниот дијалог обично резултира со заедничка препорака, стратегија или закон; има поголема моќ од широкиот дијалог бидејќи се состои од заеднички, обично чести и редовни состаноци за развивање на основните политички стратегии и честопати доведува до усогласени резултати. Дијалогот високо се вреднува во сите фази на процесот на донесување политички одлуки, но има клучна важност при дефинирањето, изработката на нацрт-документите и реформулирањето.

ПАРТНЕРСТВО : Партнерството укажува на споделени одговорности во секој чекор од процесот на донесување политички одлуки од дефинирање на агендата, изработката на нацрт-документи, донесувањето одлуки и спроведувањето на политичките иницијативи. Тоа претставува највисока форма на учество. На ова ниво, ОГО и државните институции се здружуваат во потесна соработка, при што се води сметка ОГО да ја задржат својата независност и правото да организираат кампањи и да дејствуваат независно од ситуацијата во рамките на партнерството. Партнерството може да вклучи активности како што се делегирање на специфична задача на одредена ОГО, на пример, обезбедување на услуги, како и партиципативни форуми и формирање на тела за учество во процесот на донесување на одлуки, меѓу другото и одлуки за распределба на ресурси. Партнерството може да се склучи во сите чекори на пристапниот процес, а особена важност има при дефинирањето на агендата и имплементацијата.

Европска политика за родова еднаквост

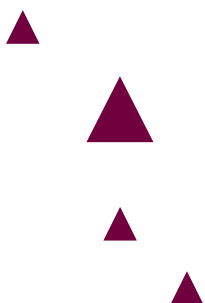
Би било корисно да се направи разлика помеѓу три идеално типични пристапи кон родовите прашања во рамките на политиката на ЕУ за родова еднаквост: еднаков третман, позитивна акција и интегрирање на родовата перспектива во главните општествени текови.¹²

Еднаквиот третман наведува дека ниту еден поединец не треба да има помалку човекови права или можности од кој било друг и неговата примена во контекст на ЕУ е во форма на усвојување на членот 119 за еднакви плати на мажите и жените и последователното усвојување на серија директиви за еднакви плати и еднаков третман на работното место; и овие директиви се активирани од жени тужители во државите членки и се спроведуваат од Европскиот суд на правдата во голем број случаи на еднакви плати и еднаков третман. Ваквиот пристап на еднаков третман претставува суштински елемент во политиката на еднакви можности. Овој пристап сепак има недостаток бидејќи се фокусира исклучиво на формалните права на жените како работници и од таа причина не ги решава фундаменталните причини за нееднаквоста во неформалните „родови договори“ помеѓу жените и мажите.¹³

Наспроти пристапот на еднаков третман, вториот пристап се вика **позитивна акција**, во кој акцентот се поместува од еднаквоста на можноста за пристап до создавање услови кои имаат поголема веројатност да резултираат во еднаквост на крајниот исход. Поконкретно, позитивната акција инволвира усвојување на специфични мерки во име на жените, со цел да се надминат нивните нееднакви почетни позиции во патријархалното општество. Во екстремни случаи, позитивната акција може да биде и во форма на позитивна дискриминација чија цел е зголемување на учеството на жените (или другите групи кои се застапени на помалку од потребното ниво) преку користење на афирмативни мерки за преференции или квоти. Од 1980-те, можеме да забележиме постепено оддалечување на ЕУ од тесноградата перспектива на еднаквиот третман и насочување кон усвојување на специфични и позитивни акциски мерки во име на жените. Во текот на 1990-те, ова постепено прифаќање на позитивната акција не само што продолжи туку беше и забрзано како резултат на три главни политички иницијативи.

¹² Mariagrazia Rossilli, *Gender policies in the European Union* (New York: P. Lang, 2000).

¹³ Mark A. Pollack and Emilie Hafner-Burton, "Mainstreaming gender in the European Union," *Journal of European Public Policy* 7, no. 3 (2000): 432–56.



Усвојувањето на Договорот од Мастрихт, со неговиот столб посветен на прашања кои се однесуваат на правдата и внатрешните работи, создаде политички простор за нова и енергична политика на ЕУ за насилството врз жените, област која претходно не била опфатена во економски ориентираната Европска заедница. Сите овие иницијативи заедно, иако беа дефинитивно провизорни, ѝ овозможиле на ЕУ да преземе конкретни активности во областите кои се надвор од тесниот пристап кон еднаквиот третман.

Во однос на оваа класификација на пристапи кон еднаквите можности, третиот и најветувачки пристап е **интегрирањето на родовата перспектива**.¹⁴ Наспроти пристапот на позитивна акција, кој генерално вклучува формирање на специфична организациска единица (како што е Одделот за еднакви можности во Комисијата) и специфични програми за жените (како што се четирите акциски програми и нивните пилот-проекти), концептот на родово интегрирање наложува систематско инкорпорирање на родовите прашања во сите владини институции и политики. Според дефиницијата на Комисијата, која усвои формална заложба за родово интегрирање во 1996 година, поимот се дефинира како „инволвирање нерестриктивни активности за унапредување на еднаквоста при имплементацијата на специфични мерки за помош на жените, но и мобилизирање на сите генерални политики и специфични мерки за постигнување еднаквост со активно и отворено земање предвид во фазата на планирање на нивните можни ефекти врз специфичните ситуации на мажите и жените (родова перспектива)“ (Комисија на европските заедници).

2.1. Право на ЕУ - „Acquis Communautaire“

Правото на ЕУ („Acquis Communautaire“) го претставува акумулираното тело на правото и обврските на Европската Унија (ЕУ) од 1958 година до денес.¹⁵ Тоа ги опфаќа сите договори и закони на ЕУ (директиви, регулативи, одлуки), декларации и резолуции, меѓународни договори и пресуди на Судот на правдата. Овде се вклучени и активностите кои владите на ЕУ ги преземаат заедно во Областа на слободата, безбедноста и правдата и во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Новите држави членки на ЕУ мораат да го прифатат целокупното право – одредени елементи од правото се прифаќаат во транзицискиот период – и да воведат механизми за усвојување на идните елементи на правото.

Acquis – Правото на Европската Унија или Европското право ги покрива:¹⁶

- ▶ Начелата и политичките цели на Договорот за формирање на Европската заедница;
- ▶ Законите кои се конституирани за спроведување на договорот и за работата на Европскиот суд на правдата (ЕСП);
- ▶ Декларациите и резолуциите на ЕУ;
- ▶ Мерките кои се однесуваат за заедничката надворешна и безбедносна политика;
- ▶ Мерките за правдата и внатрешните работи;

.....
14 Ibid.

15 Nigel G. Foster, EU law (Oxford, New York: Oxford University Press, 2008).

16 Vaughne Miller, “The EU’s Acquis Communautaire,” Europe 13 (2010): 2.

- ▶ Меѓународните договори во надлежност на ЕУ кои се склучуваат помеѓу заедниците и државите членки.

2.1.1. Примарни правни извори

Примарните извори на европското право ги создаваат земјите членки на ЕУ и тие имаат за цел да ги регулираат меѓусебните односи и да ја регулираат самата ЕУ, која пак е воспоставена како субјект во меѓународното право преку склучување договори со трети земји и меѓународни организации. Примарните извори на правото се состојат од следниве елементи:

- ▶ Основачки договори
- ▶ Општи начела на правото
- ▶ Меѓународни договори на европските заедници
- ▶ Договори (конвенции) помеѓу земјите членки на ЕУ.

2.1.2 Секундарни извори на правото на ЕУ

Секундарните правни извори се законите за општа примена, изготвени од институциите на ЕУ, во рамките на надлежностите кои се во согласност со основачките договори. Секундарното законодавство не може да се противи на основачките договори. Тоа се состои од:

- ▶ Правила / регулативи,
- ▶ Насоки / директиви,
- ▶ Одлуки,
- ▶ Препораки,
- ▶ Мислења.

2.1.3. Регулации

Тие најдлабоко продираат во правниот систем на државите членки и автоматски стануваат составен дел од правниот систем на државите членки откако ќе бидат усвоени на ниво на ЕУ. Тие се општи закони и се обврзувачки. Нивната надлежност се протега низ целокупната територија на ЕУ и тие имаат идентичен ефект како и законите кои се одобруваат од националните парламенти. Правилата имаат важност за сите членки, без разлика дали тие гласале за нивното усвојување и имаат важност и за оние кои не се надлежни да изберат дали ќе ги применат регулативите или правилата делумно, или ќе изберат делови кои ќе ги применат и делови кои нема да ги применат, бидејќи на овој начин се спречува ефект на регулативите кој е спротивен на европското право. На членките исто така им се забранува да ги потврдат регулативите или нивната важност. Тие не можат да усвојуваат нови правила, ниту да имаат практика која ќе спречи примена на правилата. Земјите аспиранти имаат можност да воведат правила во нивниот правен систем со воведување на регулативи со иста или слична содржина.

2.1.4. Директиви

Директивите или насоките се правни акти усвоени на ниво на ЕУ кои мора да се пренесат во националното право на државите членки. Директивата има за цел да ги приближи законите, а не да спроведе целосна стандардизација на законите кои важат на ниво на државите членки. Директивата претставува хармонизирање на потребите за стандардизација на законодавството во самата заедница, но, од друга страна, претставува начин за заштита на разновидноста на законодавните системи (законодавството во државите членки). Овие директиви се обврзувачки за секоја држава членка во однос на исполнувањето на специфичните цели, но на државите членки им се дозволува да ги изберат формата и начинот на имплементирање на директивите.¹⁷

Важно е да се има предвид дека регулативата која се воведува не мора ниту буквално да ги толкува одредбите на директивата, ниту пак да ја следи нејзината структура, но мора јасно да ги прецизира правата и обврските на граѓаните и да создаде рамка која ќе го гарантира спроведувањето и почитувањето на овие права. Колку е директивата помалку прецизна, толку поголем простор имаат властите на државата членка да влијаат на начинот на спроведување на правата. Оперативните одредби кои ја опишуваат задачата која им се дава на државите членки мора истата да ја пренесат во националните регулативи најпрецизно што можат со внимателно проучување дали е неопходно да се извршат одредени приспособувања или само истата да се усвои. Одредбите кои ја одредуваат задачата на државата служат како насока во процесот на имплементација, но ја одредуваат и временската рамка и директивите за имплементација.

2.2. Примена на законите на ЕУ

Брзото прифаќање на регулативите на ЕУ значи дека државите членки, како и земјите аспиранти, ја признаваат правната моќ на регулативите на ЕУ, без нивно воведување во домашниот правен систем, што укажува на прифаќање на итна (неодложна) имплементација. Индиректниот начин на прифаќање е трети земји да ја одобрат содржината на регулативите во внатрешниот правен поредок со усвојување на домашни регулативи или преземање други соодветни мерки или активности, што всушност значи примена на домашните регулативи или мерки, а не директно на мерките и регулативите кои постојат во правниот систем на ЕУ¹⁸.

Доколку постои каква било неконзистентност помеѓу националното право и правото на ЕУ, предност има правото на ЕУ, според начелото на супремација на правото на ЕУ. Основното правило е дека примарното право и секундарното законодавство се интегрален дел од правниот систем на државите членки и мора да се применуваат во националните судови во земјите. Генералното правило е дека не може да се усвои или спроведува какво било локално правило кое е во спротивност со основачките договори, а истото се однесува и на регулативите усвоени од телата на ЕУ, меѓународни договори или случаи во Европскиот суд на правдата.

.....
¹⁷ Susanne Burri et al., *EU gender equality law update 2013* (Luxembourg: Publications Office, 2014).

¹⁸ Susanne Burri et al., *Gender equality law in 33 European countries update 2011* (Luxembourg: Publications Office, 2012).

2.3. Право на ЕУ кое се однесува на родовата еднаквост – од формална до суштинска еднаквост

Од своето формирање, ЕУ се залага за еднаквост помеѓу мажите и жените и родовата еднаквост е позиционирана како едно од фундаменталните начела кои се инкорпорираани во сите договори за воспоставување на ЕУ.¹⁹ Начелото на родовата еднаквост се подобруваше во текот на децениите на постоење на ЕУ со тенденција да постигне поголема јасност и ефекти и начелото на родова еднаквост станува основа на голем број правни акти, од кои најчести се директивите. Во државите членки на ЕУ, родовата еднаквост правно се регулира на различни начини, при што со усвојувањето на различни акти на ниво на заедницата на ЕУ (комунитарно право) се вложуваат напори за регулирање на ова прашање на најефективен начин. Динамиката и конзистентноста во воспоставувањето на кохерентен систем на директиви како правни инструменти претставуваат показатели на заложбата на ЕУ за унапредување и спроведување на начелата на родова еднаквост.

Постојат две форми на еднаквост од политичка перспектива, односно формална и супстантивна. Покрај тоа, постојат и поимите на формална еднаквост во правото и суштинска еднаквост во практиката. Поимот формална еднаквост, од правна перспектива, значи признавање на претпоставената еднаквост на мажите и жените пред законот. Од друга страна, суштинската еднаквост се однесува на еднаквоста помеѓу мажите и жените која може да се оцени, но и статистички да се измери во практиката.

Треба да се истакне дека поимот на формална еднаквост не мора да значи дека правниот пристап кон родовата еднаквост е секогаш формален пристап. Доколку правната перспектива *de facto* ја признава родовата нееднаквост, тогаш формалната перспектива на правниот пристап ја признава суштинската родова еднаквост. Тоа е всушност историјата на европското право за родовата еднаквост: од формален пристап кон еднаквиот третман до законски одредби за позитивна акција.

Терминот „право на ЕУ за родова еднаквост“ се однесува на сите релевантни одредби на Договорот, законодавството и обичајното право на Судот на правдата на ЕУ кои се однесуваат на родовата еднаквост.

Договорот од Рим од 1957 година веќе го имаше вклучено начелото на еднаква плата за еднаква работа (член 119 ЕЕЗ, потоа 141 ЕК, сега член 157 ДФЕУ). Во 1976, Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ) донесе одлука во случајот Дефрен (*Defrenne*) дека членот 119 ЕЕЗ има не само економска туку и социјална цел. Оваа пресуда го поплочи патот кон современото европско право за родова еднаквост.

Со влегувањето во сила на Договорот од Амстердам од 1999 година, промовирањето на еднаквоста помеѓу мажите и жените стана една од основните задачи на Европската заедница (член 2 ЕК). Од 1999 година, ЕУ ја има надлежноста да презема понатамошни активности за борба против родовата дискриминација (Член 13(1) ЕК, сега 19(1) ДФЕУ). Овој член обезбеди правна основа за Директивата за начелото на еднаков третман на мажите и жените во пристапот и набавката на стоки и услуги (Директива 2004/113/ЕК).

.....
¹⁹ MiekeVerloo, *Multiple meanings of gender equality a critical frame analysis of gender policies in Europe* (New York, Budapest: CEU Press, 2007)..

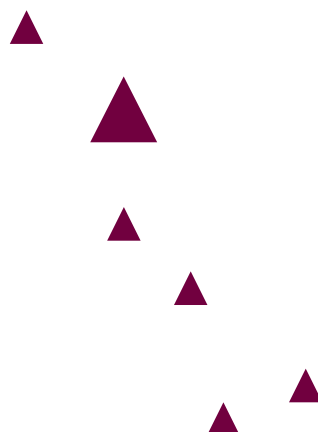
Родовата еднаквост на ЕУ е интегрален дел и од Повелбата на основните права на Европската Унија, која забранува дискриминација по било кој основ, вклучувајќи и пол (член 21) и го признава правото на родова еднаквост во сите области, како и потребата за позитивна акција за нејзино промовирање (член 23).

Во 2009 година, Договорот од Лисабон уште еднаш ја потврди важноста на родовата еднаквост во Европската Унија. Еднаквоста помеѓу мажите и жените претставува една од заедничките вредности на кои се заснова Европската Унија (член 2 ДЕУ), што значи, на пример, дека ќе се користи како стандард за утврдување дали одредена европска држава може да биде кандидат за прием. Унапредувањето на еднаквоста помеѓу мажите и жените се наведува и меѓу задачите на Унијата (член 3(3) ДЕУ), заедно со обврската за елиминирање на нееднаквостите. На овој начин, Лисабонскиот договор јасно ја нагласува обврската за обезбедување на родова еднаквост и на Унијата и на државите членки.

Изработката на правото на ЕУ за родова еднаквост и неговото транспонирање во националното законодавство беше фазен процес, кој започна, барем за „најстарите“ држави членки на ЕУ, на почетокот на шеесеттите години. Во 1957 година, Договорот за воспоставување на Европската економска заедница, од која потекнува сегашната ЕУ, содржеше само една единствена одредба (член 119, Договор за ЕЕЗ, поранешен член 141 Договор за ЕК, сега член 157 од ДФЕУ) за родова дискриминација, имено начелото на еднаква плата на мажите и жените за еднаква работа.

Оттогаш се усвоени голем број директиви кои ја забрануваат дискриминацијата по основ на пол: Директивата за еднаква плата на мажите и жените (75/117/ЕЕЗ), Директивата за еднаков третман на мажите и жените при вработување (76/207/ЕЕЗ, изменета со Директивата 2002/73/ЕК), Директивата за еднаков третман на мажите и жените во прашањата поврзани со социјалната сигурност (79/7/ЕЕЗ), Директивата за еднаков третман на мажите и жените во плановите за социјално осигурување на вработените (86/378/ЕЕЗ, изменета со Директивата 96/97/ЕК), Директивата за еднаков третман на мажите и жените ангажирани во дејности по основ на самовработување, вклучувајќи и земјоделска дејност (86/613/ЕЕЗ, која престана да важи со Директивата 2010/41/ЕУ), Директивата за бремените работнички (92/85/ЕЕЗ), Директивата за родителско отсуство (96/34/ЕЕЗ, која престана да важи со Директивата 2010/18/ЕУ), Директивата за еднаков третман на мажите и жените во пристапот и набавката на стоки и услуги (2004/113/ЕК) и конечно, таканаречената Преработена директива (2006/54/ЕК).

Централните концепти на правото на ЕУ за родова еднаквост се дефинирани во наведените директиви и честопати се предмет на понатамошно толкување од страна на Судот на правдата на ЕУ.



**ДИРЕКТНА
ДИСКРИМИНАЦИЈА
СЕ СЛУЧУВА...**

„(...) кога едно лице се третира понеповолно по основ на полова припадност во споредба со третманот што друго лице го има или би можело да го има во слична ситуација.“ По правило, директната дискриминација е забранета, освен доколку не се применува специфично писмено образложение, како што е на пример, дека полот на засегнатото лице претставува одлучувачки фактор за работното место, на пример, машкиот лик во филм треба да биде маж.

директна

**ИНДИРЕКТНАТА
ДИСКРИМИНАЦИЈА
СЕ СЛУЧУВА...**

„(...) кога навидум неутрална одредба, критериум или практика ги става лицата од еден пол во неповолна ситуација во споредба со лицата од другиот пол, освен кога таквата одредба, критериум или практика произлегуваат од оправдана цел, а средствата за постигнување на таа цел се соодветни и неопходни.“ Индиректната дискриминација во голема мера навлегува во ефектите од одреден третман и ги зема предвид секојдневните општествени реалности. На пример, понеповолниот третман на хонорарните работници честопати доведува до индиректна дискриминација на жените кога тие се вработени хонорарно. За разлика од директната дискриминација, можностите за оправдување се многу пошироки.

индиректна

**КОНЦЕПТОТ НА
ПОЗИТИВНА
АКЦИЈА ВО
ПРАВОТО НА ЕУ ...**

е дефиниран на следниов начин: „Со цел да се обезбеди целосна еднаквост во практиката помеѓу мажите и жените во нивниот работен век, начелото на еднаков третман нема да спречи ниту една држава членка да одржува или усвојува мерки кои ќе обезбедат специфична предност за олеснување на професионалните активности и кариера на помалку застапениот пол или за спречување или компензирање за пречките во нивната професионална кариера.²⁰“ Како и индиректната дискриминација, позитивната акција исто така ги зема предвид секојдневните општествени реалности, но оди многу подлабоко и може да наложи преземање понатамошни чекори за остварување на вистинска, реална еднаквост во општествените услови. Одредбите кои се овозможени како мерки на позитивната акција имаат за цел да ги елиминираат или попречат – ефектите врз вработените жени или жените кои бараат работа, а кои произлегуваат од постојните ставови, однесување и структури, засновани на идејата за традиционална поделба на улогите во општеството помеѓу мажите и жените. На сличен начин, тие треба да помогнат во борбата против стереотипите. Како примери на позитивна акција може да се наведат следниве: преференцијален третман на жени работнички при распределбата на работни места во градинките, кога поради финансиски ограничувања, бројот на работни места е ограничен, или – со уште повисок степен на контроверзија – женски квоти при вработувањето и напредувањето.

позитивна акција

²⁰ Позитивна акција / *Positive Action*, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hUGz4Jgf6KQJ:www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/04_Positive_action/2014_April_Cinneide_Pres_EN.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk (пристапено на 14.2.2016).

2.4. Клучни директиви на ЕУ за родова еднаквост²¹

- ▶ **Директива на Советот 75/117/ЕЕЗ од 10 февруари 1975** за усогласување на законите на државите членки во однос на примената на начелото на еднаква плата за мажите и жените ОЈ L 45 од 19 февруари 1975, стр. 19–20.
- ▶ **Директива на Советот 76/207/ЕЕЗ од 9 февруари 1976** за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во однос на нивниот пристап до вработување, професионално оспособување и напредување и работни услови ОЈ L 39 од 14 февруари 1976, стр. 40–42.
- ▶ **Директива на Советот 79/7/ЕЕЗ од 19 декември 1978** за постапно спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените по прашања поврзани со социјалната сигурност ОЈ L 6 од 10 јануари 1979, стр. 24–25.
- ▶ **Директива на Советот од 24 јули 1986** за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во плановите за социјално осигурување на вработените (86/378/ЕЕЗ) ОЈ L 225 од 12 август 1986, стр. 40–43.
- ▶ **Директива на Советот 86/613/ЕЕЗ од 11 декември 1986** за примена на начелото на еднаков третман на мажите и жените ангажирани во некоја дејност по основ на самовработување, вклучувајќи и земјоделска дејност и за заштита на самовработени жени при бременост и мајчинство ОЈ L 359 од 19 декември 1986, стр. 56–58.
- ▶ **Директива на Советот 92/85/ЕЕЗ од 19 октомври 1992** за воведување на мерки за поттикнување на подобрување на безбедноста и здравјето на работното место на бремена работнички и работнички кои неодамна родиле или дојат (десетта индивидуална директива во рамките на значењето на членот 16 (1) од Директивата 89/391/ЕЕЗ) ОЈ L 348 од 28 ноември 1992, стр. 1–8.
- ▶ **Директива на Советот 96/34/ЕК од 3 јуни 1996** за рамковниот договор за родителско отсуство склучен помеѓу Конфедерацијата на Европската трговска унија (КЕТУ), Европскиот центар за претпријатија со јавно учество (ЕЦПЈУ) и Унијата на конфедерации на индустриите и работодавачите на Европа (УКИРЕ) ОЈ L 145 од 19 јуни 1996, стр. 4–9.
- ▶ **Директива на Советот 96/97/ЕК од 20 декември 1996** со која се менува Директивата 86/378/ЕЕЗ за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во плановите за социјално осигурување на вработените ОЈ L 46 од 17 февруари 1997, стр. 20–24.
- ▶ **Директива 2002/73/ЕК на Европскиот парламент и на Советот од 23 септември 2002** со која се менува Директивата на Советот 76/207/ЕЕЗ за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во однос на пристапот до вработување, професионално оспособување и напредување и работни услови ОЈ L 269 од 5 октомври 2002, стр. 15–20.
- ▶ **Директива на Советот 2004/113/ЕК од 13 декември 2004** за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во пристапот и набавката на стоки и услуги ОЈ L 373 од 21 декември 2004, стр. 37–43.
- ▶ **Директива 2006/54/ЕК на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006** за спроведување на начелото на еднакви можности и еднаков третман

.....
21 Burri et al., EU gender equality law update 2013.

на мажите и жените за прашања кои се однесуваат на вработување и занимање (преработена) ОЈ L 204 од 26 јули 2006, стр. 23–36.

- ▶ **Директива на Советот 2010/18/ЕУ од 8 март 2010** за спроведување на ревидираниот Рамковен договор за родителско отсуство склучено помеѓу Конфедерацијата на Европската трговска унија (КЕТУ), Европската унија на занаетчиите и малите и средните претпријатија (ЕУЗМСП), Европскиот центар за претпријатија со јавно учество (ЕЦПЈУ) и Унијата на конфедерации на индустриите и работодавачите на Европа (УКИРЕ) и со која престанува да важи Директивата 96/34/ЕС ОЈ L 68 од 18 март 2010, стр. 13–20.
- ▶ **Директива 2010/41/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 7 јули 2010** за примената на начелото на еднаков третман на мажите и жените ангажирани во некоја дејност по основ на самовработување со која престанува да важи Директивата на Советот 86/613/ЕЕС ОЈ L 180 од 15 јули 2010, стр. 1–6.

Преработена директива 2006/54/ЕК - Директивата ги покрива следниве три начела: еднаква плата, еднаков третман во плановите за социјално осигурување на вработените и еднаков третман во пристапот до вработувањето, професионалното оспособување и напредување и работните услови. Директивата исто така ги подобрува процедурите за зголемување на ефективноста од примената на начелата и обезбедување на хармонизирани дефиниции на клучните термини – „дискриминација“ (директна и индиректна), „вознемирување“, „сексуално вознемирување“, „плата“ и „плановите за социјално осигурување на вработените“. Директивата вклучува и сегменти од добро воспоставеното обичајно право на Европскиот суд на правдата: критериуми за категоризирање на статутарните и професионалните пензиски програми во однос на пензиските програми за државните службеници; начелото на еднаков третман во плановите за социјално осигурување на вработените сега ги покрива и пензиските програми за конкретна категорија работници, на пример, државните службеници; правилата на сите нивоа за товарот на докажување и пристапот до вработување, професионално оспособување и работни услови сега ги покриваат и плановите за социјално осигурување на вработените.

Новата директива Преработена директива 2006/54/ЕК ги заменува (и укинува) следниве директиви: Директивата 75/117/ЕЕЗ за еднаква плата, Директивата 76/207/ЕЕЗ (изменета со 2002/73/ЕК) за еднаков третман на мажите и жените во пристапот до вработувањето, професионалното оспособување и напредување и работните услови, Директивата 86/378/ЕК за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во плановите за социјално осигурување на вработените (изменета со Директивата 96/97/ЕК за плановите за социјално осигурување на вработените), Директивата 97/80/ЕК (изменета со 98/52/ЕК) за товарот на докажување во случаи на сексуална дискриминација (изменета со Директивата од 1998).

Во 2010, Комисијата ја утврди „еднаквоста во процесот на донесување одлуки“ како еден од приоритетите на Повелбата за жените и Стратегијата за еднаквост помеѓу жените и мажите 2010–2015 која произлегува од неа. Во март 2012, Комисијата направи анализа на ситуацијата и утврди просечно подобрување од само 0,6 % во текот на последниве години. Европскиот парламент побара закони во своите резолуции од 6 јули 2011 и 13 март 2012 за еднаквост на жените и мажите на водечките бизнис-позиции во Европската

Унија. По организирањето јавни консултации, поканувајќи ја јавноста – индивидуалните бизниси, социјалните партнери, заинтересираните НВО и граѓаните – да коментираат за видот мерки кои ЕУ треба да ги преземе во оваа област, Европската комисија го презентираше својот предлог во ноември 2012.

Комисијата предложи Директива која дефинира цел од 40 % за помалку застапениот пол на неизвршни позиции како членови на комисији во јавни компании, со исклучок на малите и средните претпријатија (IP/12/1205 и МЕМО/12/860). Директивата не се однесува на стриктна квота, туку ги обврзува државите членки да воспостават процес кој ќе доведе до подобра родова рамнотежа и ќе обезбеди квалификациите, стручноста и професионалните резултати да имаат клучна улога при изборот на членови на комисиите. Предлогот беше поддржан од комитетите за правни прашања на Европскиот парламент (JURI) и Женски права и родова еднаквост (FEMM) (IP/13/943) и со големо мнозинство од Европскиот парламент во ноември 2013 (IP/13/1118). Министерите на ЕУ мора да постигнат согласност за Директивата во Советот за истата да стане закон.

2.5. Кон двојниот пристап на европската политика за родова еднаквост

Законите за еднаков третман се ефективни во борбата против експлицитната дискриминација, но сепак не се доволни за да обезбедат еднаквост.²² Нивната почетна основа е дека треба исто да се постапува и со жените и со мажите. Но, со оглед на фактот што жените и мажите не започнуваат од иста позиција, еднаквиот третман не води секогаш до еднакви резултати. Навидум неутралните политики можат да имаат пристрасни резултати.²³

Увидувајќи ги недостатоците на законите за еднаков третман при решавањето на нееднаквостите помеѓу жените и мажите, ЕУ кофинансираше специфични акции за жените, особено во форма на обуки и активности врзани со пазарот на трудот преку Европскиот социјален фонд. ЕУ усвои и серија препораки и кодекси на добра практика во области како што се образование и обука; грижа за деца; борба против сексуално вознемирување; позитивна акција; дискриминација во медиумите; и подобрување на пристапот на жените до позициите во процесот на донесување одлуки преку „Акциски програми за еднакви можности“. Но, специфичните акции во корист на жените се покажаа само како делумно решение. Тие ги подготвија жените за дејствување во култура во која доминираат мажите, но не ги оспорија структурите и културата на организациите, институциите или компаниите, ниту ги утврдија темелните причини и решенија.

Тоа доведе до нова стратегија – интегрирање на родовата перспектива во главните општествени текови – со која фокусот се помести на самите системи и структури, на односите помеѓу жените и мажите и нивните индивидуални потреби. Овој пристап беше

22 Alessia Donà, The dual strategy of the EU: gender mainstreaming and the persistent tension between equality and positive action, http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30411113/EU_and_gender_mainstreaming.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1455437307&Signature=73PEe%2Bc5gPCpnjWxDd0NJOdPuiY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_dual_strategy_of_the_EU_gender_mains.pdf.

23 Maria Stratigaki, “Gender Mainstreaming vs Positive Action An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy,” *European Journal of Women’s Studies* 12, no. 2 (2005): 165–86.

прифатен на глобално ниво на Четвртата светска конференција на ОН за жените во Пекинг, 1995 година. Интегрирањето на родовата перспектива во главните општествени текови го уважува фактот дека постојните структури не се родово неутрални. Резултатот кој произлегува од тоа е дека навидум родово неутралните политики можат всушност уште повеќе да ги зголемат родовите поделби и нееднаквости помеѓу жените и мажите.

Европската комисија следи двоен пристап со интегрирање на родовата перспектива во главните општествени текови и со иницирање на специфични мерки:

РОДОВОТО ИНТЕГРИРАЊЕ претставува интегрирање на перспективата на родова еднаквост во секоја фаза на политичкиот процес – дизајнирање, имплементација, мониторинг и евалуација – со цел да се подобри еднаквоста помеѓу жените и мажите. Тоа значи проценка на влијанието на политиките врз жените и мажите и, доколку е тоа неопходно, преземање чекори за промена на политиките. Целта е родовата еднаквост да стане реалност и да се подобри процесот на креирање на политиките преку нивно приближување кон потребите на граѓаните. Како дел од процесот, се користат статистики, показатели и одредници за следење на напредокот во имплементацијата на родовата димензија во различни политички области, меѓу другите, од вработување до здравствена заштита, од истражување до образование.

СПЕЦИФИЧНИ МЕРКИ Покрај пристапот на интегрирање на родовата перспектива во главните општествени текови, ЕУ користи и широк дијапазон специфични мерки, како што се закони, кампањи за подигнување на свеста или финансиски програми. Целта на овие мерки е да се решат специфичните проблеми, како што се јазот во платата на родова основа или постојаната помала застапеност на жените, особено во областа на вработувањето.

2.6. Мерки на позитивна акција²⁴

Вториот камен-темелник на ЕУ за постигнување на родова еднаквост е преземање мерки за позитивна акција. Овој концепт на мерки за позитивна акција не треба погрешно да се сфати како еквивалент на концептот за позитивна дискриминација, афирмативна акција или обратна дискриминација. Позитивната дискриминација може да се дефинира како екстремна форма на позитивна акција, која има за цел да го зголеми учеството на жените со помош на преференцијален третман, на пример, со воведување квоти. Позитивната дискриминација го нагласува поместувањето во обратна насока од позитивна акција, од рамноправен пристап до создавање преференцијален третман на жените, што има поголема веројатност да резултира со суштинска еднаквост. Друга екстремна форма на позитивна акција се афирмативните акции, кои вклучуваат широк спектар мерки, и овозможуваат нарушување на начелото на еднаквост. Накусо, овие мерки се поориентирани кон резултати отколку мерките за позитивната акција, со цел да се постигне супстантивна еднаквост. Позитивната дискриминација и афирмативната акција, исто како и мерките за позитивната акција, беа создадени во корист на помалку застапената група, со образложение дека на овој начин се спречуваат ефектите од претходната дискриминација, на пример, преку квоти за гарантирано вработување во одредена област или на факултет.

²⁴ Linda Senden et al., *Positive action measures to ensure full equality in practice between men and women, including on company boards* (Luxembourg: Publications Office, 2012).

Позитивната акција претставува активно промовирање во поддршка на малцинските групи кои се наоѓаат на генерално послаба позиција во споредба со доминантната група во општеството. Од таа причина, позитивната акција вклучува усвојување на специфични мерки во име на обесправената група со цел да се надмине нивната нееднаква позиција во општеството, како што е системот на квоти. Уште на почетокот на 1970-те, државите членки ја увидоа потребата од кохерентен модел на родова еднаквост кој е подалекосежен од мерките за недискриминација. Оттука, откритието на позитивната интервенција која го надминува опсегот на пазарот на трудот резултираше во првата Директива за еднаков третман 76/207/ЕЕС, која во член 2.4 го пропишува првото можно обезбедување на европско законодавство во областа на позитивни акции по основ на родова еднаквост.

Мерките на позитивната акција во ЕУ се ограничени механизми и можат да се употребат само доколку законската рамка тоа го овозможува. Наспроти моделот на афирмативна акција, пак, се наоѓа европскиот пристап на позитивна акција кој има за цел да постигне родова еднаквост без притоа да ја стави доминантната група во полоша позиција.

Важно е да се истакне поместувањето од претходниот пристап на формални права за еднаквост преку начелото на еднаков третман кон моделот на суштински мерки на позитивната акција. Овој променет пристап е определен со политичкиот концепт на родово интегрирање кој ја менува перспективата на агендата за родова еднаквост во рамките на ЕУ. Поранешниот формален правен пристап постепено се комбинира и се поместува кон модел на супстантивна позитивна акција, менувајќи го притоа пристапот кон еднаквоста во рамките на ЕУ. Во минатото, еднаквоста и недискриминацијата се бараа првенствено преку еднаквиот пристап. Денес, промената е насочена кон фундаменталните услови, за кои е веројатно дека ќе ја исполнат целта на родовата еднаквост која се стреми кон промовирање на обесправената група и добивање придобивки за нив.

ЕСП, како и Комитетот за човекови права потврдија дека политиките на позитивна акција се компатибилни со меѓународното право за човекови права. Мерките на позитивната акција генерално имаат за цел да ја дискриминираат доминантната група, но и да ја изедначат позицијата на послабата група со позицијата на доминантната група. Начелото на позитивна акција нема за цел да му даде на „малцинството“ подобра законска или општествена позиција, во споредба со позицијата на доминантната група, туку да постигне приспособување на правата, и изедначување на овие групи.

2.7. Родово интегрирање²⁵

Интегрирањето на родовата перспектива во главните општествени текови претставува систематски политички пристап кон агендата на Европската заедница за еднаквоста. Концептот беше дефиниран на Конференцијата во Пекинг во 1995 и оттогаш ЕУ ја презема како свој политички концепт чија крајна цел е постигнување на родова

.....
²⁵ Европска комисија, Генерален директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности, и Сектор Е, Прирачник за интегрирање на родовата перспектива во современите општествени текови: Вработување, социјална вклученост и политики за социјална заштита (Луксембург: Канцеларија за официјални изданија на Европските заедници, 2008) / European Commission., Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities., and Unit G. 1., Manual for gender mainstreaming: Employment, social inclusion and social protection policies (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008).

еднаквост. Родовото интегрирање за прв пат беше дефинирано во 1995 година на Четвртата светска конференција за жената во Пекинг. Покрај тоа, беше изготвена и Пекиншката декларација со која светската заедница во широки рамки се обврза за системско инкорпорирање на родовата перспектива во креирањето на јавната политика. На ова се темели третиот пристап на ЕУ за постигнување на родова еднаквост преку концептот на интегрирање на родовата перспектива во главните општествени текови како политички инструмент и политичка цел. Овој концепт има за цел да ги инкорпорира родово чувствителните практики во сите владини институции и политики.

По одржувањето на конференцијата на ОН, ЕУ го усвои интегрирањето на родовата перспектива во главните општествени текови како основа за својата родова политика, чиј опсег се зголеми по Договорот од Амстердам. Во 1996, Европската комисија усвои формална заложба, го дефинираше родовото интегрирање и ја иницираше Четвртата акциска програма за еднакви можности на жените и мажите во 1996. По петтата Акциска програма за еднакви можности (2001 – 2006) и деталниот план на активности (roadmap) чија цел е постигнување на еднаквост помеѓу жените и мажите (2006 – 2010), беа утврдени шест приоритетни области. Тие вклучуваат еднаква економска независност за жените и мажите, усогласување на приватниот и професионалниот живот, еднаква застапеност во процесот на донесување одлуки, искоренување на сите форми на родово засновано насилство, елиминирање на родовите стереотипи и промовирање на родовата еднаквост во земјите од третиот свет. Најновиот Стратешки ангажман за родова еднаквост 2016 – 2019²⁶ претставува продолжение и пролонгирање на Стратегијата на Комисијата за еднаквост помеѓу жените и мажите 2010 – 2015²⁷.

Според дефиницијата на Комисијата, родовото интегрирање е:

Систематско интегрирање на ситуациите, приоритетите и потребите на жените и мажите во сите политики со цел да се унапреди еднаквоста помеѓу жените и мажите и да се мобилизираат сите генерални политики и специфични мерки за постигнување еднаквост и притоа активно и во фазата на планирање отворено да се земат предвид нивните ефекти врз ситуацијата на жените и мажите одделно при имплементацијата, мониторингот и евалуацијата (Комисија на европските заедници)²⁸

Во 1997, Договорот од Амстердам ја потврди важноста од промовирање на родовата еднаквост и формализирање на обврската за родово интегрирање.

Според член 2 од Спогодбата, родовото интегрирање е една од фундаменталните задачи кои Заедницата треба активно да ги промовира.

Член 3 го пропишува начелото на родово интегрирање наведувајќи дека Заедницата, во сите свои активности, ќе има за цел да ги елиминира нееднаквостите и да ја унапредува еднаквоста помеѓу жените и мажите.

.....
26 Европска комисија, Стратешки ангажман за родова еднаквост 2016 – 2019 (Брисел, 3.12.2015) / European Commission, *Strategic engagement for gender equality 2016-2019* (Brussels, 3.12.2015), https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/151203_strategic_engagement_en.pdf (пристапено на 13.2.2016).

27 Европска комисија, Стратегија на Комисијата за еднаквост помеѓу жените и мажите 2010 – 2015 / European Commission, *Commission Strategy for equality between women and men 2010-2015*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:EN:PDF>.

28 Европска комисија, Комуникација од Комисијата, Инкорпорирање на еднаквите можности за жените и мажите во сите политики и активности на Заедницата (1996) / European Commission, *Communication from the Commission, Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities (1996)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac10921> (accessed 14-Feb-16).

Член 13 овозможува проактивни мерки за борба против дискриминација по основ на пол, расна или етничка припадност, вероисповед или верување, попреченост, возраст или сексуална ориентација.

Членовите 137 и 141 се однесуваат на родовата еднаквост во однос на пазарот на трудот. Тие наложуваат еднакви можности и еднаков третман на работа и секоја држава членка да обезбеди примена на начелото на еднаква плата за мажите и жените работници за еднаква работа или работа со еднаква вредност.

Во текот на последниве години изработени се мноштво прирачници „како да се спроведува родовото интегрирање“, кои честопати се фокусирани на специфични области и/или се насочени кон одредени целни групи. Врз основа на литературата и земајќи ги предвид специфичната област и носителите, контролната листа (checklist) на потребни елементи за политиките за родово интегрирање се состои од четири чекори:²⁹

Чекор 1:

ОРГАНИЗАЦИСКА ПОДГОТОВКА

ПОДГОТОВКА Имплементацијата и организацијата и градењето на свесност и сопственост може да се сметаат како предуслови за успешно родово интегрирање. Имплементацијата и организацијата на родовото интегрирање се однесуваат на процесот на обезбедување структурална и културна база за еднакви можности. Тоа вклучува формулирање на конкретните цели и мерки, подготовка на план, градење буџет и дефинирање на одговорностите и обврската за отчет на различните инволвирани актери. Во однос на буџетот, треба да се стават на располагање доволно ресурси за процесот на имплементација, а може да се разгледа дури и опцијата за користење специјална (надворешна) експертиза. Покрај тоа, родовото интегрирање укажува дека сите инволвирани носители треба да ги земат предвид еднаквите можности на мажите и жените. Обуката е од клучно значење за создавање на одредено ниво родова свесност и експертиза. Покрај тоа, носителите треба да го сметаат родовото интегрирање како дел од нивните задачи и одговорности. Од таа причина, важно е „да се гради сопственост“, но притоа може да се применат различни стратегии. Во некои случаи може да се очекува целокупниот тим да ја преземе „сопственоста“, но во случаи кога нивоата на свесност се ниски, на почетокот може да има потреба од назначено лице со специфично знаење и свесност во рамките на тимот или единицата за креирање политика.

Чекор 2:

ОСОЗНАВАЊЕ НА РОДОВИТЕ РАЗЛИКИ

ОСОЗНАВАЊЕ Следен чекор во процесот на родово интегрирање е собирањето релевантни податоци за позицијата на жените и мажите. Описот на реалната состојба е од суштинско значење за да се оцени реалната родова (не)еднаквост и да се определат приоритетните области кои бараат внимание. Покрај тоа, следењето на ситуацијата во еден подолг временски период обезбедува информации за трендовите во родовата (не)еднаквост. Во 1998, Европската комисија утврди четири димензии на проценката на родовата нееднаквост: учество, ресурси, норми и вредности и права. Она што е важно е првичната ситуација да се разгледа и од динамична, а не само од статична перспектива.

²⁹ Европска комисија, Генерален директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности, и Сектор Е, Прирачник за интегрирање на родовата перспектива во современите општествени токови / European Commission., Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. and Unit G. 1., Manual for gender mainstreaming.

Учество

Учеството се однесува на родовиот состав на целната група / население на политиката и укажува на потребата од собирање основни информации, како што е бројот на жени во вкупниот број невработени, на лица со попреченост и на лицата со флексибилни договори. Кога политичките мерки се однесуваат на конкретни групи на ранливи лица, треба да се земе предвид и можното диференцијално влијание врз мажите и жените. Во последниве години, постигнат е значителен напредок во зголемувањето на расположливоста на статистички податоци кои се однесуваат на родовите прашања, со што се олеснува овој прв чекор. Иако статистиката изгледа јасна, треба да се земе предвид и мерењето. На пример, невработеноста може да се мери на неколку начини. Во зависност од методот, родовите разлики може да варираат од многу ниско до многу високо ниво.

Ресурси

Родовите разлики може да се појават и во однос на пристапот до / распределбата на ресурси, како што се време, простор, информации и пари, политичка и економска моќ, квалификации, транспорт, користење на јавните услуги итн. Конкретно, нееднаквата распределба на одговорностите за грижа има значително влијание врз распределбата на ресурсите. На пример, во поглед на активните политики за пазарот на трудот, треба да се земе предвид фактот што жените ја носат главната одговорност за одгледување на децата. Од таа причина, расположливоста на грижа за децата е многу важна за да им се овозможи на жените да учествуваат во програмите. Во областа на политиките за балансирање на работата и приватниот живот, релевантно прашање е дали отсуствата се платени или неплатени. Поголема е веројатноста жените исто така да се концентрирани во таа област на пазарот на трудот која е под најголемо влијание на националните минимални дневници и од таа причина се под непропорционално влијание на одлуките за зголемување на националниот минимум според просечната стапка на пораст на платите.

Норми и вредности

Нормите и вредностите влијаат на родовите улоги и родовата поделба на трудот и ставовите и однесувањето на жените и на мажите. Тие се делумна причина и за нееднаквостите на вредноста која им се придава на мажот и жената или на машките и на женските карактеристики. Од суштинско значење е да се утврди улогата на политичките мерки за зајакнување на социјалните норми и вредности кои ја одржуваат родовата нееднаквост. Даночните и социјалните политики, на пример, честопати се засноваат на начелото дека мажот треба да заработува во семејството. Поместувањето кон поиндивидуализираните модели може, без разлика на стапките на учество, да има важна симболична вредност. По истата логика, политиката која се фокусира на еднаква поделба на платена и неплатена работа – со мажите во експлицитна улога на главни заработувачи – може исто така да придонесе за порамноправен пакет норми и вредности.

Права

Правата се однесуваат на директната и индиректната сексуална дискриминација, човековите права и пристапот до правда во правно, политичко и социо-економско опкружување. На пример, дали активните програми на пазарот на трудот се

отворени за неактивните (повратниците, не само оние кои бараат социјална помош), како и за невработените кои имаат право на помош? Доколку тоа не е случај, жените не можат да бараат поддршка за повторен влез во програмите за вработување во споредба со мажите. Во тој контекст, треба да се земе предвид дека дури и кога жените имаат формални права на иста основа како и мажите, недостатокот на услови може да ја ограничи можноста на жените да ги спроведат своите права за искористување на можностите. На сличен начин, не мора да значи дека формалните права на мажите да учествуваат во мерките за балансирање на работата и приватниот живот ќе бидат доволни за промовирање на родовата еднаквост во работата за неа.

Чекор 3:

ОЦЕНУВАЊЕ НА ПОЛИТИЧКОТО ВЛИЈАНИЕ.

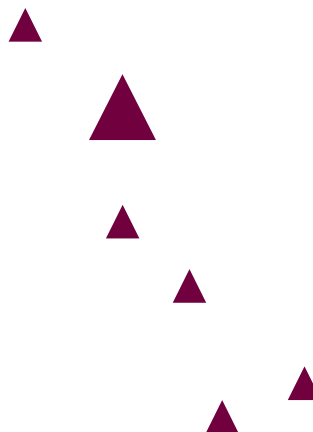
Оценување Третиот чекор бара проценка на потенцијалното родово влијание на политиката од аспект на учеството, ресурсите, нормите и вредностите и правата. Важно прашање кое треба да се земе предвид во однос на учеството е квантитативниот и квалитативниот аспект. На пример, програмите за создавање работни места можат особено да ги засегаат жените. Тоа може да се оцени како позитивно од гледна точка на родовата еднаквост. Меѓутоа, кога квалитетот на работата е проблематичен (на пример, во поглед на работните часови и платите), ваквите програми може да ја засилат родовата нееднаквост. Од аспект на пристапот до ресурси, од клучно значење е да се земе предвид не само влијанието врз ресурсите на домаќинството туку и влијанието врз индивидуалните ресурси. На ниво на социјални норми и вредности, политиките за балансирање на работата и приватниот живот треба да се осврнат и на инволвираноста на мажите во домашната работа. Доколку само жените ги користат политиките за балансирање на работата и приватниот живот, традиционалната нерамноправна поделба на неплатена работа помеѓу мажите и жените уште повеќе ќе се засили и притоа ќе ги засили и социјалните норми во овој аспект. Во поглед на правата, релевантно е да се вклучи правото на грижа и неа, како и правото на вработување. Кога се оценува влијанието на политиката, важно е да се направи разлика помеѓу конкретни групи на мажи и жени, како што се етнички малцински групи, родители наспроти лица без деца, возрасни групи, образовни групи, регионални групи итн. Иако мерките за зголемување на стапката на учество можат, на пример, да бидат ефективни за жените од доминантната група, жените од етничките малцински групи може да имаат потреба од специфични мерки. Покрај тоа, здравата политичка проценка треба да ги опфаќа и индиректните ефекти. Промените на родовите односи надвор од и на самото работно место можат да бидат еден од индиректните ефекти кои треба да се разгледаат. Големиот фокус на хонорарната работа, на пример, може да има долгорочен ефект врз засилувањето на родовите поделби на трудот на работното место и надвор од работата, бидејќи жените повеќе се концентрираат на секторите кои нудат флексибилно вработување. Овој пример ја илустрира и важноста од разликување на краткорочните и долгорочните ефекти.

Чекор 4:

РЕДИЗАЈНИРАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА...

Кога се проценува дека политиката има негативно влијание врз родовата еднаквост или пак е генерално родово неутрална, од суштинско значење е да се утврдат начините на кои политиката може да се редизајнира со цел да се промовира родовата еднаквост. Потребата за редизајнирање е особено силна кога иницијалните родови разлики се високи и имаат големо влијание врз животните можности на жената. Редизајнирањето не мора да подразбира и коренити промени. На пример, во поглед на активните политики на пазарот на трудот, едноставна, но истовремено и ефективна мерка е проширување на правото за сите неактивни. Обезбедувањето услови за поддршка на вработените родители исто така не изгледа премногу сложено. Другите области можат да бидат посложени. На пример, намалувањето на вертикалната и хоризонталната сегрегација бара поекстензивни политики. Редизајнирањето може да бара и повеќестран пристап кој инволвира повеќе од една политичка област или сектор. На пример, јавната служба за вработување можеби треба активно да соработува со секторот што е одговорен за обезбедување грижа и нега на деца, доколку треба да им се обезбеди пристап на жените кои бараат вработување до службите за грижа и нега на децата со цел да им се олесни барањето работа. Родовото интегрирање бара здружен пристап кон дизајнирањето на политиката, во рамките на кој политиката за вработување не се креира одделно од обезбедувањето на социјална заштита и грижа и нега за децата, од една страна, и даночните и социјалните политики, од друга страна.

Концептот на родово интегрирање не е: ● Само женско прашање ● Само подобрување на пристапот или балансирање на статистиката ● Продуцирање на добро напишани изјави ● Обвинување на кого било за нееднаквостите кои постојат ● Прашање за кое се активираат само жените ● Прашање од кое само жените имаат придобивка ● Стопирање или заменување на родово специфичните политики и проекти чија целна група се само жените или само мажите.



Потсетник

РОДОВОТО ИНТЕГРИРАЊЕ:

● Се однесува на намалување на сиромаштијата, зголемување на економскиот развој и зајакнување на граѓанството ● Претставува проактивен процес кој има за цел да се справи со нееднаквостите кои можат и реално вршат дискриминација против едниот или другиот пол ● Насочено е кон главните економски и социјални политики кои обезбедуваат значителни ресурси ● Се одликува со добра економска логика бидејќи овозможува жените, како и мажите да бидат активни и да се користи 100 % од продуктивната работна сила ● Претставува понатамошен чекор во барањето еднаквост ● Го потврдува фактот дека родот е една од најфундаменталните организациски особини на општеството и влијае врз нашите животи од самото раѓање ● Се темели на претпоставката дека се признаваат и машкиот и женскиот идентитет ● Укажува дека постојат разлики во животите на мажите и жените и од таа причина и нашите потреби, искуства и приоритети се различни ● Инволвира волја за воспоставување балансирана распределба на одговорностите помеѓу жените и мажите ● Има потреба од решително политичко дејствување и поддршка со јасни индикатори и цели ● Нема да се случи преку ноќ бидејќи е континуиран процес.

ПОТСЕТНИК

РОДОВОТО ИНТЕГРИРАЊЕ ЗНАЧИ:

● Дека разликите помеѓу жените и мажите нема никогаш да се користат како основа за дискриминација ● Радикална промена на обмислувањето на начинот на кој функционираат пазарите на трудот и нивното влијание врз вработувањето на жените и мажите ● Долготрајни промени во општеството, трансформирање на родителските улоги, структурите на семејствата и организацијата на работата, времето, па дури и на институционалните практики ● Менување на формата на главните општествени текови наместо додавање активности за маргинализираните жени ● Партнерство помеѓу жените и мажите со цел да се овозможи нивно целосно учество во развојот на општеството и еднакво искористување на придобивките од општествените ресурси ● Одговор на фундаменталните причини за нееднаквоста и воведување корективни мерки ● Овозможување иницијативите не само да одговорат на родовите разлики туку и да се обидат да ја намалат родовата нееднаквост ● Поставување на вистинското прашање да се види како најдобро можат да се пренаменат ограничените ресурси ● Поголемо внимание на мажите и нивната улога во создавање на поеднакво општество.

ПОТСЕТНИК

РОДОВОТО ИНТЕГРИРАЊЕ ПОКРИВА:

● Дизајнирање политики ● Процес на донесување одлуки ● Пристап до ресурсите ● Процедури и практики ● Методологија ● Имплементација ● Мониторинг и евалуација.

3.

За извештајот за напредокот на Европската комисија

3.1. Како се подготвува извештајот

Извештаите за напредокот ги објавува Европската комисија за секоја земја од Западен Балкан која е инволвирана во процесот на пристапување кон ЕУ.³⁰ Овие извештаи ги опишуваат односите помеѓу земјите од Западен Балкан и земјите членки на ЕУ. Европската комисија обично ги објавува овие извештаи секоја есен. Извештаите претставуваат годишен одраз на постигнувањата, одложувањата и предизвиците во реформите кои произлегуваат од Копенхашките критериуми и кои ги означуваат политичките, економските и европските стандарди. Преку извештајот за напредокот се врши преглед за земјите кои се стремат кон зачленување во ЕУ во однос на спроведувањето на европските стандарди, што всушност значи приближување на нивните закони и политики со тие во правото на ЕУ. Напредокот на секоја балканска земја се мери врз основа на донесените одлуки, усвоените закони и спроведените мерки. Со цел да се овозможи еднаков пристап, не се земаат предвид законите или мерките кои се во процес на подготовка или чекаат некаков вид одобрување. Овој пристап покажува еднаков третман и проценка на целите за сите земји. Извештаите за напредокот се пишуваат за секоја земја од Западен Балкан одделно и ја имаат истата структура. Извештаите ја анализираат политичката ситуација на овие земји во следниве области: функционирање на институциите, демократија, владеење на правото, човекови права, заштита на малцинствата, регионални прашања, економски и финансиски реформи и реформи во секторите на ЕУ.³¹

³⁰ COMM/DGELARG/02, Европската соседска политика и преговорите за проширување – Стратегија и извештаи – Европска комисија (2012) / COMM/DGELARG/02, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Strategy and Reports - European Commission (2012), http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm (пристапено на 13.2.2016).

³¹ Европска комисија, Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите Стратегијата на ЕУ за проширување (Брисел, 10.11.2015) / European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU Enlargement Strategy (Brussels, 10.11.2015), http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf.

Европската иднина на овие земји се одлучува врз основа на постигнатиот напредок кој е признат во извештаите. Тоа ја сочинува основата за секоја препорака на Комисијата за понатамошно продлабочување на односите со земјата аспирант. На овој начин, процесот на собирање податоци на Комисијата на ЕУ е многу важен за финалниот квалитет и релевантност на оценката на ЕК.

Подготовката на извештаите за напредокот претставува континуиран процес кој се одвива во текот на целата година. Сите релевантни прашања кои се покриени со Спогодбата за стабилизација и асоцијација и приоритетите дефинирани од Европското партнерство се предмет на внимателна анализа од страна на ЕК преку различни методи и пристапи кои се дефинирани со Копенхашките критериуми. Генералната слика на процесот на подготовка на извештајот за напредокот е важна.

Процесот се спроведува на две нивоа:

- ▶ **На „повисоко ниво“, каде што комуникацијата и собирањето на податоците се вршат во Брисел, директно од страна на претставници на Европската комисија**

На ниво на Брисел, процесот се одвива преку институционалната структура воспоставена со Спогодбата за стабилизација и асоцијација (за земјите за кои ССА е стапена во сила). За овие земји се формира Совет за стабилизација и асоцијација кој се состанува еднаш годишно на министерско ниво. Се формира Комитет за стабилизација и асоцијација како оперативно тело кое поконкретно и директно го следи спроведувањето на обврските од ССА. Во рамките на Комитетот за СА постојат седум поткомитети во кои се води дијалог помеѓу ЕУ и земјата аспирант на техничко ниво. Покрај информациите кои се собираат преку оваа структура, ЕК добива дополнителни информации и податоци преку „алтернативни канали“.

Во тој поглед, важен извор на информации претставува серијата консултативни состаноци со различни важни меѓународни организации. За таа цел се дефинира листа на релевантни меѓународни организации кои треба да се консултираат на највисоко ниво во Брисел. ЕК собира дополнителни информации на ова ниво преку извештаи, анализи или пишани информации кои меѓународните организации ги обезбедуваат конкретно за оваа цел. Не постои политички документ на ЕУ кој ги дефинира критериумите за селекција на консултираните меѓународни организации. Сепак, се консултираат сите меѓународни организации кои имаат свои канцеларии во земјата аспирант, доколку нивниот делокруг на работа е од интерес за извештајот за напредокот.

- ▶ **На „локално ниво“, каде што процесот го врши делегација на ЕК во секоја од земјите кандидати или потенцијални кандидати.**

Процесот на локално ниво го спроведува Делегацијата на ЕК во земјата аспирант. Процесот на мониторинг и проценка се одвива во текот на целата година и притоа се применуваат неколку методи за прибирање податоци. Голем дел од информациите се добиваат од владините извештаи кои се доставуваат до Делегацијата. Покрај тоа, консултативните состаноци со меѓународните организации на локално ниво, невладините организации, како и состаноците со релевантни учесници обезбедуваат дополнителни информации при подготовката на извештаите за напредокот. Конечно, Делегацијата на ЕК собира многу важни непосредни информации од проектите финансирани од ЕУ кои се спроведуваат во земјата аспирант.

3.2. Структура на извештајот за напредокот

Со цел да послужат за пошироките цели на интегративниот процес, претпристапните проценки се насочени кон рефлектирање на реалниот (мерливиот или евидентниот) напредок на земјата кандидат, бидејќи на тој начин се обезбедува логична основа за помош и создава поттик за понатамошен напредок. Претпоставката дека објективната евалуација се смета за неопходна е поддржана со изјавата на Комисијата „Напредокот се мери врз основа на донесените одлуки, усвоените закони и имплементирани мерки. Овој пристап обезбедува еднаков третман во сите извештаи и овозможува објективна проценка“ (Европска комисија).³²

Копенхашките критериуми формираат три општи области на евалуација. Првата група критериуми ги покрива Политичките критериуми: демократија, реформа на јавната администрација, владеење на правото, човекови права и заштита на малцинствата, регионални прашања и меѓународни обврски; Економски критериуми: постоење функционална пазарна економија, капацитет за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата. Третата група критериуми ја покрива административната способност за хармонизација со европското законодавство и способноста за преземање понатамошни обврски од членството.

Со оглед на фактот што Копенхашките критериуми се премногу општи да се мерат квантитативно, во практика тие се заменуваат со модифицирана листа на критериуми кои се најдобро претставени во извештаите за напредок. Поглавјата во извештајот за напредокот ги вклучуваат критериумите кои се директно поврзани со претпристапниот процес (Копенхашки критериуми) и бројните подобласти, кои имаат нејасна поврзаност со оригиналните критериуми: буџетска контрола, безбедносна и одбранбена политика, јавни набавки, човекови права, политика за вработување, социјална политика итн. Поголемиот дел од некопенхашките критериуми се сместени во третиот дел од извештајот за напредокот (под поглавјето „Способност за хармонизирање и приспособување на законите на ЕУ и обврските од членството“).

Критериуми за евалуација: Главните категории за евалуација на Европската комисија се: „земјата постигна успех“, „земјата се развива“, „земјата има неколку предизвици“, „ограничен напредок“, „реформите треба да се одвиваат побрзо“.

Од 2015 година, новиот формат на известување вклучува и нови категории на евалуација. Во воведот на секое поглавје се оценуваат сите случувања во текот на годината во рамките на хармонизирањето со правото на ЕУ.³³ Во овие оценки, нивото на напредок се карактеризира како „добар напредок“, „одреден напредок“, „отсуство на напредок“ и „назаднување“, додека нивото на хармонизација со правото на ЕУ се резимира во пет категории: „рана фаза“, „умерена подготвеност“, „одредено ниво на подготвеност“, „добро ниво на подготвеност“ и „напредна фаза“. Друга важна разлика помеѓу новата генерација и претходните извештаи за напредокот е фактот што прецизно се наведени главните чекори кои земјите кандидати треба да ги преземат за членство. Со вакви конкретни препораки кои се однесуваат на земјите кандидати, Комисијата на еден начин им дава на кандидатите годишна „домашна работа“ која тие треба да ја завршат.

³² Ibid.

³³ CONTRIBUTOR – *Како да се читаат извештаите за напредок од следната генерација* / CONTRIBUTOR - How to read the next generation progress reports, <http://www.hurriyetdailynews.com/Default.aspx?pageID=238&nID=91902&NewsCatID=396> (пристапено на 14.2.2016).

3.3. Каде е родот во извештајот за напредокот?

Редовните извештаи го оценуваат напредокот кој го постигнуваа земјите аспиранти во рамките на процесот на усвојување и имплементирање на правото за еднаквост на мажите и жените, согласно на административниот Копенхашки критериум. Редовните извештаи го следат почитувањето на европската политика за родова еднаквост врз основа на политичкиот Копенхашки критериум за „стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата“. Комисијата имаше доволно простор за маневрирање со цел да го утврди прецизното значење и опсег на почитување на политичката условеност. Комисијата обично ги ставаше во фокусот широкиот спектар прашања кои не се покриени од релативно тесното законодавство на ЕК за родова еднаквост: ратификацијата и имплементацијата на релевантни меѓународни обврски, како обврските наведени во Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација против жените и во Европската конвенција за човекови права; мерките против трговијата за луѓе, вклучувајќи и жени и деца; или трендот на случувања во контекст на застапеноста на жените во политиката.

Во поглавјето „Способност за хармонизирање и приспособување на законите и обврските за членство на ЕУ“ се оценува напредокот на земјите апликанти во усвојувањето и спроведувањето на законите за еднаквост помеѓу мажите и жените во неколку подпоглавја: Поглавје 19: Социјална политика и вработување; Поглавје 23: Правосудство и фундаментални права; Поглавје 24: Правда, слобода и безбедност.

Родовата еднаквост во основа се протега низ три главни домени кои имаат своја улога во пристапувањето кон ЕУ: политички критериуми, економски критериуми и усвојување на правото на ЕУ. ЕУ ги смета овие три домени меѓусебно нераскинливо поврзани: економските критериуми ги покриваат законите за труд, еднакви плати и недискриминација; политичките критериуми ја покриваат политичката застапеност на жените, додека правото, поддржувајќи ги човековите права, го покрива семејното насилство. На пример, спроведувањето на начелото дека мажите и жените треба да добиваат еднакви плати, содржано во член 119 од Договорот сочинува интегрален дел од воспоставувањето и функционирањето на заедничкиот пазар (Директива 75/117/ЕЕЗ). На сличен начин, еднаквото учество на жените и мажите во сите аспекти на општеството има круцијално значење за траен развој и демократија и го симболизира општественото ниво на политичка зрелост (ЕС EQUAL – ЕК ЕДНАКВОСТ Водич за интегрирање на родовата перспектива во главните општествени текови, 2005).

Различните одредби на законите кои се однесуваат на родовите се рефлектираат и во пристапните преговори. Поглавјето 19 за социјална политика и вработување бара минимални стандарди за еднаквост и антидискриминација, додека поглавјето 23 за правосудство и фундаментални права наведува дека идните членки мораат да обезбедат почитување на фундаменталните права и граѓанските права кои се гарантираат со Правото на ЕУ и Повелбата за фундаментални права. Поглавјето 24 за правда, слобода и безбедност има исто така големо значење за родовата еднаквост бидејќи обезбедува соодветно правно спроведување на заедничките правила и ефективни агенции за спроведување на правото.

Поглавја	Теми	Основи од Правото на ЕУ	Друго
1. Политички критериуми			
14. Човекови права и заштита на малцинствата	Права на жените; Родова еднаквост; Застапеност на жените во политиката; Трговија со луѓе, вклучувајќи жени и деца	Примарно законодавство на ЕУ; Меѓународни инструменти: Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација против жените, Пекиншка декларација и платформа за акција; Европска конвенција за човекови права	
2.Економски критериуми	Начело за еднаква плата на мажите и жените	Член 119 од Спогодбата	
3.Способност за преземање на обврските од членството			
Поглавје 19: социјална политика и вработување	<ul style="list-style-type: none"> Имплементација на начелото за еднаков третман на мажите и жените во врска со прашањата поврзани со социјалното осигурување Заштита на самовработените жени за време на бременоста и мајчинството Воведување мерки за поттикнување подобрување во поглед на безбедноста и здравјето на работното место на бремените работнички и работничките кои неодамна родиле или сè уште дојат Рамковен договор за родителско отсуство Ревидиран рамковен договор за родителско отсуство Примена на начелото за еднаков третман на мажите и жените кои извршуваат дејности во улога на самовработени лица Начело за еднаква плата на мажите и жените Начело за еднаков третман на мажите и жените во поглед на пристапот до вработувањето, стручната обука и унапредувањето, како и работните услови Имплементација на начелото за еднаков третман на мажите и жените во планот за социјално осигурување на вработените 	<ul style="list-style-type: none"> Директива на Советот 79/7/ЕЕЗ Директива на Советот 86/613/ЕЕЗ Директива на Советот 92/85/ЕЕЗ Директива на Советот 96/34/ЕК Директива на Советот 2010/18/ЕУ Директива 2010/41/ЕУ 	<ul style="list-style-type: none"> Стратегија на ЕУ за еднаквост на мажите и жените 2010 – 2015 Повелба на жените Заклучоци на Советот Стратешко ангажирање за родова еднаквост 2016 – 2019 декември 2015 година, (како следен чекор и продолжување на Стратегијата на Комисијата за еднаквост на жените и мажите 2010 – 2015)
Поглавје 23: судство и фундаментални права	<ul style="list-style-type: none"> Примена на начелото за еднаков третман на мажите и жените ангажирани во определена активност Дискриминација Родово насилство Застапеност на жените во политиката Имплементација на начелото за еднаков третман на мажите и жените во пристапот и набавката на стоки и услуги Имплементација на начелото на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените Соодветна правна, политичка и техничка имплементација (стратегија за родова еднаквост) Ефективност на спроведувањето на законот 	<ul style="list-style-type: none"> Директива на Советот 86/613/ЕЕЗ Директива на Советот 2004/113/ЕК Директива на Советот 2006/54/ЕК Директива 2012/29/ЕУ за востановување минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела Директива 2011/99 за европскиот налог за заштита и Регулатива 606/2013 за заемно признавање на заштитните мерки во граѓанските прашања 	<ul style="list-style-type: none"> Стратегија на ЕУ за еднаквост на мажите и жените 2010 – 2015 Повелба на жените Заклучоци на Советот Стратешко ангажирање за родова еднаквост 2016 – 2019 декември 2015 година, (како следен чекор и продолжување на Стратегијата на Комисијата за еднаквост на жените и мажите 2010 – 2015)
Поглавје 24: правда, слобода и безбедност	<ul style="list-style-type: none"> Имплементација на начелото за еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените Женски права Промовирање и мерки за родова еднаквост Зајакнување на жените Соодветна правна, политичка и техничка имплементација (стратегија за родова еднаквост) Ефективност на спроведувањето на законот 	<ul style="list-style-type: none"> Примарно законодавство на ЕУ Директива на Советот 2006/54/ЕК Други директиви 	<ul style="list-style-type: none"> Стратегија на ЕУ за еднаквост на мажите и жените 2010 – 2015 Повелба на жените Заклучоци на Советот Стратешки ангажман за родова еднаквост 2016 – 2019 декември 2015 година, (како следен чекор и продолжување на Стратегијата на Комисијата за еднаквост на жените и мажите 2010 – 2015)

Алатки 4.

Алатки за подготовка и изработување на извештај за придонесот кон извештајот за напредок на Европската комисија

Во ова поглавје ќе се потсетиме дека главната цел на овој прирачник е да обезбеди пристап, методи и алатки за застапувањето на родовите прашања од страна на ОГО во процесот на пристапување на нивните земји. Земајќи предвид дека предложениот пристап за застапување на родовите прашања е моделот за застапување кој се заснова на докази, очекувано е дека предложените алатки ќе бидат насочени кон обезбедување факти и докази.

Само преку обезбедување сигурни, веродостојни и проверени факти и докази, ОГО ќе бидат во можност да го користат механизмот за придонес во изготвувањето на извештајот за напредок на Европската комисија.

Имајќи предвид дека во претходните поглавја се дадени основни информации за пристапувањето кон ЕУ, како и политиките на ЕУ за родова еднаквост, како дел од критериумите за пристапување на земјите кандидати кои функционираат како области од интерес за нас, тие, исто така, се стандарди кои се неопходни со цел да се мониторираат и евалуираат нашите домашни политики и активности за родова еднаквост. Само на овој начин ќе се обезбедат веродостојни информации кои ќе дадат легитимитет на нашиот ангажман во процесот на застапување.

4.1. Избирање област, тема или прашање како предмет на известувањето

Изборот на областа, темата или прашањето што е предмет на известувањето е ограничен со рамката која е поставена преку правото на ЕУ за родова еднаквост на ЕУ. Во ова упатство, областите, темите или прашањата се дадени во табелата бр. Тие се утврдуваат во зависност од областа на спогодбите и директивите на ЕУ. Тоа не значи дека мониторирањето и известувањето за други области е бескорисно, но искуството покажува дека главниот фокус на интерес во извештајот за напредокот се споменатите области и прашања.

Во техничка смисла, која област или прашање ќе биде предмет на вашето мониторирање и известување зависи од видот на капацитетите кои ги имате на располагање, како и вашата стручност и заинтересираност за определена програма. Една од најголемите заблуди во подготовката на придонесот кон извештајот на ЕК е дека придонесот треба да се однесува на целата област на родовата еднаквост. Но, исто така, се чини дека најкорисниот и најубедливиот придонес произлегува од оние изјави кои се однесуваат на одреден аспект од определена област, одделна тема и одделно прашање и начинот на кој државата, преку воспоставените политики и мерки, се обидува да се справи со овие предизвици.

Значи, пред да се преземат какви било активности во насока на подготовка за мониторирање и известување, јасно поставете ја темата за мониторирање земајќи ги предвид капацитетите на вашата организација.

4.2. Известување за имплементацијата на директивите на ЕУ за родова еднаквост

Со оглед на редоследот на структурата на политиките за родова еднаквост на ЕУ, во овој дел ќе се разгледува правното спроведување на правото на ЕУ во областа на родовата еднаквост. Во продолжение е вклучен прашалникот на Европската мрежа на правни експерти во областа на родовата еднаквост. Прашалникот е стандардизирана методологија на известување и подготовка за спроведување на директивите на ЕУ за родова еднаквост. Во прилог на општите цели на известувањето ќе бидат дадени упатства за подготовка на извештајот во оригинална форма.³⁴

Извештајот дава опис на правото на ЕУ за родова еднаквост во земјата. Тој вклучува и опис на сите мерки, покрај минималните услови на директивите во овие земји. Релевантните директиви за родова еднаквост, во прилог на член 157 од ДФЕУ, Директивата 2006/54 (Преработена директива), 2004/113 (Стоки и услуги), 79/7 (Законско социјално осигурување), 2010/41 (Самовработени работници), 92/85 (Бременост и мајчинство) и 2010/18 (Родителско отсуство). Извештајот содржи преглед на земја по земја за тоа како секоја од нив ги има имплементирани овие директиви.

Прашањата кои се содржат во извештајот вклучуваат спроведување на општите концепти на дискриминација и (сексуално) вознемирување, пристап до работа и услови на работното место (вклучувајќи ги платите и пензискиот план за вработените), законско социјално осигурување, самовработени работници, заштита на бременоста и мајчинството и родителското отсуство, пристап и обезбедување на стоки и услуги и информации за спроведувањето на т. н. хоризонтални одредби, на пример, заштита од виктимизација, товар на докажување, правни лекови и санкции, тела за родова еднаквост, улогата на социјалните партнери и др.

Во првиот дел од извештајот е вклучен преглед на начинот на кој секоја земја го има воспоставено правото на ЕУ за родова еднаквост, особено на релевантните директиви. Исто така, треба да се покаже, што е можно повеќе, степенот до кој националните мерки ги надминуваат минималните услови на правото на ЕУ за родова еднаквост.

.....
³⁴Burri et al., Gender equality law in 33 European countries update 2011.

За целите на извештајот поимот „имплементација“ главно упатува на транспонирањето на директивите во националното законодавство (понекогаш, се разбира, таквото транспонирање не е неопходно, особено онаму каде националните законски одредби веќе се во согласност со барањата на директивата за која станува збор). Со други зборови, она што го бараме е основните законски одредби кои ги транспонираат директивите за родова еднаквост на ЕУ и член 157 од ДФЕУ, вклучувајќи ги и претходно постоечките национални одредби со кои соодветно (или не) „се спроведуваат“ директивите да бидат лесно достапни, точни и јасни за пошироката јавност.

4.2.1. Насоки за подготовка на извештајот преку прашања³⁵

Во извештајот се наведува кои се главните концепти на правото на ЕУ за родова дискриминација. Доколку е релевантно, може да се повикате и на релевантните уставни одредби за еднаквост и недискриминација. Ве молиме да се фокусирате на главните дефиниции. Ако одреден акт (на пр., при имплементирањето на директивата за социјално осигурување) користи различни дефиниции, споменете го тоа накусо. Индикациите за тоа како концептите се интерпретираат од страна на судовите исто така претставуваат важен елемент.

Концептите за кои станува збор тука се следните:

- директна дискриминација
- индиректна дискриминација
- позитивна акција: правото на ЕУ е само попустливо во овој поглед – дали позитивната акција е изречно дозволена или неопходна во националното законодавство, и како се вградува
- наложување за дискриминирање
- вознемирување и сексуално вознемирување.

Потсетник:

- ПОТСЕТНИК**
- Ве молиме не заборавајте да наведете дали во вашиот национален закон одредбите ги надминуваат барањата на правото на ЕУ
 - Ве молиме не заборавајте да покажете дали, според вашето мислење, спроведувањето е на задоволително ниво или дали постојат екстензивни разлики или важни грешки.

ЕДНАКВА ПЛАТА И ЕДНАКОВ ТРЕТМАН НА РАБОТА (член 157 ДФЕУ и Преработената директива 2006/54)

Ве молиме дискутирајте за прашањето на еднаква плата (член 157 од ДФЕУ и член 4 Преработена директива) во врска со следново

- што опфаќа поимот „плата“ во рамките на вашата земја
- формулирањето на обврската за еднакви плати во законодавството на вашата земја (одредбите за еднаква работа/работа со иста вредност; систематизациите за класификација на работните места; работа со еднаква вредност; мерки за транспарентност на плата итн.)

Ве молиме опишете го релевантното национално (прецедентно) обичајно право за овие прашања

- оправданоста за разликите во платите кои се прифатени согласно на законот и/или обичајното право.

³⁵ Burri et al., *EU gender equality law update 2013*.

Ве молиме дискутирајте за прашањата во врска со пристапот до работата и работните услови (член 14, 3 и 28 (1) од Преработената директива) во врска со: ● личниот и материјалниот опсег на релевантното законодавство (и обичајното право ● дали и до кој степен исклучоците од Преработената директива се, исто така, усвоени во националното законодавство.

Ве молиме дискутирајте за прашањето на пензискиот план за вработените (членови 5 – 9 и член 12 од Преработената директива) во однос на следново: ● личниот и материјалниот опсег на релевантното законодавство (и обичајното право). Ве молиме обрнете внимание на исклучоците од материјалниот делокруг во член 8 од Преработената директива; • дали и до кој степен беа спроведени исклучоците; • дали постојат примери на дискриминација како што е споменато во член 9 од Преработената директива.

ЗАШТИТА НА БРЕМЕНОСТА И МАЈЧИНСТВОТО, РОДИТЕЛСКОТО ОТСУСТВО И ОТУСТВОТО ПОРАДИ ПОСВОЈУВАЊЕ
(Директива 92/85, релевантни одредби од Преработената директива и Директивата 2010/18)

Ве молиме дискутирајте за: ● општиот режим на заштита на бремените жени и жените кои неодамна родиле (отсуство, надоместоци за време на отсуството, заштита од отпуштање, право да се вратат на иста или слична работа итн.) и новите елементи воведени во транспонирањето на овие директиви со Директивата 2010/18/EУ ● општиот режим на породилно отсуство, родителското отсуство, отсуството поради посвојување, татковско отсуство и слободното време.

ЗАКОНСКО СОЦИЈАЛНО ОСИГУРУВАЊЕ
(Директива 79/7)

Ве молиме дискутирајте за: ● личниот и материјалниот опсег на релевантното законодавство (и обичајното право) ● дали и до кој степен исклучоците од Директивата 79/7 се имплементирани.

САМОВРАБОТЕНИ РАБОТНИЦИ (Директива 2010/41 и определени релевантни одредби од Преработената директива)

Ве молиме дискутирајте за: ● личниот и материјалниот опсег на релевантното законодавство (и обичајното право) ● прашањата за социјална заштита (член 7 од Директива 2010/41) и надоместоците за породилно отсуство (член 8 од Директива 2010/41) ● исклучоците во однос на самовработените (членови 10 и 11 од Преработената директива).

СТОКИ И УСЛУГИ
(Директива 2004/113)

Ве молиме дискутирајте за: ● начинот на кој Директивата 2004/113 е имплементирана во вашата земја, особено во врска со материјалниот опсег (член 3). Опишете го националното обичајно право доколку е релевантно ● степенот и начинот на кој во вашата земја, во националното законодавство, се предвидени исклучоците наведени во Директивата 2004/113, особено член 5(2) земајќи го предвид случајот Тест-Ахатс (Test-Achats). Ве молиме известете нè за имплементацијата на пресудата од Тест-Ахатс во националното законодавство.

АСПЕКТИ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО И ПОЧИТУВАЊЕТО (хоризонтални одредби на сите директиви)

Прелиминарна забелешка: доколку е релевантно и корисно, ве молиме во вашиот одговор наведејте ги разликите во однос на релевантните директиви (на пр., пристапот до судовите често вклучува различни судови за вработените во приватниот сектор (граѓанско право), државната служба (управно право) или законско социјално осигурување (управно право) и др.

Ве молиме дискутирајте: ● колку одредбите за виктимизација се имплементирани во националното законодавство и се толкуваат во обичајното право/судската пракса ● како одредбите за товарот на докажување се влезени во сила во законодавството и обичајното право/ судската пракса ● каков вид лекови и санкции (на пр. надомест на штета, враќање во поранешна состојба, кривични санкции, административни казни итн.) постојат во вашата земја за прекршување на правото на ЕУ за родова еднаквост, и дали, според вашето мислење, тие ги исполнуваат стандардите на ефективни, пропорционални и дестимулирачки мерки ● дали е обезбеден пристап до судовите за наводните жртви на дискриминација, како и за групи кои се залагаат против дискриминација по однос на род или други правни ентитети ● дали вашата земја има тело за родова еднаквост (или поопшто тело) кое има за цел спроведување на барањата на законодавството на ЕУ ● дали социјалните партнери играат важна улога во почитувањето и спроведувањето на правото на еднаквост на половите, и дали има какви било законски одредби во врска со ова ● до кој степен вашата земја има колективни договори кои се користат како средства за спроведување на правото на ЕУ за родова еднаквост. Ве молиме наведете го правниот статус на колективните договори во вашата земја (обврзувачки/необврзувачки, обично се прогласени за општо применливи или не).

Потсетник:

ПОТСЕТНИК

- Ве молиме не заборавајте да наведете дали во вашиот национален закон одредбите ги надминуваат барањата на правото на ЕУ
- Ве молиме не заборавајте да покажете дали, според вашето мислење, спроведувањето е на задоволително ниво или дали постојат екстензивни разлики или важни грешки.

СЕВКУПНАТА ОЦЕНКА

Ве молиме да ја дадете вашата севкупна оценка ЗА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПРАВОТО НА ЕУ ЗА РОДОВА ЕДНАКВОСТ во вашата држава.

Ве молиме не заборавајте да посочите дали, според вашето мислење, ЦЕЛОКУПНАТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА Е НА ЗАДОВОЛИТЕЛНО НИВО или дали постојат екстензивни разлики или важни грешки.

4.3. Преглед на мониторингот и евалуацијата

Покрај имплементацијата на законодавството, напредокот на мониторингот во областа на родовата еднаквост треба да се врши преку реална проценка на терен. За таа цел се користат методи на мониторинг и евалуација. Преку нив ние ќе дознаеме каква е реалната состојба на родовата рамноправност во областите на нашиот интерес и ќе бидеме во можност да го оцениме напредокот во овие области. Без успешен мониторинг и евалуација не постои веродостоен и компетентен придонес во извештајот за напредокот на Европската комисија.

Овој дел дава преглед на мониторингот и евалуацијата: нивните дефиниции; разликите помеѓу мониторингот и евалуацијата, важноста на мониторингот и евалуацијата, основните потсетници за добар мониторинг и евалуација, како и преглед на циклусот за креирање политики и поврзување со мониторингот и евалуацијата.³⁶

4.3.1. Што е мониторинг?

Мониторингот е континуиран процес на собирање и анализа на информации за утврдување на тоа колку добро се имплементира одреден проект, програма или политика во споредба со очекуваните резултати. Мониторингот има за цел да им обезбеди редовни повратни информации и индикатори за напредокот или за неможноста да се постигнат саканите резултати на креаторите на политиките и менаџерите, како и на другите релевантни фактори. Тој обично вклучува собирање и анализа на податоци во врска со процесот на имплементација, стратегиите и резултатите, како и корективните мерки кои се препорачуваат.

4.3.2. Што е евалуација?

Евалуацијата е систематска и објективна проценка на тековни или завршени политики, проекти, програми или стратегии, нивниот дизајн, имплементација и резултати. Евалуацијата ја одредува релевантноста и исполнувањето на целите, ефикасноста, ефективноста, влијанието и одржливоста. Евалуацијата треба да обезбеди информации кои се веродостојни и корисни, овозможувајќи им на надлежните да донесуваат одлуки за идната реализација на процесот.

4.3.3. Разлики помеѓу мониторингот и евалуацијата

Мониторингот и евалуацијата се две различни менаџерски алатки кои се тесно поврзани и меѓусебно се поддржуваат.

.....
³⁶ Lucia Fort et al., *Gender in monitoring and evaluation in rural development: A tool kit* (Washington, D.C.): World Bank, 2001).

	Мониторинг	Евалуација
Кога се спроведува?	Континуирано за целото времетраење на проектот / програмата.	Повремено – пред имплементирањето, во средината, на крајот или по завршувањето на периодот на проектот / програмата.
Што се мери?	Ефикасност – мерка на степенот до кој се користат добиените информации за определена задача или функција (резултати).	Ефикасност, долгорочно влијание и одржливост – постигнување на целите и непланирани промени.
Кој е вклучен?	Персоналот во рамките на организацијата.	Во повеќето случаи се изведува од страна на лица кои не се вклучени во процесот на спроведување.
Какви информации и извори се користат?	Внатрешни документи – пр. месечни или тримесечни извештаи, работни извештаи, записници од состаноци.	Внатрешни и надворешни документи (пр. извештаи на консултантите, годишни извештаи, статистички податоци).
Кој ги користи резултатите?	Менаџерите и персоналот кој работи на проектот / програмата.	Менаџерите, вработените, донаторите, корисниците, други организации.
Како се користат резултатите?	За подготвување на мали промени / прилагодувања.	За подготвување на поголеми промени во политиките, стратегијата и идната работа.

4.3.4. Зошто се важни мониторингот и евалуацијата во процесот на застапување засновано на докази?

Во продолжение се дадени клучните причини за вршење мониторинг и евалуација:

- ▶ ОГО, креаторите на политиките, менаџерите и другите партнери, вклучувајќи ги донаторите треба да знаат до кој степен проектите / програмите / стратегиите ги исполнуваат целите и доведуваат до посакуваните резултати.
- ▶ Мониторингот и евалуацијата градат поголема транспарентност и отчетност во однос на употребата на ресурсите во имплементација на проектите и програмите.
- ▶ Информациите собрани преку мониторингот и евалуацијата обезбедуваат јасна основа за менаџментот во донесувањето вистински одлуки.
- ▶ Тие го подобруваат планирањето и подготовката на идните програми кои ги земаат предвид научените лекции од искуството.

Мониторингот и евалуацијата, покрај улогата која ја имаат во обезбедувањето веродостојни информации за подготовка на извештајот, исто така, треба да имаат влијание на домашните политики за родова еднаквост. Исто така, тие имаат индиректно влијание на политиките на ЕУ.

4.3.5. Преглед на циклусот на политиките за спроведување и хиерархијата на проектот, како и нивната врска со мониторингот и евалуацијата

Постојано треба да имате предвид дека политиките и активностите за родова еднаквост се дел од процесот: дека процесот има определена структура и дека се одвива во одредено време, на пример, во одреден временски период. Табелата ги утврдува клучните елементи и пристапи на определени политики и мерки и начинот на кој тие се претставуваат (концептуализираат) со цел да може да се користат алатките за мониторинг и евалуација.³⁷ Без оглед на тоа колку определени политики или мерки ви се чинат збунувачки, истите имаат внатрешна логика која мора да ја откриете и да ја следите. На пример, политиките кои се однесуваат на пазарот на трудот понекогаш имаат јасна структура, но не секогаш имаат дефинирана проценка за влијанието на родовите односи и потребите на жените. Треба да го мониторираат и евалуирате процесот на креирање политики и мерки од аспект на родовите односи земајќи го предвид стандардот на ЕУ кога станува збор за жените, и врз основа на наведеното да ја извршите проценката.

Ниво на хиерархија на проектот	На што се изведува мониторингот и евалуацијата
Главна цел	До кој степен придонеле политиките/програмата во исполнувањето на долгорочните примарни цели? Кои се факторите на успех или неуспех? Кои се очекуваните позитивни или негативни последици од политиките / проектот / програмата? Како се манифестираше?
Конкретна цел	Какви промени се случиле како резултат на имплементираните активности и мерки? Како истите ќе придонесат на постигнувањето на посакуваниот ефект на политиките / проектот / програмата? Дали политиките / проектот/ програмата всушност ги постигнале посакуваните промени?
Резултати	Кои директни опипливи резултати и учиноци се постигнати со проектот / програмата како резултат на реализираните активности?
Активности	Дали планираните активности се завршени навреме и во рамките на буџетот? Кои непланирани активности се завршени?
Ресурси	Дали ресурсите се користат ефикасно?

³⁷ Фонд на Обединетите нации за развој на жените, Кенија, и Програма за развој на Обединетите нации. *Насоки за следење на напредокот во родовата интеграција во општествениот шокови: рамка за мониторинг и евалуација* ([Најроби]: Фонд на Обединетите нации за развој на жените, Кенија, и Програма за развој на Обединетите нации, 2004) United Nations Development Fund for Women., Kenya., and United Nations Development Programme., *Guidelines for tracking progress made in gender mainstreaming: A framework for monitoring and evaluation* ([Nairobi]: United Nations Development Fund for Women : Government of Kenya : United Nations Development Program, 2004).

4.4. Преглед на мониторингот

Овој дел дава преглед на мониторингот: процесот на мониторинг и резултатите од мониторингот, важноста на мониторингот, изработката на показатели и чекорите за подготовка на план за мониторинг и евалуација.

Клучна грешка во изведувањето мониторинг е желбата да се следи сè. Не само што е емпириски невозможно туку тоа речиси сигурно ги надминува капацитетите на вашата организација.

Секогаш изберете одредена област, одредена тема, проблем кој ќе го мониторираат. Само на овој начин може прецизно да се измери процесот за кој се интересирате и да се утврди напредокот.

Мониторингот е континуиран процес на собирање и анализа на информации со цел да се увиди колку успешно се спроведува една политика, проект, програма или стратегија и да се спореди со очекуваните резултати. Мониторингот има за цел да им обезбеди на креаторите на политиките, менаџерите и партнерите редовни повратни информации и првични индикации за постигнатиот напредок или неможноста да се исполнат планираните резултати.

ПРОЦЕСОТ НА МОНИТОРИРАЊЕ обезбедува информации за ...

...употребата на ресурсите, напредокот на активностите и начинот на кој тие се имплементираат. Тој вклучува:

- Редовен преглед и планирање.
- Проценка за тоа дали активностите се спроведуваат во согласност со планот.
- Идентификување и решавање на проблемите коишто се јавуваат.
- Надградба на силните страни и користење на можностите кои ќе произлезат
- Мониторирање на промени на целната популација и средината кои се релевантни за процесот на имплементација на определени политики.

РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИРАЊЕТО обезбедуваат информации за ...

... напредокот во однос на постигнувањето на целите и влијанието на програмата во однос на очекуваните резултати. Ова подразбира:

- Поврзување на активностите кои се преземаат со поставените цели на континуирана основа, со цел да се измери напредокот.
- Вршење преглед на пристапите и стратегиите како одговор на променливите околности, без губење на општата насока.
- Утврдување на потребата од промена на конкретни намени.
- Барање за дополнителни информации или спроведување на истражување со цел да се научат нови работи.
- Верификација на можното постигнување на определени конкретни цели од определена активност.

ГЛАВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОЦЕСОТ НА МОНИТОРИРАЊЕ И РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИРАЊЕТО	
Процес на мониторирање	Резултати од мониторирањето
Опис на проблемите или ситуацијата пред интервенцијата	Основни информации за опишување на проблемот или ситуацијата пред интервенцијата
Референтна точка на активностите и првичните резултати	Индикатори за резултатите
Систематско известување за ресурсите, активностите и првите резултати	Прибирање податоци за резултатите и начинот на кој тие придонесуваат во постигнувањето на планираната цел
Систематско известување за обезбедувањето на ресурсите и постигнувањето на резултатите	Систематско известување со квалитативни и квантитативни информации за постигнатиот напредок спореден со очекуваните резултати
Директна поврзаност со определена интервенција или серија интервенции	Се изведува заедно со стратешките партнери
Дизајнирани да обезбедат информации за административните и менаџерските прашања и имплементацијата на активностите	Обезбедување информации за успехот или неуспехот во поглед на прашањата од поширокото спроведување

Мониторингот е главна алатка за обезбедување на податоците кои ни се потребни за подготвување на придонесот кон овој извештај. Во процесот на претставување на доказите, покрај изборот на прашањето и позицијата за застапување, техничкиот дел – процесот на обезбедување на докази, е од клучно значење. Секоја информација која ќе ја напишете во вашиот текст кон извештајот за напредокот мора да ги помине техничките постапки за компетентно направен мониторинг, на начин на кој податоците и информациите ќе дадат легитимност на вашиот став и евалуација.

4.5. Индикатори

Индикаторите се квантитативни и квалитативни критериуми кои овозможуваат едноставен и сигурен начин за мерење на напредокот, за покажување на промените поврзани со одредена активност или за оценување на ефикасноста на факторот за развој. Индикаторите не треба да се многу на број. Подобро е да се има неколку добри индикатори, отколку да се има многу индикатори.

Индикаторите може да се изразат во квантитативна смисла – каде броевите се користат за мерење на промените, на пример, процент (дел од вкупниот број), стапка (процентот на вработени жени), сооднос (како што е бројот на жени во однос на бројот на мажи во одредена област) и квалитативни показатели – каде се користат зборови за опишување на определена промена, на пример, перцепцијата во поглед на родовата еднаквост, квалитетот на животот на жените и мажите.

Типови на индикатори	Цел
Индикатори за ефектите	Го мерат степенот на постигнување на севкупните цели на програмата
Индикатори за резултатите	Го мерат степенот на постигнување на целите на политиката / програмата
Индикатори за реализација	Го мерат самото реализирањето на проектот / програмата
Индикатори за ресурси	Го мерат степенот на употреба на планираните ресурси (пр. пари, материјали, персонал)

Индикаторите се клучните знаци на промените, а со тоа и на напредокот, во политиката и/или интервенцијата – мерката која ја мониторираат. Обично, добро дефинираните политики и мерки имаат веќе одредени индикатори и едноставно треба само да ги преземете. Разликата што ќе ја направите е од гледна точка на мониторираните политики или мерки, како и нивната ригорозност. Може да се случи да имате различни проценки за успехот при спроведувањето на политиките во однос на оние на властите и одговорната администрација. Добра причина поради која тие треба да ви веруваат е компетентно спроведениот мониторинг.

4.6. Методи, алатки и анализа за собирање на податоци

Во мониторингот се опфатени методи, алатки за собирање и анализа на податоци. Без собирање и анализа на податоците од областа на вашиот интерес, нема да сте во можност да направите издржани заклучоци и проценки на напредокот. Овој дел се однесува на методите за собирање на податоци, нивните дефиниции и нивните предности и слабости, алатките за собирање податоци и избраните примери, упатства за работа со консултанти и анализа на податоци.³⁸

Постојат разни алатки за собирање податоци кои можат да се искористат за собирање податоци за мониторинг и евалуација. Еден од најдобрите начини да се направи разлика помеѓу методите е да се класифицираат како квалитативни и квантитативни. Кој метод ќе се користи зависи од тоа дали потребата за проценка бара квалитативни или квантитативни информации. Денес, и квалитативните и квантитативните пристапи се сметаат за точни. Овие методи треба да се користат во комбинација.

КВАНТИТАТИВНИТЕ МЕТОДИ ...се оние кои генерално се потпираат на структурираните пристапи на ...собирање и анализирање нумерички податоци. Речиси секоја евалуација или истражување може да се направи преку користење квантитативни методи, бидејќи повеќето нешта може да се мерат нумерички, т.е. преку броеви. Некои од најчестите квантитативни методи се: попис на населението, интервју и набљудување.

КВАЛИТАТИВНИТЕ МЕТОДИ ...се оние кои генерално се потпираат на различни полуструктурни или отворени методи за подготовка на детални описни информации. Вообичаените квалитативни методи вклучуваат дискусии на фокус-групите, студии на случај, детални интервјуа и методологии за партиципативно (заедничко) учење. Во продолжение се некои од методите кои се користат за собирање податоци за мониторинг и евалуација.

³⁸ Marelize Girens-Albino, Jody Zalkusek, and World Bank., *Making monitoring and evaluation systems work: A capacity development toolkit* (Washington, DC: World Bank, 2009).

ИЗБРАНИ МЕТОДИ ЗА ПРИБИРАЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ

Метод	Дефиниција и употреба	Силни страни	Слаби страни
Студија на случај	Собирање податоци кои резултираат од конкретен случај, кои се описни и кои може да се користат како одговор на прашањата што и како	Различни податоци од документи, интервјуа и набљудувања Постои дополнителен ефект да се упатува на опис на институциите, процесите, програмите, одлуките и настаните	Добрите студии на случај се тешки за изведување Потребно е специјално истражување и добри способности за пишување Резултатите не може да се генерализираат на целокупното население Одземаат премногу време и тешко се повторуваат
Фокус-групи	Дискутирање во рамките на фокус-групите со припадниците на целната популација кои се запознаени со конкретното прашање пред пишувањето низа структурирани прашања. Целта е да се споредат ставовите на луѓето со генерализираниот концепт во конкретните задачи на евалуацијата	Слични предности како и кај интервјуата Особено корисни кога е потребен став од учесниците Корисен начин на определување на ефектот на хиерархијата	Може да биде скапо и бара многу време Деликатно е кога се мешаат различни хиерархиски групи Не смее да биде генерализирано
Интервјуа	Лицето кое го прави интервјуто поставува прашања на едно или повеќе лица и ги снима/забележува нивните одговори. Интервјуата може да бидат формални или неформални, лице в лице или по телефон, и затворени или отворени	Лицата и институциите може да ги објаснат своите искуства со свои зборови и во различни средини Флексибилни се и им овозможуваат на лицата кои го прават интервјуто да ги следат конкретните прашања во детали. Особено се корисни кога има јазични проблеми	Одземаат многу време Може да се многу скапи Доколку не се изведуваат правилно лицето кое го изведува интервјуто може да има големо влијание на одговорите на лицето кое е интервјуирано
Мониторинг	Набљудување и евидентирање на определена ситуација во регистар или дневник. Информациите за кои станува збор се однесуваат на лицата кои се вклучени, настанот кој се случил, како, кога и каде. Наодите може да се директни (забележани и евидентирани) или споделени (набљудувачот е присутен во определена средина во определен временски период)	Обезбедување дескриптивни информации во врска со контекстот и забележаните промени	Квалитетот и корисноста на податоците зависат во голема мера од вештините за набљудување и пишување на набљудувачот Резултатите може да бидат различно толкувани Не може лесно да се изведува во краток временски период за да биде во можност да спроведе определена промена
Анализа на пишани документи	Анализа на документите, како на пример податоците, административните бази на податоци, материјалите за обука и кореспонденција	Определување на прашањата за понатамошно истражување и за обезбедување податоци за преземените дејствија, промени и влијание во поддршка на ставовите на испитаниците	Може да е потребно многу време за оваа активност

4.6.1. Преглед на други алатки

Алатка	Употреба
Дијаграми	<ul style="list-style-type: none"> • За следење на активностите во конкретен временски период. • За споредување на постигнатиот напредок со планираниот напредок на секоја планирана цел.
Алатка за дневно мониторирање	<ul style="list-style-type: none"> • За водење евиденција на дневни активности.
Извештаи за напредокот / Извештаи за ажурирање на информациите / Годишни извештаи	<ul style="list-style-type: none"> • Служат како основа за проценка на ефектите на проектите / програмите во поглед на нивниот придонес на ефектите од очекуваните резултати.
Листа на теренски посети	<ul style="list-style-type: none"> • Добри за потврдување. Вклучуваат проценка на напредокот, резултатите и проблемите.
Насоки за дискусиите на фокусните групи	<ul style="list-style-type: none"> • Ги доловуваат ставовите на пошироката заедница или групата во врска со определено прашање или тема
Насоки за мониторирање	<ul style="list-style-type: none"> • Ги детектираат и наведуваат конкретните однесувања (позитивните или негативните) или практики. • Следат определено однесување во заедницата. • Обезбедуваат директни информации.
Насоки за интервјуирање на испитаниците во нивните домаќинства	<ul style="list-style-type: none"> • Им овозможува на учесниците да ги објаснат своите искуства со сопствени зборови и во сопственото опкружување.
Анализа на силните страни, слабите страни, можностите и опасностите	<ul style="list-style-type: none"> • Обезбедува рамка за групна анализа во дадена ситуација. • Поттикнува учество на сите партнери.
Мапи за решавање на проблемите	<ul style="list-style-type: none"> • Ги разгледува односите и врските меѓу различните причини за клучните прашања и начинот на кој може да се решат промените во заедницата, како и факторите на опкружувањето и поединците.
Приказни	<ul style="list-style-type: none"> • Овозможуваат доловување на емотивните аспекти како и фактичката содржина. • Го зголемуваат потенцијалот за споделување на знаењето. • Ги евидентираат фактите во наративна структура каде постои голема веројатност нешто да се научи и да се проследи до другите.
Мапирање на резултатите	<ul style="list-style-type: none"> • Насочено е кон луѓето и прави проценка на промените во однесувањето, врските и активностите на луѓето, групите или организациите на кои се однесува програмата за развој. • Се заснова на начелото за учество и воведува мониторинг и евалуација во планирачката фаза на програмата.

4.6.2. Анализа на податоците

Анализа на квалитативните податоци: Кога се работи со квалитативни податоци, како што се теренските белешки или записи, долгите текстови треба да бидат континуирано резимираани во текот на целиот процес. За таа цел е потребно да се изберат, фокусираат, поедностават, извлекуваат и трансформираат необработените податоци во резимеа за одредени теми или шаблони врз основа на оригиналните цели на оценувањето. Намалувањето на количината на податоците продолжува до изготвувањето на конечниот извештај.

Квалитативните податоци обично се прикажани во форма на наративен текст, но овој формат понекогаш ги оптоварува можностите на луѓето за обработка на информации. Матриците, графиконите и табелите ги претставуваат информациите во компактна форма која може да се користи од страна на менаџерите на програмите.

Анализа на квантитативни податоци: Извлекувањето заклучоци од квантитативните податоци е поедноставно отколку обработката на квалитативните податоци: тука е вклучено сумирањето и спроведување на статистички тестови на добиените одговори. Резултатите може да бидат прикажани преку бројки и проценти за различни категории луѓе или податоци кои спаѓаат во различни категории.

4.7. Преглед на евалуацијата

Овој дел дава преглед на евалуацијата: важноста на евалуацијата, прегледите, видовите и целта на евалуацијата, партиципативниот мониторинг и евалуација, како и процесот на евалуација.

Евалуацијата е клучен дел од подготовката на вашиот придонес кон овој извештај. Откако ќе се соберат податоците од мониторингот, треба да се изготви проценка на политиките или интервенциите. Специфика на евалуацијата спроведена за придонесот во рамките на извештајот за напредок е дека треба да се однесува само на реализираните активности, резултати и достигнувања за тековната година на известување. Иако активноста на темата / прашањата што ги следите е само интервал од повеќегодишен процес, треба да извршите проценка на достигнувањата за тековната година, а тоа значи каков е квалитетот на остварените резултати во однос на целите и интервенциите во рамките на кои се очекува реализирањето на ова достигнување. Иако оценувањето се спроведува само за завршени процеси – политики / интервенции / проекти, за потребите на подготовка на извештајот, во ова упатство, евалуацијата има карактеристики и на проценка. Проценката е постапка која не бара процесот да биде завршен, туку да се постигнати определени резултати.

Евалуација: Евалуацијата е систематска и објективна проценка на тековни или завршени политики, проекти, програми и стратегии, нивната форма, имплементација и резултати. Евалуацијата ја одредува релевантноста и исполнувањето на целите, ефикасноста, ефективноста, влијанието и одржливоста. Евалуацијата во овој случај вклучува не само традиционален пристап за извршување на евалуацијата туку ги вклучува и постигнатите проценки, прегледи и влијанија.

4.7.1. Зошто евалуираме?

Покрај техничките критериуми за напредокот на одредени процеси на политики или мерки за релевантност, ефективност, ефикасност и влијание на родовата еднаквост, целта на евалуацијата во контекст на подготвувањето на извештаи исто така има и една аполитична димензија. Преку евалуацијата вршине проценка на политичката посветеност на земјата кандидат, и начинот на кој таа ги определува, спроведува и оценува процесите во полето на родовата еднаквост кои се услов за пристапување.

Во продолжение се дадени клучните причини за спроведување на евалуацијата:

1. Да се утврди релевантноста – дали активноста поврзана со политиките е соодветна со проблемот кој треба да се реши.
2. Да се процени ефикасноста – навремено спроведување на политиките или активностите за ефикасност.
3. Да се изврши проценка на ефикасноста – степенот до кој се постигнати конкретните цели.

4. Да се утврди влијанието, саканите и несаканите влијанија и силните и слабите страни на определна политика / проект / програма.
5. Да се процени одржливоста – дали достигнувањата се одржливи при долгорочно планирање.
6. Да се дознае нешто за во иднина.

4.7.2. Критична проценка

Проценката се врши со цел да се увиди дали секоја конкретна цел води кон следната и дали се потребни одредени промени во проектот / програмата. Редовните проценки може да се извршат во рамките на системот за следење. Проценката може да биде формална, неформална, генерална или детална и може да се спроведе од страна на внатрешни или надворешни страни.

Проценката е пошироко дефинирана од евалуацијата која може да ги опфати сите аспекти на работата. Евалуацијата се фокусира конкретно на тоа дали поставените цели се постигнати и дали проектот или програмата довеле до промена.

Конкретните цели и индикатори мора да бидат дефинирани пред евалуација на проектот / програмата. Проценката може да се направи кога специфичните цели не се јасно дефинирани. Во таков случај, проценката сè уште може да ја оцени ефективноста на работата и да ги дефинира специфични цели и индикатори кои ќе се користат во системот за мониторирање. Проценките, исто така, се спроведуваат со цел да се следи напредокот во однос на утврдените цели, доколку политиките / проектите / програмите имаат јасно дефинирани цели. Проценките и евалуациите треба да се гледаат како процес на учење, начин на испитување на конкретно прашање, со цел да се утврди како може тоа да се подобри за да биде поефикасно.

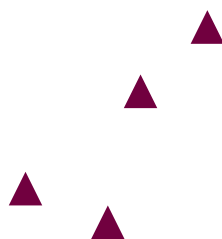
4.7.3. Зошто се потребни проценки на политичките процеси?

1. За да се направи проценка на напредокот и влијанието на определена активност кога не е возможно да се направи формална евалуација поради тоа што специфичните цели не се јасно дефинирани и / или индикаторите за евалуација на напредокот не се дефинирани;
2. За да се разјаснат одредени конкретни цели на определена активност која се врши во определен временски период;
3. Кога треба да се донесе важна одлука во врска со идните насоки на политиките или програмата / проектот;
4. За да се идентификуваат клучните прашања и проблеми кои треба да се земат предвид;
5. За да се обезбедат повратни информации за проектот / програмата од партнерите и клиентите и да им се даде можност да учествуваат во анализата на работата и планирањето во иднина;
7. За да се анализираат претходните искуства со цел да се формулираат насоките за во иднина.

4.7.4. Видови евалуација

Постојат различни видови евалуација. Ова упатство ќе се фокусира на 4 видови евалуација.

Вид	Цел	Прашања на евалуацијата
1. Проценка пред имплементацијата Кога? – Се изведува пред имплементацијата	Да се гарантира правилното планирање од самиот почеток на имплементацијата	<ul style="list-style-type: none"> • Дали конкретните цели се добро дефинирани и дали се во можност да ги измерат резултатите? • Дали постои добар план за имплементација кој пропишува јасни насоки за начинот на изведување на имплементацијата? • Дали употребата на ресурси е јасно прикажана и дали истите се доволни за постигнување на посакуваните резултати?
2. Среднорочна имплементација Кога? – Се изведува за време на имплементацијата	Да се определи дали имплементацијата се движи во вистинска насока	<ul style="list-style-type: none"> • Што е, а што не е имплементирано? • Која е разликата меѓу што треба да биде имплементирано и што всушност било имплементирано? • До кој степен трошоците се соодветни и во согласност со планот, временските рокови, капацитетот на персоналот, достапноста на финансиски средства, капацитетите и политичката поддршка? • Кои планирани резултати се постигнати преку имплементацијата?
3. Да се измерат ефектите или да се направи резиме на евалуацијата Кога? – Се изведува на крајот на проектот / програмата или по завршувањето на програмата	Да се изврши проценка на влијанието на активностите и што може да резултира од другите настани или ситуации	<ul style="list-style-type: none"> • Дали ресурсите се користат на најдобар начин со цел да се постигнат резултатите? (ефикасност) • Дали намената, конкретните цели и очекуваните резултати се постигнати? (ефикасност) <p>Зошто или зошто не?</p> <ul style="list-style-type: none"> • До кој степен проектот / програмата придонел(а) кон исполнување на долгорочните цели? (влијание) <p>Зошто или зошто не?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Кои неочекувани позитивни или негативни последици произлегле од проектот/програмата? Зошто произлегле? • Дали проектот / програмата бил(а) добра идеја земајќи ја предвид ситуацијата? • Дали ги опфати приоритетите на целната група? (релевантност и соодветност) • Дали има континуитет по завршувањето на проектот / програмата? (одржливост) Зошто или зошто не?
4. Компаративна евалуација	Да се резимираат резултатите од низата евалуации спроведени преку слични иницијативи со цел да се научи нешто повеќе	<ul style="list-style-type: none"> • Како да се споредат резултатите • Како да се воспостават критериуми за споредување на резултатите



4.7.5. Контролна листа за процесот на евалуација / проценка

Дел	Насоки
Основни информации за политиките и главната цел	<ul style="list-style-type: none"> • Која е целта на конкретната политика, мерка, проект? • Кога започнале и кои се очекуваните резултати? • Која е намената на спроведената евалуација? (Дали целта е да се научи нешто, дали се прави поради тоа што постои потреба да се изработи извештај, дали е наметнато од определен фактор, или се прави со цел да се подобри политиката, програмата итн.)
Конкретна цел на оценувањето	<ul style="list-style-type: none"> • Зошто ја правите евалуацијата? (Целите треба да се јасни и да може да се постигнат во определената временска рамка за евалуација)
Делокруг на работата	<ul style="list-style-type: none"> • Дали капацитетите се користат на најдобриот начин со цел да се постигнат посакуваните резултати? (ефикасност) • Дали намената, конкретната цел и очекуваните резултати се постигнати? (ефективност) Зошто или зошто не? • До кој степен проектот придонесува на исполнување на долгорочните цели? • Кое е влијанието на активностите на политиката • Кои очекувани позитивни или негативни последици произлегоа од проектот? Зошто се појавија? • Дали може да се каже дека проектот беше добра идеја имајќи ја предвид потребата за подобрување на ситуацијата? Дали ги исполнува приоритетите на целната група? (релевантност и соодветност) • Дали ќе биде обезбеден континуитет по завршувањето на проектот? (одржливост) Зошто или зошто не?
Улоги / Одговорности	<ul style="list-style-type: none"> • Кој е одговорен за што? Која е улогата на оние кои се одговорни за процесот на имплементирање на конкретната политика?
Методологија за евалуација	<ul style="list-style-type: none"> • Кои методи ќе се користат? Квалитативни или квантитативни или и двата? • Дали методологијата е соодветна во однос на примарната намена на евалуацијата? • Кој е опсегот на консултантските услуги? На кој начин ќе бидат ангажирани корисниците и другите партнери? • Кому е наменета? Колку луѓе ќе учествуваат во евалуацијата и кој е репрезентативниот примерок? Дали сите групи се застапени во примерокот?
Очекувани резултати	<ul style="list-style-type: none"> • Кои се очекуваните резултати од евалуацијата? Извештај од евалуацијата • Резиме на евалуацијата, детален план за задачите на консултантите во имплементирањето на евалуацијата
Рамка на извештајот	<ul style="list-style-type: none"> • Стандарден извештај за евалуација
Временски период, географска локација и логистика	<ul style="list-style-type: none"> • Дали евалуацијата е рационална во тој временски период? • Каде ќе се спроведува евалуацијата? • Какви технички подготовки треба да се направат за имплементирање на евалуацијата?
Тим за евалуација	<ul style="list-style-type: none"> • Какви квалификации и искуства се бараат од тимот за евалуација? • Избор на тимот за евалуација? • Кој сектор е одговорен за евалуацијата?
План за дисеминација и следни активности	<ul style="list-style-type: none"> • Кој е планот за дисеминација на резултати? • Која е целта на резултатите од евалуацијата? Кој ќе ја користи евалуацијата? • Кој или кој сектор е одговорен за следните активности?

4.8. Основни потсетници за добар мониторинг и евалуација

Клучна претпоставка при извршување на мониторингот и евалуацијата е идентификување на областа и темата која ќе се мониторира и евалуира. Земајќи предвид дека областите и темите се идентификувани во правото на ЕУ (види табела), мора да одлучиме кои теми и области ќе ги мониторираме и евалуираме. Потоа, мора да ги определеме инструментите кои ќе бидат мониторирани: дали да се мониторираат одредени политики, мерки или факторот на учество во овие политики и мерки во избраната област.³⁹

Значи, содржината – областа, темата и инструментите на вашите интереси треба постојано да се мониторираат и да се имаат предвид при дизајнирање на техничките аспекти на процесот на мониторинг и евалуација. Тука ќе се утврди природата и степенот на технички активности.

ОСНОВНИ ПОТСЕТНИЦИ ЗА ДОБАР МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА СЕ:

- Поставете јасни и прецизни области, теми и прашања за мониторинг и евалуација.
- Подгответе систем за мониторинг и евалуација.
- Обезбедете обука за мониторинг и евалуација на сите клучни проектни, програмски и менаџерски позиции.
- Вклучете мониторинг и евалуација во планот за работа на проценката, интегриран на сите нивоа.
- Развијте план за мониторинг и евалуација и фокусирајте се на повеќе индикатори.
- Изградете системи за прибирање податоци и управување – истите треба да се што е можно поедноставни со цел лесно да се користат и да ги содржат улогите и одговорностите на персоналот.
- Редовно одржувајте состаноци за упатување на податоците од мониторингот и евалуацијата – акцентот треба да се стави на учењето на нешто ново и инкорпорирањето на повратните информации во програмата.
- Користете логична рамка за мерење на напредокот во однос на планираните цели и нивно подготвување во рамките на политиките / проектот / програмата.
- Споделувајте ги резултатите со корисниците и другите партнери – избегнувајте да ги известувате само претпоставените – правете го тоа во обратна насока.
- Направете проценка на почетокот на проектот / програмата и конечна евалуација на крајот со цел систематски да ги споредите резултатите.

ОСНОВНИ ПОТСЕТНИЦИ

³⁹ Европска комисија и Генерален директорат за истражување, Мониторирање на напредокот кон родова еднаквост на 6. рамковна програма: Збирен извештај: составен од Центарот за стратешки и евалуациски услуги врз основа на придонесот на изведувачите на студиите за родово мониторирање и Европската комисија (Луксембург: EUR-OP, 2009) European Commission. and Directorate General for Research., Monitoring progress towards gender equality in the 6th Framework Programme: Synthesis report : compiled by the Centre for Strategies and Evaluation Services (CESES) on the basis of contributions by the Gender Monitoring Studies Contractors and the European Commission (Luxembourg: EUR-OP, 2009).

ПОДГОТОВКА НА ПЛАН ЗА МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

Планот за мониторинг и евалуација е флексибилен водич за чекорите што се однесуваат на:

- Документирање на активностите на проектот / програмата.
- Обезбедувањето одговори на прашањата поврзани со мониторингот и евалуацијата.
- Мониторирање на напредокот во остварувањето на основната цел и специфичните цели.
- Активностите за мониторирање опишани во Планот за мониторинг и евалуација треба да бидат наведени во целокупниот план за работа.

ПОДГОТОВКА

4.9. Извештаи

Процесот на мониторинг и евалуација бара неколку видови извештаи. Крајната цел е да се презентираат резултатите во конечниот извештај – студија. Но, постојат и други видови извештаи кои се прават за време на мониторингот и евалуацијата, кои нè известуваат за напредокот на процесот. За нашите потреби, во врска со придонесот кон извештајот за напредок на Европската комисија, не треба да се чека до крајот на циклусот на политиките или мерките кои се предмет на нашето мониторирање, ниту пак да го завршиме мониторирањето, да го напишеме завршниот извештај и тоа да биде нашиот придонес.

Извештајот што ќе го доставиме до ЕК како наш придонес треба да претставува само пресек на она што се мониторира и евалуира веќе некое време (и тоа се однесува на тековната година на известување). Приложениот извештај на Европската комисија треба да претставува збиен извештај, кој ќе биде проследен со уште еден во кој подетално ќе се презентираат темите, прашањата, политиките навашето мониторирање и евалуација, како и алатките за следење и анализа на податоците, конечните заклучоци и препораките.

Треба да потсетиме дека известувањето е составен дел на мониторингот и евалуацијата. Известувањето е систематско и навремено обезбедување на важни информации во периодични интервали.

4.9.1. Зошто подготвуваме извештаи во контекст на мониторингот и евалуацијата?

.....Извештаите ни помагаат:.....

- Да го следиме напредокот во остварувањето на политиките и активностите на родовата еднаквост;
- Да обезбедиме повратни информации во врска со користењето на нивните средства;
- Да покажме што е постигнато и што е научено;
- Да бидеме одговорни и транспарентни;
- Да ги документираме активностите.

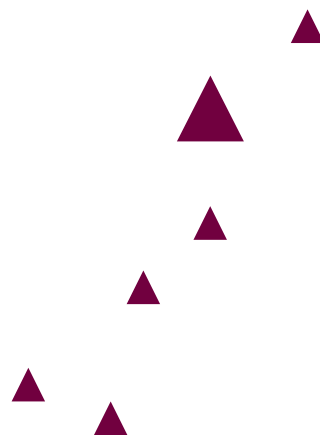
4.9.2. Внатрешни и надворешни извештаи

Внатрешните извештаи се неформални и ни помагаат во спроведувањето на подобар процес на мониторинг и евалуација, во донесувањето подобри одлуки, во следењето на напредокот и детектирањето на проблемите во раната фаза на нивното појавување, истите ја подобруваат комуникацијата во тимот и служат за подготовка на надворешното известување. Надворешните извештаи треба да бидат формални и јасни, и да служат за зајакнување на кредибилитетот преку демонстрирање на нашите достигнувања и придонес.

4.9.3. Елементи на успешен извештај

Аспекти кои треба да ги содржат успешните извештаи:

• Процес	• Стил	• Содржина	• Анализа
Редовно проверувајте ја конзистентноста; повикувајте се на целите и очекуваните резултати во извештаите за спроведување на програмата, слабостите, и, на крајот, направете резиме.	Помислете на вашиот читател; бидете јасни (резимирајте ги фактите, организирајте ги информациите, структурирајте ги одговорите); пишувајте кратки реченици, користете едноставен јазик, бидете концизни и јасни и не користете жаргон, претпоставки или предрасуди.	Точни и релевантни информации, консолидирајте ги фактите и резултатите, приложете нумерички податоци, додајте слики, карти и табели онаму каде што е потребно, користете сигурни извори и проверете и наведете ги изворите од каде што го добивате статистичките податоци.	Не правете само листа на активности. Погледнете ја секоја активност многу внимателно – Зошто е направена? Кои се резултатите? Што се постигнува во однос на корисниците? Што може да биде подобро следниот пат?



4.10. Формат на извештајот за евалуација/проценка како придонес на извештајот за напредокот на ЕУ

Овој формат е подготвен со цел да се гарантира конзистентност во структурата на извештаите за ревизија или евалуација. Тој дава преглед на извештајот од ревизијата или евалуацијата и дава објаснувања за секој дел.

1 Прв дел

- ПРЕДНА СТРАНА:**
- Лого на организацијата
 - Име на организацијата
 - Назив на евалуацијата
 - Датум на евалуацијата – месец и година.
- СОДРЖИНА:** Наведете ги клучните поглавја во извештајот и страницата на која се дадени.
- РЕЗИМЕ:**
- За кого е наменет извештајот
 - Кратко резиме на извештајот за проценката / евалуацијата
 - Формулирање на евалуацијата по поглавја и теми за содржината на проценката
 - Дополнителни информации за проценката: како таа се спроведува, кога, каде, главните резултати, заклучоци и препораки
- ГЛАВЕН ДЕЛ НА ИЗВЕШТАЈОТ ОД ПРОЦЕНКАТА:**
- Која е целта на проценката и за кого е наменета?
 - Кои се конкретните цели и клучните прашања кои треба да се разгледаат во проценката?
 - На кои предмети / поглавја на извештајот се однесува?
 - Дискусија по поглавја, според структурата на извештајот за напредокот.

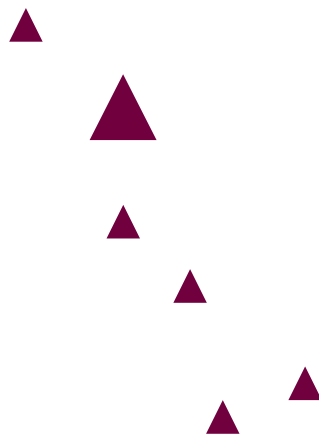
2 Втор дел

- КОРИСТЕНА МЕТОДОЛОГИЈА:**
- Кои методи се користат при евалуацијата? Дали алатките се тествани пред спроведувањето на евалуацијата?
 - Кои методи се користат за анализа на квантитативните и квалитативните информации?
- РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА:**
- Кои се резултатите? (Резултатите треба да се резимираат во согласност со темите и детално да се анализираат)
 - Дали се користат табели, дијаграми, графикони и други визуелни презентации?
 - Дали квалитативните резултати (се наведуваат примери на тоа што луѓето велат дека многу им помага) се добро толкувани?
 - Дали се вклучени студиите на случај?
 - Дали се задржува доверливоста?

ЗАКЛУЧОЦИ: Кои се заклучоците за клучните прашања на проценката?
Резимето на заклучоците треба да биде уредно презентирано
и да биде прикажано на начин кој ќе ги одразува главните
резултати од оценувањето.

ПРЕПОРАКИ: Кои области треба да се подобрат? Како може да се подобрат?
Проверете дали предлозите се јасни и концизни. Дали
областите кои треба да се подобрат се релевантни, реални
и соодветни? Дали се споменува и временската рамка за
имплементација?

АНЕКСИ: Анексите треба да содржат детални информации за секој дел
поединечно. Детали за методите кои се користат, работните
планови итн.



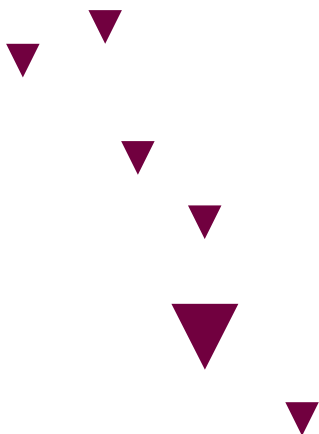
РЕСУРСИ АНЕКС 1

Информации за ресурсите

ДИРЕКТИВИ НА ЕУ:

Директивите се правни акти на Европската Унија, кои ги определуваат целите кои земјите членки треба да ги достигнат.

- Директива 2012/29/ЕУ за утврдување на минималните стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела, која ја заменува Рамковната одлука на Советот 2001/220/ПВР (правда и внатрешни работи), 25 октомври 2012 година. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:EN:PDF>
- Директива 2011/36/ЕУ за спечување и сузбивање на трговијата со луѓе и заштитата на жртвите, 5 април 2011 година. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>
- Директива 2010/41/ЕУ за примена на начелото за еднаков третман на мажите и жените кои извршуваат дејности во улога на самовработени лица со која престанува да важи Директивата на Советот од 11 декември 1986 година, 7 јули 2010 година. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:180:0001:0006:en:PDF>
- Директива 2010/18/ЕУ за имплементирање на ревидираниот Рамковен договор за родителско отсуство склучен со BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP и ETUC со која престанува да важи Директивата од 3 јуни 1996 година, 8 март 2010 година. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:EN:PDF>
- Директива 2011/36/ЕУ за спречување и сузбивање на трговијата со луѓе и заштита на жртвите, 5 април 2011 година <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>
- Директива 2010/41/ЕУ за примена на начелото за еднаков третман на мажите и жените кои извршуваат дејности во улога на самовработени лица со која престанува да важи Директивата на Советот од 11 декември 1986 година, 7 јули 2010 година, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:180:0001:0006:en:PDF>



- Директива 2010/18/EУ за имплементирање на ревидираниот Рамковен договор за родителско отсуство склучен со BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP и ETUC со која престанува да важи Директивата од 3 јуни 1996 година, 8 март 2010 година, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:EN:PDF>
- Директива 2006/54/EК за примената на начелото на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во прашањата кои се однесуваат на вработувањето и работата (преработена), 5 јули 2006 година. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:EN:PDF>
- Директива 2004/113/EК со која се спроведува начелото на еднаков третман на мажите и жените во пристапот и набавката на стоки и услуги, 13 декември 2004. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0113:EN:HTML>
- Директива 92/85/EEЗ за воведувањето на мерки за поттикнување на подобрувањето на безбедноста и заштитата на здравјето на работното место на бремените работнички и работничките кои неодамна родиле или дојат, 19 октомври 1992 година. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:EN:HTML>
- Директива 86/613/EEЗ за примена на начелото за еднаков третман на мажите и жените кои се самовработени, вклучувајќи ги земјоделските дејности, и заштитата на самовработените жени за време на бременоста и мајчинството, 11 декември 1986 година. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0613:EN:HTML>
- Директива 79/7/EEЗ за постапната примена на начелото за еднаков третман на мажите и жените во прашања поврзани со социјалното сигурност, 19 декември 1978 година. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31979L0007>

Покрај директивите, различни други публикации од институциите на ЕУ се фокусираат на поконкретни прашања, кои се претставени во продолжение.

- Стратегија на ЕУ за еднаквост меѓу жените и мажите 2010 – 2015. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:EN:PDF>
- Извори на ЕУ за Стратегијата за еднаквост меѓу жените и мажите 2010 – 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:em0037>
- Зголемување на улогата на жените во политичкиот процес на донесување одлуки – Идни чекори – Студија на добри практики – Жените во власта и во процесот на донесување одлуки, Европски институт за родова еднаквост, 27 јули 2015 година. <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/advancing-women-political-decision-making-way-forward-study-good-practices-women-power-and-decision-making>
- Зајакнување на жените во политиката – Студија на добри практики – Жените во власта и во процесот на донесување одлуки, Европски институт за родова еднаквост, 27 јули 2015 година. <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/empowering-women-politics-study-good-practices-women-power-and-decision-making>
- Политички алатки и застапување на родова рамнотежа – Студија на добри практики – Жените во власта и во процесот на донесување одлуки, Европски институт за родова еднаквост, 27 јули 2015 година. <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/political-tools-and-advocacy-gender-balance-study-good-practices-women-power-and-decision-making>

- Спречување на семејното насилство – Добри практики, Европски институт за родова еднаквост, 27 март 2015 година. <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/preventing-domestic-violence-good-practices>
- Проценка на трошоците на родовото насилство во Европската Унија: Извештај, Европски институт за родова еднаквост, 5 декември 2014 година. <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/estimating-costs-gender-based-violence-european-union-report>
- Втор извештај за индикаторите на ЕУ за сеопфатен пристап кон имплементацијата на резолуциите на Советот за безбедност на Обединетите нации 1325 и 1820 за жени, мир и безбедност во рамките на ЕУ, 30 јануари 2014 година. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%206219%202014%20INIT>
- Среднорочен преглед на Стратегијата за еднаквост на жените и мажите (2010–2015), Комисија на ЕУ, 31 јули 2013 година. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/strategy_women_men/131011_mid_term_review_en.pdf
- Преглед на најдобрите светски практики за спречување на силување и поддршка на жените жртви на силување, Европски парламент 2013 г. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493025/IPOL-FEMM_ET%282013%29493025_EN.pdf
- Гарантирање на заштитата – Насоки на Европската Унија за бранителите на човековите права, 28 септември 2010 година. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/guidelinesdefenders.pdf>
- EQUAL Водич за родово интегрирање Gender Mainstreaming, 2008. http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/data/document/gendermain_en.pdf

Библиографија

- CONTRIBUTOR - How to read the next generation progress reports, <http://www.hurriyetdailynews.com/Default.aspx?pageID=238&nID=91902&NewsCatID=396> (accessed 14-Feb-16).
- JCCs and Working Groups, <http://web.cor.europa.eu/epp/AtWork/Commissions/Pages/WorkingGroupsandJCCs.aspx> (accessed 13-Feb-16).
- Positive Action, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hUGz4Jgf6KQJ:www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/04_Positive_action/2014_April_Cinneide_Pres_EN.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk (accessed 14-Feb-16).
- Bieber, Florian. EU conditionality in the Western Balkans. London, New York: Routledge, 2013.
- Burri, Susanne, Sacha Prechal, European Commission., and Directorate-General for Justice. EU gender equality law update 2013. Luxembourg: Publications Office, 2014.
- Burri, Susanne, Sacha Prechal, Hanneke van Eijken, European Commission., Directorate-General for Justice., and European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality. Gender equality law in 33 European countries update 2011. Luxembourg: Publications Office, 2012.
- COMM/DGELARG/02. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Steps towards joining - European Commission. 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm (accessed 14-Feb-16).
- _____. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Strategy and Reports - European Commission. 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm (accessed 13-Feb-16).
- Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Civil society dialogue between the EU and candidate countries. Luxembourg, 2005.
- Donà, Alessia. The dual strategy of the EU: gender mainstreaming and the persistent tension between equality and positive action, http://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/30411113/EU_and_gender_mainstreaming.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1455437307&Signature=73PEe%2Bc5gPCpnjWxDd0NJOdPuiY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_dual_strategy_of_the_EU_gender_mains.pdf.
- European Commission. Commission Strategy for equality between women and men 2010-2015, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:EN:PDF>.
- _____. Communication from the Commission, Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities. 1996, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac10921> (accessed 14-Feb-16).
- European Commission. Understanding enlargement: The European Union's enlargement policy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- _____. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Civil Society - European Commission. 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/civil-society/index_en.htm (accessed 13-Feb-16).
- _____. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations - Overview - Instrument for Pre-accession Assistance - European Commission. 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm (accessed 13-Feb-16).
- _____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU Enlargement Strategy. Brussels, 2015, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf.

- _____. Strategic engagement for gender equality 2016-2019. Brussels, 2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/151203_strategic_engagement_en.pdf (accessed 13-Feb-16).
- European Commission., and Directorate General for Research. Monitoring progress towards gender equality in the 6th Framework Programme: Synthesis report : compiled by the Centre for Strategies and Evaluation Services (CESES) on the basis of contributions by the Gender Monitoring Studies Contractors and the European Commission. Luxembourg: EUR-OP, 2009.
- European Commission., Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities., and Unit G. 1. Manual for gender mainstreaming: Employment, social inclusion and social protection policies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- Fort, Lucia, Beatriz Leilani Martinez, Madhuchhanda Mukhopadhyay, World Bank., and Gender and Development Group. Gender in monitoring and evaluation in rural development: A tool kit. [Washington, D.C.]: World Bank, 2001.
- Foster, Nigel G. EU law. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
- Ger Roebeling, Jan de Vries. Advocacy and Policy Influencing for Social Change: Technical Assistance for Civil Society Organisations – TACSO, 2011.
- Girgens-Albino, Marelize, Jody Zall Kusek, and World Bank. Making monitoring and evaluation systems work: A capacity development toolkit. Washington, DC: World Bank, 2009.
- Miller, Vaughne. "The EU's Acquis Communautaire." *Europe* 13 (2010): 2.
- Pollack, Mark A., and Emilie Hafner-Burton. "Mainstreaming gender in the European Union." *Journal of European Public Policy* 7, no. 3 (2000): 432–56.
- Rossilli, Mariagrazia. Gender policies in the European Union. New York: P. Lang, 2000.
- Senden, Linda, Goran Selanec, European Commission., Directorate-General for Justice., and European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality. Positive action measures to ensure full equality in practice between men and women, including on company boards. Luxembourg: Publications Office, 2012.
- Stratigaki, Maria. "Gender Mainstreaming vs Positive Action An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy." *European Journal of Women's Studies* 12, no. 2 (2005): 165–86.
- United Nations Development Fund for Women., Kenya., and United Nations Development Programme. Guidelines for tracking progress made in gender mainstreaming: A framework for monitoring and evaluation. [Nairobi]: United Nations Development Fund for Women : Government of Kenya : United Nations Development Program, 2004.
- Verloo, Mieke. Multiple meanings of gender equality a critical frame analysis of gender policies in Europe. New York, Budapest: CEU Press, 2007.